



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Jahresbericht 2022

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

Telefon: 06232 617-444
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de

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



Inhaltsübersicht

	Seite
Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Prüfungsergebnisse	5
Vorbemerkungen	13
1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2020	15
2 Abwicklung des Landeshaushalts 2020	23
3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - den Landeshaushalt für die Zukunft rüsten: Ausgaben priorisieren, Überschüsse zur Schuldentilgung nutzen -	34
4 Steuerliche Berücksichtigung von Kindern - technische Möglichkeiten nicht ausgeschöpft -	72
5 Vollziehungsbeamte der Finanzämter - Vollstreckungsaußendienst zielorientierter ausrichten, Digitalisierung nutzen -	78
6 Leistungen nach dem Wohngeldgesetz - Zahl der Wohngeldbehörden überprüfungsbedürftig, Auszahlungs- verfahren zu aufwendig und Bearbeitung mangelbehaftet -	84
7 Gewährung von Beihilfen in Pflegefällen - unzureichende Überprüfung der Leistungen von Pflegekräften, fehlerhafte Beihilfeberechnungen -	90
8 Einsatz von SAP-Systemen beim Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung - sicherheitsrelevante Aktualisierungen unterblieben, Zuordnungen von Berechtigungen und Benutzerverwaltung waren risikobehaftet -	96
9 EGH-Entwicklungsgesellschaft Hahn mbH - Steuerung und Kontrolle ihrer Tochtergesellschaft unzureichend -	102
10 Energieagentur Rheinland-Pfalz GmbH - Projektförderung unzulässig, Finanzierungsstruktur verbesserungs- bedürftig, Personalmanagement unzureichend -	105
11 Staatstheater Mainz GmbH - Zuwendungsverfahren mangelhaft, kein Landesinteresse für Restau- rantbetrieb, Steuerbefreiung des Theaterbetriebs gefährdet -	112
12 Beurlaubungen von Beamtinnen und Beamten für Tätigkeiten bei Fraktionen des Landtags - rechtswidrig wegen fehlender Befristungen, Beförderungen der Beurlaubten ohne erforderliche Beurteilungen -	122
13 Beurlaubungen von Staatssekretären - rechtswidrig wegen zu langer Dauer und fehlender konkreter Rückkehroption -	127
14 Projekte und Arbeitsgruppen der Polizei - Planung und Steuerung verbessern -	134

15	Landesbibliothekszenrum Rheinland-Pfalz - Personalbedarfsermittlungen fehlen, Rechnungswesen nicht transparent, Haushaltsführung verbesserungsbedürftig -	139
16	Stütz- und Sicherungsbauwerke an Landesstraßen - Mängel bei der Bauwerksprüfung und -erhaltung, Verantwortlichkeiten oft ungeklärt, keine nachhaltige Erhaltungsstrategie -	145
17	Landwirtschaftliches Versuchswesen der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum - Zusagen aus dem Entlastungsverfahren im Jahr 2013 nur teilweise umgesetzt, Einsparpotenziale noch nicht umfassend realisiert -	154
18	Verwaltung der Drittmittel an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz - Drittmittelverfahren optimieren, Kosten konsequent verrechnen -	159
19	Bibliothek der Universität Trier - kleinteilige Organisation und Doppelstrukturen abbauen, Digitalisierung vorantreiben -	166

Anlagen zu dem Beitrag Nr. 3

- Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung -

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

Abkürzungen

BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
Fpl.	Finanzplan
GAmtsbl.	(Gemeinsames) Amtsblatt Rheinland-Pfalz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz
Hrsg.	Herausgeber
IT	Informationstechnologie
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rn.	Randnummer
RV	Regierungsvorlage
Tz.	Teilziffer oder Textziffer
VG	Verwaltungsgericht
vorl. Ist	vorläufiges Ist (Rechnungsergebnis 2021)
ZDL	Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister

Wesentliche Prüfungsergebnisse

Nr. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2020

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- keine wesentlichen Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2020 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 2020

Die Haushaltsrechnung 2020 schloss mit einem Finanzierungsdefizit von 1.346 Mio. € ab. Um die Deckungslücke zu schließen, nahm das Land Kredite am Kreditmarkt auf. Die Netto-Kreditaufnahme betrug 1.295 Mio. €, davon wurden 169 Mio. € als notsituationsbedingte Kredite unter Verweis auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie aufgenommen. Das Land entnahm zur Finanzierung des Defizits 51 Mio. € netto aus Rücklagen.

Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die bereinigten Gesamteinnahmen um 2,8 % auf 19 Mrd. € und die bereinigten Gesamtausgaben um 18,1 % auf 20,3 Mrd. €.

Die Ausgabereise - brutto - erhöhten sich gegenüber 2019 um 349 Mio. € auf 2,5 Mrd. €.

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

Nr. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - den Landeshaushalt für die Zukunft rüsten: Ausgaben priorisieren, Überschüsse zur Schuldentilgung nutzen -

Ab dem Jahr 2020 fordert die Verfassung einen strukturell ausgeglichenen Haushalt. Die Haushaltsrechnung wies eine strukturelle Netto-Kreditaufnahme von Null aus.

Der Gesamtschuldenstand des Landes (Kernhaushalt und Landesbetriebe) erhöhte sich um 1.283 Mio. € auf 32,7 Mrd. €.

In der laufenden Rechnung überstiegen die Einnahmen die Ausgaben um 691 Mio. €. Für Investitionen gab das Land 1.654 Mio. € aus, dies waren 652 Mio. € mehr als im Vorjahr. Allerdings wurden die Zuführungen an das Sondervermögen „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ teilweise als Investitionen erfasst, obwohl diese Mittel überwiegend nicht im Jahr 2020 verausgabt wurden. Der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben des Kernhaushalts blieb mit 8,1 % um zwei Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer. Die Pro-Kopf-Verschuldung von Rheinland-Pfalz lag mit 7.279 € um 24 % und die Zinsausgaben lagen mit 91 € je Einwohner um 6 % über den Durchschnittswerten.

Hohe Ausgaben zur Eindämmung der Folgen der Corona-Pandemie und zur Stärkung der rheinland-pfälzischen Wirtschaft belasteten den Haushalt 2020. Das Land nahm Kredite von 169 Mio. € unter Verweis auf die außergewöhnliche Notsituation und von 1.202 Mio. € zum Ausgleich konjunkturbedingter Steuermindereinnahmen auf.

Nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2021 betrug die strukturelle Netto-Tilgung 17 Mio. €. Der Finanzierungsüberschuss von 2.297 Mio. € wurde zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt in Höhe von 1.494 Mio. € und zur Aufstockung von Rücklagen um 802 Mio. € verwendet. Der Großteil der Tilgungen war verfassungsrechtlich vorgeschrieben. Denn konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen müssen für Tilgungen verwendet werden. Der verfügbare Teil des Überschusses wurde weit überwiegend zur Rücklagenbildung statt für Tilgungen genutzt.

Die Netto-Tilgung nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2021 von insgesamt 1,5 Mrd. € und die beabsichtigten Kreditaufnahmen sollen nach der Finanzplanung bis 2025 zu einem Gesamtschuldenstand von 32,4 Mrd. € führen.

Der weitere Schuldenanstieg nach der Finanzplanung kann verringert werden, wenn die nach der Steuerschätzung vom November 2021 erwarteten Verbesserungen beim Steueraufkommen kassenwirksam werden. Außerdem sollte der Bestand der Haushaltssicherungsrücklage von mittlerweile 1,8 Mrd. € zur Tilgung von Krediten genutzt werden. Beispielsweise könnte der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung vollständig entschuldet werden.

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

Nr. 4 Steuerliche Berücksichtigung von Kindern - technische Möglichkeiten nicht ausgeschöpft -

Die Finanzämter ließen Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung sowie Pauschbeträge wegen Behinderung des Kindes häufig bei mehreren Steuerpflichtigen gleichzeitig zu Unrecht zum Abzug zu. Als Folge setzten sie Einkommensteuern von 150.000 € zu niedrig fest.

Die Pflicht zur Abgabe einer Steuererklärung von Kindern mit eigenem Einkommen erkannten die Finanzämter nicht immer. So wurden 200.000 € Einkommensteuern nicht festgesetzt.

Das Risikomanagementsystem sah einen maschinellen steuernummernübergreifenden Abgleich anhand der Identifikationsnummer des Kindes nicht vor. Dadurch wurde der mehrfache Ansatz der Abzugsbeträge sowie die Pflicht zur Veranlagung nicht immer erkannt.

Nr. 5 Vollziehungsbeamte der Finanzämter - Vollstreckungsaußendienst zielorientierter ausrichten, Digitalisierung nutzen -

Die Vollziehungsbeamten nahmen nicht nur ihre eigentliche Aufgabe, die Durchführung von Vollstreckungsaufträgen, wahr, sondern erledigten auch Tätigkeiten, für die der Innendienst zuständig war.

Eine IT-Unterstützung für den Vollstreckungsaußendienst fehlte.

Häufig trafen Vollziehungsbeamte die Vollstreckungsschuldner nicht an. Der Einsatz außerhalb üblicher Dienstzeiten wurde nicht ausreichend genutzt.

Die Steuerverwaltung bemmaß den Personalbedarf pauschal mit 15 % des Arbeitszeitbedarfs des Vollstreckungsinendienstes. Rechnerisch ergibt sich ein um elf Vollzeitkräften niedrigerer Personalbedarf, wenn er am Durchschnitt der Bearbeitungszeiten der Ämter mit den meisten Vollstreckungsversuchen je Arbeitstag ausgerichtet wird. Dies entspricht geringeren Personalkosten von 0,7 Mio. € jährlich.

Instrumentarien für eine wirksame Steuerung der Einsätze der Vollziehungsbeamten und einheitlichen Erledigung der Vollstreckungsaufträge fehlten.

Die Steuerverwaltung kann häufig Forderungen effizienter betreiben als andere Dienststellen des Landes. Eine Erweiterung ihrer Vollstreckungszuständigkeit war noch nicht geprüft worden.

**Nr. 6 Leistungen nach dem Wohngeldgesetz
- Zahl der Wohngeldbehörden überprüfungsbedürftig, Auszahlungsverfahren zu aufwendig und Bearbeitung mangelbehaftet -**

Eine aktuelle Prüfung des Bedarfs an 44 Wohngeldbehörden lag nicht vor.

Die Aufsicht durch das Ministerium der Finanzen verfolgte keine messbaren Ziele. Die Geschäftsprüfungen orientierten sich nicht hinreichend an Auffälligkeiten des Gesetzesvollzugs.

Das Kennzahlensystem zum Forderungsmanagement wurde nicht genutzt. Darüber hinaus lieferte es zum Teil unbrauchbare Werte.

Das Verfahren zur Zahlbarmachung der Wohngeldleistungen war zu aufwendig und fehleranfällig.

Die Bearbeitung der Wohngeldanträge wies Mängel auf. Insbesondere die Plausibilität des angegebenen Einkommens wurde nicht oder fehlerhaft geprüft, Mieten wurden zu hoch angesetzt, Lastenberechnungen ohne hinreichende Angaben akzeptiert und Abzugs- sowie Freibeträge unzutreffend berücksichtigt.

**Nr. 7 Gewährung von Beihilfen in Pflegefällen
- unzureichende Überprüfung der Leistungen von Pflegekräften, fehlerhafte Beihilfeberechnungen -**

Das Land gewährt Beihilfen für vollstationäre und häusliche Pflege für Beamtinnen und Beamte sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger. In der Hälfte der geprüften Fälle wurden Feststellungen getroffen, die insbesondere die Berechnung der Beihilfe betrafen. Beispiele:

- Überwiegend wurde nicht geprüft, ob die Pflegeeinrichtungen von den Pflegekassen zugelassen und den Abrechnungen aktuelle Pflegesätze zugrunde gelegt waren.
- Bei der Unterbringung in Pflegeheimen war die Berechnung der Beihilfe für den Aufnahmemonat und für den Sterbemonat häufig fehlerhaft.
- Krankenhausaufenthalte, die zu einer Unterbrechung der vollstationären Pflege führten, wurden bei der Beihilfeberechnung oft nicht berücksichtigt.
- Anzurechnende Einkünfte der Beihilfeberechtigten wurden teilweise unzutreffend ermittelt.
- Bei der häuslichen Pflege wurden Beihilfen häufig gewährt, obwohl Leistungsnachweise der Pflegedienste gar nicht oder nicht vollständig vorlagen.
- Pauschalbeihilfen wurden teilweise fehlerhaft berechnet.

Maßnahmen zur Verhinderung von Abrechnungsbetrug hatte das Landesamt für Finanzen nicht getroffen.

**Nr. 8 Einsatz von SAP-Systemen beim Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung
- sicherheitsrelevante Aktualisierungen unterblieben, Zuordnungen von Berechtigungen und Benutzerverwaltung waren risikobehaftet -**

Der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung setzt u. a. für seine Buchhaltung SAP-Systeme ein. Damit werden Auszahlungen von jährlich insgesamt 278 Mio. € veranlasst. Der Einsatz der SAP-Systeme genügte nicht allen Anforderungen an die IT-Sicherheit:

- Das SAP-Basisystem war zuletzt 2015 aktualisiert worden. Seitdem waren sicherheitsrelevante Aktualisierungen unterblieben.
- Im Entwicklungssystem wurden unzulässigerweise Echtdaten aus dem Produktionssystem verwendet. Sie waren dadurch einem nicht berechtigten Personenkreis zugänglich.

- Ein verbindliches, den rechtlichen und fachlichen Anforderungen genügendes, aktuelles und vollständiges Berechtigungskonzept fehlte.
- Kritische Berechtigungen waren nicht vollständig identifiziert. Sie wurden zu häufig an Benutzer¹ vergeben. Die Benutzerverwaltung entsprach nicht allen Standards des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik.
- Die erforderliche Trennung von Benutzer- und Berechtigungsadministration war nicht eindeutig geregelt.
- Die Verschlüsselung von Benutzerpasswörtern entsprach nicht durchgehend dem aktuellen Stand der Technik.
- Die Überwachung der Aktivitäten von Benutzern mit kritischen Berechtigungen war unzureichend. Ein entsprechendes Protokollierungskonzept fehlte.

**Nr. 9 EGH-Entwicklungsgesellschaft Hahn mbH
- Steuerung und Kontrolle ihrer Tochtergesellschaft unzureichend -**

Die EGH-Entwicklungsgesellschaft Hahn mbH, deren Stammkapital das Land überwiegend hält, ging eine Minderheitsbeteiligung an der LPB-Hahn Solar GmbH ein. Auf deren Geschäftstätigkeit hatte sie kaum Einfluss.

Seit der Gründung der LPB-Hahn Solar GmbH im Jahr 2011 erhielt die EGH-Entwicklungsgesellschaft Hahn mbH lediglich zweimal die vereinbarte Vorabausschüttung aus dem Jahresüberschuss der LPB-Hahn Solar GmbH. Ursächlich hierfür waren unter anderem hohe, vermeidbare Aufwendungen der Tochtergesellschaft.

Die LPB-Hahn Solar GmbH wurde nicht hinreichend überwacht. Ihre Buchhaltung wies zahlreiche Unstimmigkeiten auf. Geschäfts- oder Businesspläne gab es nicht.

**Nr. 10 Energieagentur Rheinland-Pfalz GmbH
- Projektförderung unzulässig, Finanzierungsstruktur verbesserungsbedürftig,
Personalmanagement unzureichend -**

Das Land förderte den laufenden Geschäftsbetrieb der Energieagentur als „quasi-institutionelle Projektförderung“. Diese Förderart ist rechtlich grundsätzlich nicht vorgesehen. Die dauerhafte Projektförderung war hier unzulässig.

Die Verwendungsnachweise der Energieagentur waren für die Jahre 2016 bis 2019 mit einem bewilligten Volumen von 16,1 Mio. € noch nicht abschließend geprüft.

Die Gesellschaft war im Hinblick auf das Drittmittelgeschäft nicht nachhaltig finanziert. Sie nahm deshalb Ende 2017 den Liquiditätspool des Landes mit 0,9 Mio. € in Anspruch. Für die Rückzahlung dieser Verbindlichkeit wurde die Einzahlung einer Stammkapitalerhöhung des Landes in Höhe von 1,0 Mio. € weitgehend verbraucht. Zur Überbrückung bestehender Finanzierungslücken nahm die Energieagentur ab 2020 Bankdarlehen auf.

Einen erheblichen Teil ihres Personals beschäftigte die Energieagentur auf der Grundlage befristeter Arbeitsverträge. Eine grundsätzliche Regelung zum Umgang mit Entfristungen bestand nicht.

¹ Der technische Begriff „Benutzer“ bezeichnet das Konto einer Anwenderin oder eines Anwenders, die mit dem SAP-System arbeiten.

Nr. 11 Staatstheater Mainz GmbH

- Zuwendungsverfahren mangelhaft, kein Landesinteresse für Restaurantbetrieb, Steuerbefreiung des Theaterbetriebs gefährdet -

Die vom Land geförderte Staatstheater Mainz GmbH verfügte über 4,4 Mio. € Eigenkapital, das sie im Wesentlichen aus Überschüssen gebildet hatte. Dieses war bislang nicht zu einer Verminderung der Zuschüsse genutzt worden. Das Zuwendungsverfahren wies erhebliche Mängel auf. Insbesondere fehlten erforderliche Verwendungsnachweise sowie die Veröffentlichung einer Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben der Gesellschaft im Haushaltsplan des Landes.

Den Entscheidungen des Aufsichtsrats im März 2020 zur langfristigen Anmietung des heutigen Restaurants „Zum grünen Kakadu“, ehemals „Haus des Deutschen Weines“, sowie zur Übernahme der Theatergastronomie lagen überholte Planzahlen zugrunde. Aktualisierte Zahlen hätten statt zu einem erwarteten Gesamtgewinn bis zum Geschäftsjahr 2022/23 zu einem Gesamtverlust von 0,3 Mio. € geführt. Mittelfristig ist mit weiteren Defiziten zu rechnen.

Für das Geschäftsjahr 2020/21 hatte die Geschäftsführung dem Aufsichtsrat keinen Wirtschaftsplan für den Gastronomiebetrieb zur Beschlussfassung vorgelegt.

Weder für den gesamten Gastronomiebetrieb noch für Teilbereiche war geprüft worden, ob der (weitere) Betrieb in privater Hand möglich ist. Für den Betrieb des Restaurants „Zum grünen Kakadu“ fehlte das erforderliche wichtige Landesinteresse. Art und Umfang der wirtschaftlichen Betätigung gehen über den im Gesellschaftsvertrag festgelegten Gegenstand des Unternehmens hinaus.

Die Wirtschaftlichkeit des Gastronomiebetriebs wurde nicht hinreichend geprüft. Bei dauerhaften Zuschüssen an die Gastronomie ist die Gemeinnützigkeit des Theaterbetriebs gefährdet. Die Trennungsrechnung ermöglichte noch keine verursachungsgerechte Zuordnung der Kosten von Theaterbetrieb und Gastronomie.

Nr. 12 Beurlaubungen von Beamtinnen und Beamten für Tätigkeiten bei Fraktionen des Landtags

- rechtswidrig wegen fehlender Befristungen, Beförderungen der Beurlaubten ohne erforderliche Beurteilungen -

Die Landtagsverwaltung gewährte Beamtinnen und Beamten unbefristete Sonderurlaube für Tätigkeiten bei Landtagsfraktionen. Teilweise dauerten die Urlaube mehr als sechs Jahre. Unbefristeten Sonderurlauben stehen ebenso wie Urlauben von sechs Jahren und länger nach der Rechtsprechung dienstliche Gründe entgegen. Sie hätten deshalb nicht gewährt werden dürfen.

Während ihres Sonderurlaubs wurden Beamtinnen und Beamte teilweise mehrmals befördert, obwohl erforderliche Beurteilungen, mit denen die Eignung, Befähigung und fachliche Leistung festzustellen sind, nicht vorlagen.

Nr. 13 Beurlaubungen von Staatssekretären

- rechtswidrig wegen zu langer Dauer und fehlender konkreter Rückkehrproption -

Staatssekretären dreier Ministerien wurden auf ihre Anträge hin Sonderurlaube von 13 Monaten bis zu zehn Jahren oder unbefristet gewährt. Teilweise standen den Sonderurlauben allein wegen ihrer Dauer dienstliche Gründe entgegen. Die erhöhten Anforderungen der Rechtsprechung an besonders lange Sonderurlaube wurden nicht beachtet. Darüber hinaus war eine konkrete Möglichkeit der Staatssekretäre zur Rückkehr in ihr Amt erkennbar nicht vorgesehen. Die Urlaube hätten deshalb nicht gewährt werden dürfen.

Mit ihren Anträgen hatten die Staatssekretäre bekundet, ihre Ämter auf absehbare Zeit nicht weiter ausüben zu wollen. Von der Möglichkeit, sie als politische Beamte in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, machte die Landesregierung keinen Gebrauch.

Im Vergleich zu einer Versetzung in den einstweiligen Ruhestand erhöhen sich durch die unzulässigen Beurlaubungen die Versorgungsbezüge der Staatssekretäre im Einzelfall um bis zu 49.000 € jährlich.

Nr. 14 Projekte und Arbeitsgruppen der Polizei

- Planung und Steuerung verbessern -

Die vom Ministerium des Innern und für Sport festgelegten Kriterien für die Klassifizierung von Vorhaben als Projekt wurden nicht immer konsequent beachtet.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen wurden nur in wenigen Fällen durchgeführt.

Ressourcenplanung und -steuerung sowie das Projektcontrolling waren teilweise unzureichend.

Ein für die Polizei verbindliches Regelwerk zur Durchführung von Projekten fehlte.

Für Arbeitsgruppen waren sachgerechte Prozessbeschreibungen und Standards nicht festgelegt.

Nr. 15 Landesbibliothekszenrum Rheinland-Pfalz

- Personalbedarfsermittlungen fehlen, Rechnungswesen nicht transparent, Haushaltsführung verbesserungsbedürftig -

Bei der wissenschaftlichen Bibliothek zog das Landesbibliothekszenrum aus zurückgehenden Besucher- und Ausleihzahlen sowie dem Einsatz von Selbstverbuchungsterminals keine Konsequenzen für den Personalbedarf.

Der Aufgabenumfang der Büchereinstelle mit den Standorten Koblenz und Neustadt an der Weinstraße hatte sich reduziert, ohne dass das eingesetzte Personal entsprechend vermindert worden war.

Das Landesbibliothekszenrum führte neben dem kameraleen Rechnungswesen eine nach der Reichshaushaltsordnung genehmigte kaufmännische Betriebsrechnung fort. Eine Rechtsgrundlage dafür fehlte. Zum 31. Dezember 2019 hatte das Landesbibliothekszenrum in der Betriebsrechnung ein Eigenkapital von mehr als 400.000 € ausgewiesen. Aus der Haushaltsrechnung des Landes war das nicht erkennbar.

Die Haushaltsführung war verbesserungsbedürftig. Haushaltsrechtliche Vorgaben wie das Bruttoprinzip, das Vier-Augen-Prinzip oder die Zweckbindung von Ausgaben wurden nicht immer beachtet.

Gebotene Ausschreibungen insbesondere für Dienstleistungen im Zuge des Strategieprozesses waren unterblieben.

Für die Einführung eines landesweiten Informations- und Lernportals unter Federführung des Landesbibliothekszenrums fehlte eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Nr. 16 Stütz- und Sicherungsbauwerke an Landesstraßen

- Mängel bei der Bauwerksprüfung und -erhaltung, Verantwortlichkeiten oft ungeklärt, keine nachhaltige Erhaltungsstrategie -

Der Landesbetrieb Mobilität prüfte und überwachte Stützbaowerke häufig nicht ordnungsgemäß. Die vorgeschriebenen Prüfintervalle wurden teilweise erheblich - in einigen Fällen sogar um Jahrzehnte - überschritten.

Die erforderlichen Erhaltungsausgaben wurden zwischen 2007 und 2016 im Mittel um 35 % unterschritten. Weil Erhaltungsmaßnahmen unterblieben oder aufgeschoben wurden, kam es zu teilweise gravierenden Zustandsverschlechterungen und in mehreren Fällen zu Teileinstürzen.

Der Anteil der Stützbaowerke, für die mittelfristig größere bauliche Erhaltungsmaßnahmen erforderlich sind, ist deutlich angestiegen. Aufgrund der Altersstruktur der Bauwerke werden zudem langfristig größere Erhaltungsmaßnahmen verstärkt erforderlich.

Die Datenlage zur Bau- und Unterhaltungslast von Stützbauwerken war in einer Vielzahl von Fällen unzureichend. Bei 695 Bauwerken hat der Landesbetrieb die Baulast Stellen außerhalb der Landesverwaltung („Sonstige“) und bei 76 Bauwerken die Baulast privaten Eigentümern zugeordnet. Tatsächlich lag die Baulast in mehreren geprüften Fällen beim Land.

Eine nicht geklärte Baulastträgerschaft und zu geringe Erhaltungsausgaben bergen Risiken. Insbesondere Extremwetterlagen können die Standsicherheit der Stützbauwerke und die Sicherheit des Verkehrs auf den Landesstraßen gefährden.

Für Sicherungsbauwerke, z. B. Steinschlag- und Schneeschutzzäune, fehlten Regelungen zur turnusmäßigen Prüfung. Der Landesbetrieb verfügte auch nicht über hinreichende Daten, um die Erhaltung der Sicherungsbauwerke landesweit zu kontrollieren und wirtschaftlich zu steuern.

Nr. 17 Landwirtschaftliches Versuchswesen der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum

- Zusagen aus dem Entlastungsverfahren im Jahr 2013 nur teilweise umgesetzt, Einsparpotenziale noch nicht umfassend realisiert -

Ein Gesamtkonzept für das landwirtschaftliche Versuchswesen des Landes, in dem insbesondere der Bedarf, die Ziele und die Prioritäten für die einzelnen Versuchskategorien beschrieben sind, fehlte noch immer. Die Landesregierung hatte dem Landtag zugesagt, dass das Gesamtkonzept im Jahr 2013 erstellt und in weiten Teilen im Jahr 2014 zum Tragen kommen werde.

Bei mehreren Versuchskategorien bestand nach wie vor eine hohe Kostenunterdeckung. Weder wurden die Nutznießenden der Versuchsergebnisse hinreichend an den Kosten beteiligt, noch war die Kostenerstattung des Bundessortenamts für die Durchführung von Wertprüfungen angemessen angepasst worden.

Entgegen der Zusage, die Sortenversuche und Wertprüfungen um 25 % zu reduzieren, erhöhte sich deren Umfang. Allein im Jahr 2020 hätten Kosten von mindestens 315.000 € vermieden werden können.

Mindestens einer der fünf Versuchsstandorte ist entbehrlich.

Nr. 18 Verwaltung der Drittmittel an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

- Drittmittelverfahren optimieren, Kosten konsequent verrechnen -

Die Universität meldete 2018 Drittmittel von 84,7 Mio. € zur Hochschulstatistik. Davon waren 4,4 Mio. € nicht als Drittmittel im Sinne der Hochschulstatistik zu klassifizieren.

Das Drittmittelanzeigeverfahren war risikobehaftet. Es stellte nicht sicher, dass vor der Begründung von Rechtsverpflichtungen alle notwendigen Prüfungen durchgeführt und deren Ergebnisse dokumentiert worden waren.

Eine angemessene Vollkostenkalkulation war lediglich in rund einem Drittel der geprüften wirtschaftlichen Projekte belegt. Geeignete Nachkalkulationen fehlten.

Die von der Universität berücksichtigten Stundensätze für das beamtete Personal lagen teilweise rund ein Drittel unter den Personalkostenverrechnungssätzen des Landesamts für Finanzen.

Die Kostenverrechnung war unvollständig. Für wirtschaftliche Projekte erhob die Universität von 2016 bis 2019 Gemeinkosten von insgesamt 1,5 Mio. €. Wären die Gemeinkosten konsequenter verrechnet worden, hätte dieser Betrag mindestens verdoppelt werden können.

Die Aussagekraft des Projektcontrollings war erheblich eingeschränkt, weil finanzielle Verpflichtungen durch Personaleinstellungen nicht als Festlegung im Buchhaltungssystem abgebildet wurden. Für die Budgetüberwachung wurden deshalb dezentral Nebenbuchhaltungen geführt.

Nr. 19 Bibliothek der Universität Trier

- kleinteilige Organisation und Doppelstrukturen abbauen, Digitalisierung vorantreiben -

Die Bibliothek war bei einer Personalausstattung von 89,5 Vollzeitkräften mit fünf Abteilungen und über 60 weiteren Organisationseinheiten zu kleinteilig aufgebaut. Gleichartige oder sachlich zusammengehörende Aufgaben wurden in verschiedenen Organisationseinheiten erledigt. Die Organisation kann gestrafft werden.

Ein digitales Selbstverbuchungs- und Sicherungssystem war nicht eingeführt. Von den für die physische Medienausleihe und -rückgabe erforderlichen elf Vollzeitkräften könnte ein großer Teil bei einer Umstellung auf die Selbstverbuchung eingespart werden.

Der Anteil der digitalen Medien war im Vergleich zu anderen Universitäten gering.

Vorbemerkungen

- 1 Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den Jahresbericht 2022.¹ In dem Bericht ist das Ergebnis der Prüfung durch den Rechnungshof zusammengefasst, soweit es für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein kann. Er enthält neben den aktuellen Prüfungsergebnissen des Jahres 2021 auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren.² Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 2020, für das die Landesregierung Entlastung beantragt hat.

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

Dem Rechnungshof wurden in dem Zeitraum von Oktober bis Dezember 2021 Entwürfe zur Haushaltsrechnung und im Dezember 2021 die Haushaltsrechnung 2020 zugeleitet.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden in dem Bericht Betragsangaben gerundet. Hierdurch können sich in Summierungen rundungsbedingte Differenzen ergeben.

Nach Möglichkeit wird geschlechtsneutral formuliert. Bei der Verwendung von Begriffen aus Gesetzestexten kann es hierbei zu Ausnahmen kommen.

- 2 Mit der Darstellung der wesentlichen Ergebnisse aus der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes erfüllt der Rechnungshof seinen Verfassungs- und Gesetzesauftrag. Landtag und Landesregierung erhalten Aufschlüsse darüber, in welchen Bereichen die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung verbessert werden kann.
- 3 Die geprüften Verwaltungen erhielten Gelegenheit, sich zu den Prüfungsfeststellungen zu äußern.⁴ Stellungnahmen sind bei der Darstellung der Prüfungsergebnisse berücksichtigt, soweit sie dem Rechnungshof bis zur endgültigen Beschlussfassung des Kollegiums über den Jahresbericht vorgelegen haben.
- 4 Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der vom Südwestrundfunk (SWR) federführend betreuten Gemeinschaftseinrichtung der Landesrundfunkanstalten ARD.de in den Jahren 2010 bis 2018 gemeinsam mit dem Rechnungshof Baden-Württemberg geprüft. Er hat die Prüfung federführend durchgeführt. Die Prüfungsmitteilungen wurden dem SWR am 17. September 2020 übersandt. Der Verwaltungsrat des SWR hat in seiner Sitzung am 18. Juni 2021 den Bericht beraten und zur Kenntnis genommen.

Zudem hat der Rechnungshof gemeinsam mit dem Rechnungshof Baden-Württemberg die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Baden-Badener Pensionskasse Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit (bbp) für die Geschäftsjahre 2013 bis 2018 geprüft. Die bbp ist eine Gemeinschaftseinrichtung der Landesrundfunkanstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die zuständige ARD-Anstalt für die bbp ist der SWR. Die Prüfung erfolgte unter der Federführung des Rechnungshofs Baden-Württemberg. Die Prüfungsmitteilungen wurden am 30. November 2021 der Landesregierung und dem Landtag des Landes Rheinland-Pfalz übermittelt.

Weiter hat der Rechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung des ZDF für die Geschäftsjahre ab 2017 geprüft. Er hat dabei insbesondere die Onlineaktivitäten und das Auslandskorrespondentennetz untersucht. Der Entwurf der Prüfungsmitteilungen wurde dem ZDF am 20. Oktober 2021 übersandt. Am 7. Dezember 2021 fand

¹ Artikel 120 Abs. 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz, § 97 Abs. 1 Landshaushaltsordnung (LHO).

² § 97 Abs. 3 LHO.

³ § 89 Abs. 2 LHO.

⁴ § 96 Abs. 1 LHO.

die Schlussbesprechung statt. Die Prüfungsmitteilungen werden dem ZDF im Februar 2022 zugesandt. Der Rechnungshof wird nach dem Medienstaatsvertrag den Abschließenden Bericht über diese Prüfung allen Landtagen und Landesregierungen im Laufe des Jahres 2022 unmittelbar übermitteln.

- 5 Der Rechnungshof wird 2022 einen Kommunalbericht vorlegen.
- 6 Die Prüfung der Jahresrechnung 2020 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz⁵ wird voraussichtlich im ersten Halbjahr 2022 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.psmi>.

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 Stefanie Kißmer, Sylvia Schill, Dr. Elke Topp, Florian Decker, Dr. Johannes Siebelt und Andreas Utsch.

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

Nr. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2020

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- keine wesentlichen Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2020 und den Büchern sowie in anderen Nachweisen aufgeführten Beträgen und Angaben festgestellt, die für die Entlastung von Bedeutung sein könnten,
- keine wesentlichen Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht belegt waren.

Bei der dem Rechnungshof aufgegebenen Prüfung¹ wurde insbesondere Folgendes festgestellt:

1 Belegprüfung

Nach den Ergebnissen der stichprobenweisen Prüfung wurden in mehreren Fällen ähnliche Sachverhalte uneinheitlich gebucht und dabei teilweise unzutreffenden Hauptgruppen zugeordnet. Weiterhin wurden Einnahmen von Ausgabetiteln abgesetzt, statt diese, wie in § 15 Abs. 1 LHO vorgeschrieben, separat als Einnahmen zu verbuchen (Bruttoprinzip). Eine Ausnahme nach § 15 Abs. 1 Satz 2 LHO war im Haushaltsplan nicht zugelassen worden. Außerdem wurden teilweise Rechnungen entgegen § 34 Abs. 2 Satz 1 LHO vor der Fälligkeit beglichen.

Die verantwortlichen Ministerien haben erklärt, die erforderlichen Titel und Haushaltsvermerke im Regierungsentwurf zum Haushalt 2022 auszubringen bzw. die Feststellungen zukünftig zu beachten.

2 Schulden

2.1 Stichtagsbezogene Verschuldung

Die Angaben zur Gesamtverschuldung zum Ende des Haushaltsjahres 2020 weichen in der Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen (29.790 Mio. €) und der Haushaltsrechnung des Landes (32.704 Mio. €) wiederum² voneinander ab. Unter Berücksichtigung der nach dem 31. Dezember 2020 zum Haushaltsausgleich zulasten des abgeschlossenen Haushaltsjahres 2020 gebuchten Kreditaufnahme von 2.938,8 Mio. € sowie nach Abzug des in der Übersicht des Bundesministeriums enthaltenen BAföG-Darlehens von 29,3 Mio. € verbleibt eine Differenz von 4,2 Mio. €.³

¹ Artikel 120 Abs. 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz, §§ 89 Abs. 2 und 97 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO).

² Vgl. Beitrag Nr. 1, Tz. 2.1 des Jahresberichts 2021 (Drucksache 17/14400).

³

29.790,1 Mio. €	Verschuldung des Landes 2020 gemäß Übersicht des Bundesfinanzministeriums
+ 2.938,8 Mio. €	Abschlussbuchung zulasten 2020
<u>- 29,3 Mio. €</u>	BAföG-Darlehen 2020 (Übersicht 8 der Haushaltsrechnung 2020)
= 32.699,6 Mio. €	Zwischensumme
- 32.703,9 Mio. €	Schuldenstand laut Haushaltsrechnung 2020 (ohne aufgeschobene Anschlussfinanzierung aus vorübergehenden Tilgungen von Altschulden aufgrund des Aufwuchses der Ausgabereste)
<u>≡ - 4,2 Mio. €</u>	verbleibende Differenz nach Berücksichtigung von Rundungsdifferenzen

Das Ministerium der Finanzen (im Folgenden: Ministerium) hat mitgeteilt, die Differenz aus dem Jahr 2017 bestehe in gleicher Summe unverändert fort. Deren Ursache sei noch nicht aufgeklärt. Die Ermittlungsarbeiten hierzu im Fachreferat dauerten noch an.

2.2 Kreditermächtigung für die Anschlussfinanzierung auslaufender Altschulden

2.2.1 Ausweis in der Haushaltsrechnung

§ 2 Abs. 12 LHG 2019/2020 sieht vor, dass Rücklagen und Sondervermögen bis zu ihrer Inanspruchnahme für die 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 (aufgeschobene Anschlussfinanzierung).

In der Übersicht zur Haushaltsrechnung 2020 über den Stand der Schulden des Landes zum Ende des Jahres sind auch die Kreditermächtigungen aus aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen ausgewiesen. Welche Rücklagen in welcher Höhe im Einzelnen zur Liquiditätssteuerung eingesetzt wurden, zeigt die Haushaltsrechnung jedoch nicht. In den Übersichten über die Sondervermögen, Rücklagen und das Finanzvermögen werden die jeweiligen Rücklagenbestände lediglich in voller Höhe dargestellt, ohne Hinweis auf deren teilweise bzw. vollständige zwischenzeitliche Verwendung für die aufgeschobene Anschlussfinanzierung.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dieser Ausweis werde - auch vor dem Hintergrund der damals kurz bevorstehenden Fertigstellung der Haushaltsrechnung - für nicht zwingend notwendig erachtet.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass der Ausweis künftig erfolgen sollte. Denn nur hierdurch kann die Zusammensetzung der Kreditermächtigungen und damit die Entwicklung der aufgeschobenen Anschlussfinanzierung nachvollzogen und überprüft werden. Der korrekte Ausweis von Kreditermächtigungen sichert die Beteiligungsrechte des Budgetgesetzgebers.

2.2.2 Ausweis im Haushaltsplan

Das Ministerium hatte im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung 2019 zugesagt, einen Ausweis der Kreditermächtigungen aus aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen im Haushaltsplan für den Haushalt 2022/2023 zu prüfen.⁴

Das Ministerium hat erklärt, die Prüfung habe noch nicht erfolgen können, da die vorhandenen Kapazitäten insbesondere durch unvorhersehbare Entwicklungen wie die Corona-Krise und die Hochwasserkatastrophe gebunden gewesen seien. Es solle baldmöglichst untersucht werden, ob und ggf. in welcher Form ein Hinweis auf die Kreditermächtigung aus aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen im nächsten Haushaltsplan sinnvoll sei.

3 Bürgschaften

Die Übersicht über den Stand der übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen des Landes am Ende des Haushaltsjahres 2020 weist für den Verwendungszweck nach § 8 Abs. 1 Nr. 3 LHG 2019/2020 (Förderung sonstiger Maßnahmen) eine Ermächtigung von 800 Mio. € aus. Dabei war unberücksichtigt geblieben, dass mit dem ersten Nachtragshaushalt 2020 diese auf 3 Mrd. € erhöht worden war.⁵

⁴ Vgl. Beitrag Nr. 1, Tz. 2.3 des Jahresberichts 2021 (Drucksache 17/14400).

⁵ Artikel 1 Nr. 4 Landesgesetz zur Änderung des Landeshaushaltsgesetzes 2019/2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020).

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Erhöhung der Ermächtigung sei versehentlich nicht berücksichtigt worden. Die Gesamtsumme der Ermächtigungen ändere sich durch eine zutreffende Berücksichtigung von 4,425 Mrd. € auf 6,625 Mrd. €.

4 Sondervermögen „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“

4.1 Zusammensetzung der Rücklage nicht transparent ausgewiesen

Der Rechnungshof empfahl im Januar 2021 eine Aufnahme auch der als Leertitel im Wirtschaftsplan veranschlagten Titel in den Haushaltsabschluss des Sondervermögens. Dadurch würde der gesamte Wirtschaftsplan des Sondervermögens widergespiegelt. Das Ministerium sagte die Darstellung der Titel zu. Die Haushaltsrechnung weist in ihrem Abschluss des Sondervermögens jedoch keine titelgruppenbezogenen Rücklagenzuführungen (Gruppe 919) aus. Entgegen der Veranschlagung im Wirtschaftsplan ist damit im Einzelnen nicht nachvollziehbar, wie sich die Ausgaben der Hauptgruppe 9 (Besondere Finanzierungsausgaben) zusammensetzen. Die lediglich zusammengefasst dargestellte Gesamtrücklagenzuführung lässt nicht erkennen, wie hoch die Rücklagen in den einzelnen Titelgruppen sind. Ein Ausweis der Rücklagenbestände in den jeweiligen Titelgruppen würde die Transparenz erhöhen.

Das Ministerium hat ausgeführt, dass durch die quartalsmäßige Berichterstattung an den Haushalts- und Finanzausschuss Transparenz hergestellt werde. Im Übrigen hat es mitgeteilt, die Empfehlungen des Rechnungshofs seien durch Aufnahme der Titel(-nummern) sowie der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen im „Abschluss und Vergleich des Rechnungsergebnisses mit dem Rechnungssoll des Sondervermögens Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ der Haushaltsrechnung 2020 bereits teilweise umgesetzt worden. In der Jahresrechnung 2021 würden zusätzlich die Titelbezeichnungen (Zweckbestimmungen), die nicht bebuchten Einnahmetitel sowie unterhalb der Titelgruppen die Titel 919 „Zuführung an Rücklage“ ergänzt und die titelgruppenbezogenen Beträge in die Darstellung der Rücklage übernommen.

4.2 Digitalisierung an den Hochschulen (Titelgruppe 87)

Der Haushaltsabschluss 2020 des Sondervermögens weist für die Titelgruppe 87 bei einem Soll von 50 Mio. € Ist-Ausgaben von 230.000 € aus. Das Ministerium berichtete in seiner Vorlage⁶ vom Januar 2021 zur Mittelbewirtschaftung des Sondervermögens im Jahr 2020, 5 Mio. € seien für die Programmlinie zur Sicherstellung des Digitalen Wintersemesters 2020/2021 bewilligt worden. Es war jedoch nicht erkennbar, für welches Jahr die Verpflichtungsermächtigung in Anspruch genommen werden sollte.

Das Ministerium hat erklärt, nach Auskunft des Ministeriums für Wissenschaft und Gesundheit handele es sich bei dem Hinweis zu Titelgruppe 87 nicht um eine Bewilligung im Sinne der §§ 23, 44 LHO mit der Folge, dass eine rechtliche Verpflichtung begründet werde. Vielmehr sei den Hochschulen (als Teil der Landesverwaltung) mitgeteilt worden, dass Ausgaben für den Zweck des Digitalen Wintersemesters bis zur angekündigten Höhe aus dem Sondervermögen getragen würden. Vor diesem Hintergrund werde keine Verpflichtungsermächtigung benötigt und belegt.

5 Ausgabereste

5.1 Mehrjährige Übertragung von Ausgaberesten

Nach § 45 Abs. 2 Satz 1 LHO bleiben Ausgabereste grundsätzlich nur bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar. In der Haushaltsrechnung werden im Abschlussbericht die ins Folgejahr übertragenen

⁶ Vgl. Vorlage 17/7890 S. 11 f.

Reste über 250.000 € titelweise aufgeführt. Ob die zeitliche Begrenzung eingehalten wurde, ist damit nicht nachvollziehbar.

Das Ministerium hat hierzu ausgeführt, Ausgabereste würden stichtagsbezogen zum jeweiligen Jahresende gebildet und in der Haushaltsrechnung nachgewiesen. Sie wüchsen jeweils dem Ansatz des laufenden Haushaltsjahres zu und führten zu einer Gesamtausgabermächtigung (sogenanntes Rechnungssoll) des jeweiligen Titels. Das bestehende Rechnungssystem sehe keine nach Ausgaberesten und Haushaltsansätzen getrennten Buchungen vor. Insoweit stünden keine speziellen Ist-Daten für die Inanspruchnahme von Haushaltsresten, weder im Verlauf des Haushaltsjahres noch am Jahresende, zur Verfügung. Dessen ungeachtet gelte der Grundsatz, dass die gebildeten und übertragenen Ausgabereste auf dem jeweiligen Titel vorrangig zu verausgaben seien. Insoweit sei es nicht angezeigt, hinsichtlich der Darstellung der Haushaltsreste in der Haushaltsrechnung ein Format zu wählen, das die generelle zeitliche Verfügbarkeit der Ausgabereste mitberücksichtige.

Der Rechnungshof verweist darauf, dass bei einem solchen Vorgehen die zeitliche Beschränkung des § 45 Abs. 2 Satz 1 LHO unterlaufen wird. Zweck der zeitlichen Begrenzung ist eine wirklichkeitsnahe Haushaltswirtschaft und die Verhinderung von Schattenhaushalten.⁷ Der Bundesrechnungshof hat auf Bundesebene diese Thematik aufgrund des damit verbundenen technischen Aufwands und des damals zu beobachtenden Rückgangs der Ausgabereste nicht weiterverfolgt, sich aber bei einem Anstieg der Ausgabereste ein Wiederaufgreifen vorbehalten.⁷ Das Ministerium hatte 2018 angekündigt, mittelfristig eine Stabilisierung der Ausgabereste durch eine restriktive Bewilligungspraxis anzustreben.⁸ Sollte dies nicht ausreichen, könnte flankierend über den Aufbau einer systematischen Überwachung der zeitlichen Beschränkungen ein Beitrag zur Verminderung der Ausgabereste geleistet werden.

5.2 Beteiligung an den Versorgungslasten des Bundes

Im Einzelplan 08⁹ waren 5,7 Mio. € Ausgabereste von mehreren Titeln der Obergruppen 42, 44 und 45 auf Kapitel 08 12 Titel 631 01 „Beteiligung an den Versorgungslasten des Bundes“ übertragen worden. Entsprechende Vermerke, nach denen die Ausgaben übertragen werden können, waren bei den Haushaltsstellen nicht angebracht.

Das Ministerium hat erklärt, im Hinblick auf § 10 Abs. 2 LHG 2019/2020 sei im Kapitel 08 12 im Haushaltsvollzug 2020 die Deckungsfähigkeit in Anspruch genommen worden. Aus den Titeln der Hauptgruppe 4 sei die Haushaltsstelle 631 01 verstärkt worden. Reste seien nach § 6 Abs. 3 LHG bei den nicht-steuerbaren Personalausgaben gebildet worden. Zudem seien Mittel der Hauptgruppe 4 zur Deckung von Ausgaben im Bereich der Versorgungslastenteilung (Kapitel 08 12 Titel 631 01) gem. § 10 Abs. 2 LHG eingesetzt worden. Die Ausgaben nach dem Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag und den Vereinbarungen des Bundes würden zwangsläufig anfallen. Die Abfindungen im Rahmen der Versorgungslastenteilung stünden in engem Sachzusammenhang zu den nicht-steuerbaren Personalausgaben und seien gewissermaßen vorgezogene Versorgungsausgaben. Im Jahr 2022 würden Mittel in vergleichbarer Weise verausgabt werden.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass Deckungsfähigkeiten nur in Anspruch genommen werden können, wenn bei dem deckungsberechtigten Titel tatsächlich Ausgaben anfallen. Eine Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit „auf Vorrat“, um sodann bei dem deckungsberechtigten Titel Ausgabereste bilden zu können, ist nicht

⁷ Vgl. Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, zu § 45 BHO, Rn. 16.

⁸ Vgl. Beitrag Nr. 1, Tz. 2.1, Jahresbericht 2019 (Drucksache 17/8300).

⁹ Einzelplan des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.

möglich. Daher gab es bei Kapitel 08 12 Titel 631 01 schon keine Mittel, aus denen Reste hätten gebildet werden können.

Für eine Übertragung von Resten direkt aus Hauptgruppe 4 auf Titel 631 01 gab es weder eine gesetzliche Ermächtigung noch eine entsprechende Regelung in Haushaltsvermerken.

Ab dem Jahr 2022 ist daher ein haushaltsrechtlich zulässiges Vorgehen zu wählen.

6 Erwirtschaftung globaler Minderausgaben

Im Kapitel 14 02 Titel 549 01¹⁰ sind für den Haushaltsausgleich globale Minderausgaben von 7,9 Mio. € veranschlagt. Diese können im Einzelplan 14 in den Hauptgruppen 5 bis 8 erwirtschaftet werden. Die Haushaltsrechnung für das Jahr 2020 weist für Kapitel 14 14 Titel 633 71 einen Beitrag von 20.000 € aus. Die Rechnung über den Haushalt des Einzelplans 14 weist für den Titel jedoch lediglich Minderausgaben von 14.459,99 € aus.

Das Ministerium hat mitgeteilt, eine diesbezügliche Korrekturmeldung des Ressorts sei übersehen worden. Die fehlende globale Minderausgabe von 5.540,01 € werde auf Kapitel 14 14 Titel 686 05 erwirtschaftet.

7 Begrenzung der Selbstbewirtschaftungsmittel der Hochschulen

Das Ministerium hatte im Dezember 2018 mitgeteilt, dass die Selbstbewirtschaftungsmittel langfristig auf ein angemessenes Volumen von 200 % der Ansätze der Titelgruppe 71 „Lehre und Forschung“ (bzw. Titelgruppe 72 „Lehre, Forschung und Fortbildung“ bei der DUV, Kapitel 15 10) im jeweiligen Hochschulkapitel begrenzt werden sollen.

Für das Haushaltsjahr 2020 wurde in Summe das angemessene Volumen um 283.601 € unterschritten. Einzelne Hochschulen überschritten jedoch ihre jeweilige Begrenzung: die Technische Hochschule Bingen um 802.500 €, die Hochschule Trier um 84.900 € (Vorjahr 800.000 €) und die Hochschule Worms um 1.878.000 €. Dabei haben sich die Höhe der Selbstbewirtschaftungsmittel der Technischen Hochschule Bingen und der Hochschule Worms im Vergleich zum Haushaltsjahr 2019 nicht oder nicht wesentlich geändert.

Das Ministerium hat über die Ausgabeplanungen der betroffenen Hochschulen berichtet. Die Technische Hochschule Bingen werde zum Ausgleich des Haushaltsjahres 2021 insgesamt 250.000 € benötigen. Weitere 650.000 € seien auf Forschungskonten der Professoren gebunden. Der Bau des neuen Lernzentrums werde mit 350.000 € unterstützt. Die Hochschule Worms werde bis Ende 2021 aus den Selbstbewirtschaftungsmitteln IT-Infrastrukturmaßnahmen finanzieren. 2 Mio. € seien für den Neubau des Gebäudes N eingeplant. Bauverzögerungen verhinderten den geplanten Mittelabfluss.

8 Nicht abgerechnete Abschlagszahlungen

Die nicht abgerechneten Abschlagszahlungen in den Jahren vor 2019 haben sich reduziert. Weiterhin entfielen

- 190 Abschlagszahlungen mit 1,0 Mio. € auf die Jahre 2010 bis 2015,
- 1.900 Abschlagszahlungen mit 7,7 Mio. € auf die Jahre 2016 bis 2019 und
- 1.300 Abschlagszahlungen mit 3,4 Mio. € auf das Jahr 2020.

Das Ministerium hat erklärt, dass aufgrund der intensiven Überprüfung und der daraus resultierenden Gesamtentwicklung der Anzahl der Fälle, die sogenannten Kartelleichen, insgesamt als abgearbeitet betrachtet werden könnten. Das vorliegende

¹⁰ Einzelplan 14 des Ministeriums für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten.

Volumen unterliege aufgrund der neu eingeführten Kontrollmechanismen einer engmaschigen Prüfung und dürfe als geschäftsüblich bezeichnet werden. Weitergehende Optimierungen seien daher landesweit nicht mehr zu erwarten.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Abschlagszahlungen aus älteren Haushaltsjahren vollständig abgerechnet werden.

9 Stellenwirtschaft

Der Landtag hat im September 2021 die Empfehlung des Rechnungshofs¹¹, in der nächsten Haushaltsrechnung einen detaillierten kapitelweisen Soll-Ist-Vergleich zum Nachweis über die Inanspruchnahme der in den Stellenplänen des Landes ausgewiesenen Stellen aufzunehmen, zustimmend zur Kenntnis genommen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es bewerte eine weitere Ausweitung des bereits jetzt sehr umfangreichen Zahlenwerkes der Haushaltsrechnung als kontraproduktiv. Zudem sei ein gewisser Anteil an unbesetzten Stellen für ein flexibles Personalmanagement erforderlich.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass auch ein Ausweis im Haushaltsplan - wie es der Bund und einige Länder praktizieren - in Betracht kommt.¹² Dort könnte die Ist-Besetzung als zusätzliche Spalte in den tabellarischen Übersichten über die Stellen in den Einzelplänen aufgenommen werden. Dies würde die Darstellung im Vergleich zur vollständigen Neuaufnahme in der Haushaltsrechnung deutlich verschlanken. Die Haushaltsrechnung erscheint zwar für einen Ist-Ausweis als passenderer Ort. Entscheidend ist jedoch, dass die gewünschten Informationen den Abgeordneten zur Verfügung gestellt werden.

10 Fehlbeträge der Universitätsmedizin

Im Hinblick auf erwartete und erwirtschaftete Jahresfehlbeträge der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz hat das zuständige Ressort dem Haushalts- und Finanzausschuss entsprechende Vorlagen zur Kenntnis übersandt.

Der Rechnungshof empfiehlt angesichts der hohen Finanzvolumina und der Gewährträgerschaft des Landes¹³, insbesondere bei Nachtragswirtschaftsplänen der Universitätsmedizin bereits in den Vorlagen Veränderungen in Positionen schriftlich zu erläutern. Dies würde zu einer Verbesserung der Information des Landtags als Budgetgesetzgeber beitragen.

Das Ministerium hat erklärt, auch wenn in den zurückliegenden Jahren die Nachtragswirtschaftspläne aufgrund der Auswirkungen der Pandemie erhebliche Prognoseschwankungen berücksichtigt hätten und daher die Anpassungen auch etwas pauschaler vorgenommen werden mussten, werde die Universitätsmedizin bei der Vorlage künftiger Nachtragswirtschaftspläne weitere erläuternde Informationen zur Verfügung stellen. Die Ergebnisse der bisherigen Nachträge hätten weitgehend den verabschiedeten bzw. zu erwartenden Jahresabschlüssen entsprochen.

11 Einheitliche Veranschlagungspraxis bei den finanziellen Beziehungen zwischen den Landesbetrieben und dem Landeshaushalt

Die an den Landeshaushalt gezahlten Zinsen für Gesellschafterdarlehen der Landesbetriebe im Einzelplan 08 werden bei verschiedenen Obergruppen vereinnahmt. So wurden die vom Landesbetrieb Landeseigene Anlagen an Wasserstraßen

¹¹ Vgl. Beitrag Nr. 1, Tz. 9 des Jahresberichts 2021 (Drucksache 17/14400), Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses 18/4 am 15. September 2021 S. 6 f. und Plenarsitzung 18/8 am 23. September 2021 S. 93.

¹² Vgl. auch Beitrag Nr. 1, Tz. 9 des Jahresberichts 2021 (Drucksache 17/14400).

¹³ § 1 Abs. 4 Universitätsmedizingesetz.

(BLAW) an das Land gezahlten Zinsen für ein Gesellschafterdarlehen in der Obergruppe 12, vergleichbar einer Gewinnausschüttung erfasst. Die vom Landesbetrieb Mobilität (LBM) an das Land gezahlten Zinsen für ein Gesellschafterdarlehen wurden dagegen der Obergruppe 16 „Zinseinnahmen aus sonstigen Bereichen“ zugeordnet.

Das Ministerium hat über die Einschätzung des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau berichtet. Beim LBM handele es sich um eine feststehende/festgeschriebene Verzinsung des Gesellschafterdarlehens (Obergruppe 16). Für den BLAW greife die Ablieferung aus der Verzinsung des Gesellschaftsdarlehens nur bei entsprechender Gewinnerzielung (Obergruppe 12).

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass der Gruppierungsplan für die Obergruppe 12 „Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und aus Vermögen (ohne Zinsen)“ vorsieht. Auch bei Kopplung der Zinszahlung des BLAW an eine Gewinnerzielung handelt es sich bei den Zahlungen an den Landeshaushalt um Zinszahlungen, für die im Gruppierungsplan die Obergruppe 16 „Zinseinnahmen aus sonstigen Bereichen“ eingerichtet ist.

12 Liquiditätspool - Wiederaufbaukasse der rheinland-pfälzischen Weinbaugebiete

Lediglich die Wiederaufbaukasse der rheinland-pfälzischen Weinbaugebiete hatte Ende 2020 dem Liquiditätspool Mittel entnommen, und zwar 41,9 Mio. €. ¹⁴

Das Ministerium hat mitgeteilt, es sei kein Bedarf mehr für eine Weiterführung des Liquiditätspools erkennbar. Bis auf die Wiederaufbaukasse hätten alle Landesgesellschaften und -betriebe den Liquiditätspool verlassen. Der Vertrag mit der Gesellschaft sei gekündigt und zum Ausgleich des Kontos eine Frist bis Ende September 2022 gegeben worden. Die Schließung des Liquiditätspools sei demnach spätestens Ende September 2022 möglich.

13 Beteiligungen - Nürburgring GmbH i. E. (umbenannt in ComNew Betriebs GmbH¹⁵)

Die Haushaltsrechnung weist für die Gesellschaft in der Übersicht über die Beteiligungen ein Stammkapital von 20 Mio. € aus. Dies entspricht den allgemeinen Angaben zum Unternehmen im Beteiligungsbericht 2021. Aus den Unternehmensdaten des Beteiligungsberichts ergibt sich ein gezeichnetes Kapital von 5,113 Mio. €. Im Jahr 2017 wurde das gezeichnete Kapital/Stammkapital von 20 Mio. € (in 2016) auf 5,113 Mio. € (in 2017) angepasst¹⁶.

Das Ministerium hat erklärt, die Europäische Kommission habe 2014 festgestellt, dass Zahlungen in Form von Eigenkapitalerhöhungen in Höhe von insgesamt 14,9 Mio. € gegen europäisches Beihilferecht verstoßen hätten und deswegen vom Beihilfegeber zurückzufordern seien. Die Rückforderungen seien zur Insolvenztabelle angemeldet und entsprechend festgestellt worden. Zur bilanziellen Umsetzung seien die Kapitalerhöhungen vom gezeichneten Kapital von 20 Mio. € abgezogen worden, sodass ein gezeichnetes Stammkapital von 5.113.000 € verblieben sei.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass in der nächsten Haushaltsrechnung 2021 das gezeichnete Stammkapital von 5,1 Mio. € in der Übersicht über die Beteiligungen ausgewiesen wird.

¹⁴ Vgl. Vorlage 18/933.

¹⁵ Die Gesellschaft befindet sich seit dem 1. November 2012 im Insolvenzverfahren durch Eigenverwaltung.

¹⁶ Vgl. Unternehmensdaten im Beteiligungsbericht 2019, Drucksache 17/10767 S. 128.

14 Regelwerk für die Landesbetriebe zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Die Landesregierung hatte zugesagt, dem Haushalts- und Finanzausschuss ein Regelwerk für die Landesbetriebe zur Haushalts- und Wirtschaftsführung zur Abstimmung vorzulegen. 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. Der Rechnungshof hat im Jahresbericht 2021¹⁷ aus seiner Sicht weitere notwendige Regelungsgegenstände dargelegt, etwa eine Regelung zu Abweichungen vom Wirtschaftsplan im Haushaltsvollzug.

Das Ministerium hat mit Bezug auf die Ausführungen im Jahresbericht 2021 (S. 20 f.) erklärt, die vom Rechnungshof zur weiteren Vorgehensweise dargelegten notwendigen Regelungsgegenstände seien von der Landesregierung aufgegriffen worden. Zur abschließenden Erörterung werde der insoweit erarbeitete Regelwerkentwurf zeitnah - spätestens bis zum 3. Quartal 2022 - vorgelegt.

¹⁷ Vgl. Beitrag Nr. 1, Tz. 10 des Jahresberichts 2021 (Drucksache 17/14400).

Nr. 2

Abwicklung des Landeshaushalts 2020

Die Haushaltsrechnung 2020 schloss mit einem Finanzierungsdefizit von 1.346 Mio. € ab. Um die Deckungslücke zu schließen, nahm das Land Kredite am Kreditmarkt auf. Die Netto-Kreditaufnahme betrug 1.295 Mio. €, davon wurden 169 Mio. € als notsituationsbedingte Kredite unter Verweis auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie aufgenommen. Das Land entnahm zur Finanzierung des Defizits 51 Mio. € netto aus Rücklagen.

Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die bereinigten Gesamteinnahmen um 2,8 % auf 19 Mrd. € und die bereinigten Gesamtausgaben um 18,1 % auf 20,3 Mrd. €.

Die Ausgabereste - brutto - erhöhten sich gegenüber 2019 um 349 Mio. € auf 2,5 Mrd. €.

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

1 Haushaltsabschluss

Der Haushaltsabschluss weist das folgende Ergebnis der Haushaltsführung des Haushaltsjahres 2020 unter Berücksichtigung der Haushaltsreste nach:

		Einnahmen €	Ausgaben €
		Rechnungsergebnis	
a)	Nach der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2020 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	25.573.147.626,13	25.573.147.626,13
b)	Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2020 verbliebenen Haushaltsreste, die in das Haushaltsjahr 2021 übertragen wurden	2.423.512.328,11	2.423.512.328,11
c)	Rechnungsergebnis: Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Haushaltsjahres 2020 verbliebenen Haushaltsreste	27.996.659.954,24	27.996.659.954,24
		Haushaltsermächtigung	
d)	Nach dem Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2020 ¹ beträgt das Haushalts-Soll	26.944.412.500,00	26.944.412.500,00
e)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2019 übernommenen Haushaltsreste	2.083.091.844,55	2.083.091.844,55
f)	Rechnungssoll: Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2019 übernommenen Haushaltsreste	29.027.504.344,55	29.027.504.344,55
g)	Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Rechnungssoll (f)	- 1.030.844.390,31	- 1.030.844.390,31
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2020	Ausgleich	

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

¹ Zweiter Nachtragshaushalt für das Haushaltsjahr 2020.

2 Rechnungsergebnisse

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

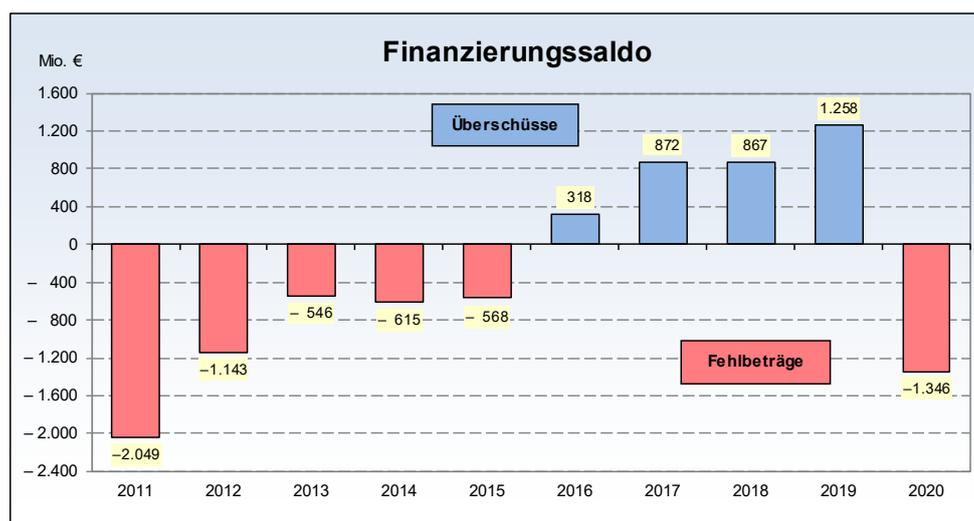
Haushaltsjahr	Rechnungsergebnisse ²	
	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
2011	21.512,6	5,9
2012	22.359,9	3,9
2013	21.538,3	- 3,7
2014	21.845,0	1,4
2015	21.670,8	- 0,8
2016	23.112,7	6,7
2017	22.100,3	- 4,4
2018	21.500,5	- 2,7
2019	22.812,2	6,1
2020	25.913,6	13,6

Im Jahr 2020 erhöhte sich das Rechnungsergebnis gegenüber dem Vorjahr um 3,1 Mrd. € (13,6 %). Dieser Anstieg war im Wesentlichen auf höhere Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt auf der Einnahmenseite und auf höhere Ausgaben für sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen an den öffentlichen Bereich, sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche und Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen, auf der Ausgabenseite zurückzuführen.

3 Finanzierungs- und Primärsalden

3.1 Finanzierungssaldo und Haushaltsausgleich

In der Finanzierungsrechnung werden die Einnahmen den Ausgaben gegenübergestellt, jeweils bereinigt um besondere Finanzierungsvorgänge (ohne Tilgungen bzw. Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Rücklagenzuführungen bzw. -entnahmen und Überschüsse bzw. Deckung von Fehlbeträgen). Danach ergaben sich in den Jahren 2011 bis 2020 folgende Finanzierungssalden:



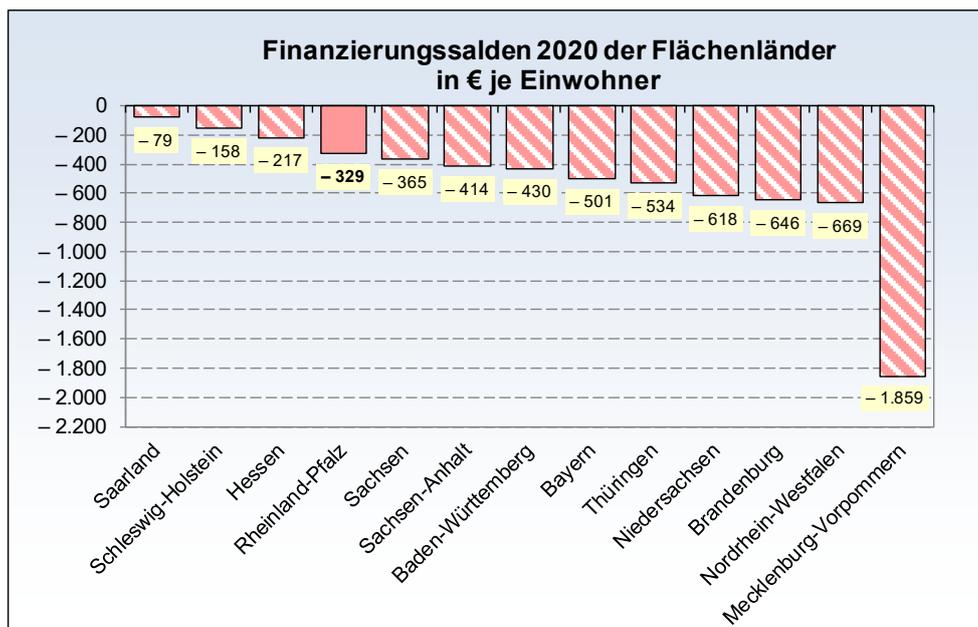
In dem Diagramm sind die Finanzierungssalden dargestellt. Danach bestanden in den Jahren 2011 bis 2015 und 2020 zum Teil hohe Deckungslücken, die durch Kreditaufnahmen geschlossen wurden. 2016 bis 2019 wurden in den Haushaltsrechnungen Finanzierungsüberschüsse ausgewiesen.

Das Haushaltsjahr 2020, das erste Jahr in dem sich die Corona-Pandemie auswirkte, schloss erstmals nach vier Jahren mit einem Finanzierungsdefizit ab. Der

² Vgl. Tabelle zu Beitrag Nr. 2, Tz.1 dieses Jahresberichts: Summe c) abzüglich Summe e).

Finanzierungssaldo lag mit - 1.346 Mio. € um 2.604 Mio. € unter dem Vorjahreswert. Zum Ausgleich des Defizits wurden Netto-Kredite am Kreditmarkt von 1.295 Mio. € aufgenommen und aus Rücklagen per saldo 51 Mio. €³ entnommen. Mit dem zweiten Nachtragshaushalt war noch ein Finanzierungsdefizit von 3.503 Mio. € erwartet worden. Die Verbesserung gegenüber der Planung ergab sich aus höheren Einnahmen als bei Aufstellung des zweiten Nachtragshaushalts veranschlagt (+ 1.796 Mio. €) und geringeren Ausgaben (- 361 Mio. €), darunter insbesondere solche für Investitionen (- 506 Mio. €).

Neben Rheinland-Pfalz wiesen 2020 auch alle anderen Flächenländer negative Finanzierungssalden aus.⁴



Das Diagramm zeigt, dass im Jahr 2020 alle Flächenländer Finanzierungsdefizite erwirtschafteten.

Mit der Corona-Pandemie verbundene finanzielle Belastungen beeinflussten auch in allen anderen Ländern den Finanzierungssaldo. In Mecklenburg-Vorpommern wurden insgesamt mehr als 3 Mrd. € an Sondervermögen zugeführt. Davon waren alleine 2,85 Mrd. € für das Sondervermögen MV-Schutzfonds zur Verhinderung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus und zur Minderung der wirtschaftlichen Auswirkungen vorgesehen. Wegen ihrer besonders angespannten Haushaltssituation erhalten Bremen und das Saarland vom Bund jeweils 400 Mio. € Sanierungshilfen zur Einhaltung der Schuldenregel.⁵

3.2 Primärsalden

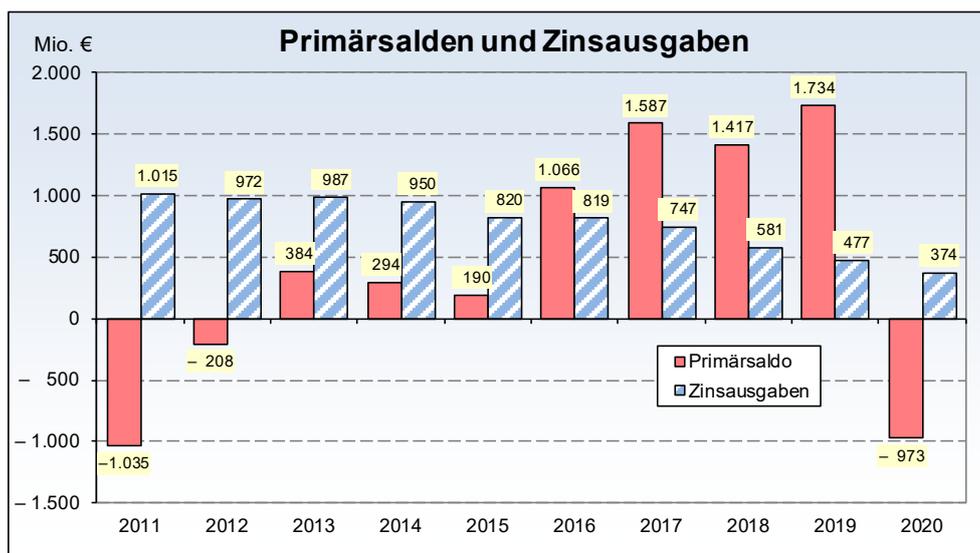
Die Primärsalden⁶ zeigen auf, ob die Primäreinnahmen (Einnahmen - siehe Nr. 3.1 - ohne Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen und Kapitalrückzahlungen) zur Finanzierung der Kernaussgaben des Landes (Ausgaben - siehe Nr. 3.1 - ohne Zinsausgaben) ausreichen. In den Jahren 2011 bis 2020 waren folgende Ergebnisse festzustellen:

³ Rücklagenentnahmen von fast 50,9 Mio. € stehen Rücklagenzuführungen von fast 158.000 € gegenüber. Von den Entnahmen entfielen 50 Mio. € auf die Auflösung der Rücklage Breitbandinfrastruktur. Vgl. Beitrag Nr. 3, Tz. 2.1.3 sowie 2.5.1 dieses Jahresberichts.

⁴ Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 2 des Statistischen Bundesamts, vom 29. Juni 2021.

⁵ § 1 Abs. 2 Sanierungshilfengesetz.

⁶ Das Ministerium der Finanzen hat in der Beantwortung der Kleinen Anfrage 1304 (Drucksache 16/1996) im Unterschied zur Darstellung in diesem Beitrag die Erlöse aus Vermögensveräußerungen nicht von den Primäreinnahmen in Abzug gebracht.



In dem Diagramm sind für die Jahre 2011 bis 2020 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. 2016 bis 2019 überstiegen die Primärüberschüsse zum Teil deutlich die Zinsausgaben.

Im Jahr 2020 entstand ein Primärdefizit von 973 Mio. € und trug damit auch nicht zur Finanzierung der auf 374 Mio. € zurückgegangenen Zinsausgaben bei.

4 Bereinigte Gesamtausgaben und -einnahmen

Die bereinigten Gesamtausgaben (Gesamtausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen und ohne haushaltstechnische Verrechnungen) beliefen sich 2020 nach dem zweiten Nachtragshaushalt auf 20.706 Mio. € und nach der Haushaltsrechnung auf 20.329 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sich die Ist-Ausgaben um 3.118 Mio. € (+ 18,1 %).

Seit 2011 ergaben sich folgende Veränderungen:

Haushaltsjahr	bereinigte Gesamtausgaben	
	Haushaltsplan Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Haushaltsrechnung (Ist-Ausgaben) Veränderung gegenüber Vorjahr in %
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
2020	16,8	18,1

Die bereinigten Gesamteinnahmen (Gesamteinnahmen ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, aus Rücklagen und aus Überschüssen sowie ohne haushaltstechnische Verrechnungen) beliefen sich nach den Rechnungsergebnissen 2020 auf 18.984 Mio. €. Dies waren im Vergleich zum Vorjahr 514 Mio. € mehr (+ 2,8 %).

5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe

In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung sind ausgewiesen:

überplanmäßige Ausgaben	39.399.816,31 €
außerplanmäßige Ausgaben	626.667.524,32 €
Haushaltsvorgriffe ⁷	<u>32.346.571,09 €</u>
Insgesamt	<u>698.413.911,72 €</u>

Die wesentlichen Abweichungen vom Haushaltsplan betrafen Soforthilfen des Bundes für die Gewährung von Überbrückungshilfen als Billigkeitsleistungen für von der Corona-Krise in ihrer Existenz bedrohte kleine (525,8 Mio. €) und mittlere Unternehmen (100 Mio. €)⁸, Zuweisungen für Kindergärten nach § 18 Abs. 1 LFAG (36,3 Mio. €) und Förderung von laufenden Zwecken im Rahmen des Entwicklungsprogramms Umweltmaßnahmen, Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Ernährung (EULLE, 25,6 Mio. €)⁹.

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

⁸ Vgl. Drucksache 17/11699 und Drucksache 17/12439, Unterrichtungen des Ministeriums der Finanzen über die jeweilige Erteilung der Einwilligung zu den außerplanmäßigen Ausgaben.

⁹ Vgl. Abschlussbericht (Nr. 8) und Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung 2020.

6 Ausgabereste und Vorgriffe

In den Jahren 2011 bis 2020 wurden folgende Ausgabereste gebildet und Vorgriffe¹⁰ in Anspruch genommen:

Haushaltsjahr	Ausgabereste - netto -	Vorgriffe	Ausgabereste - brutto -	Ausgabereste - brutto - in % des Haus- haltsansatzes
	Mio. €			
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
2020	2.423,5	32,3	2.455,9	9,1

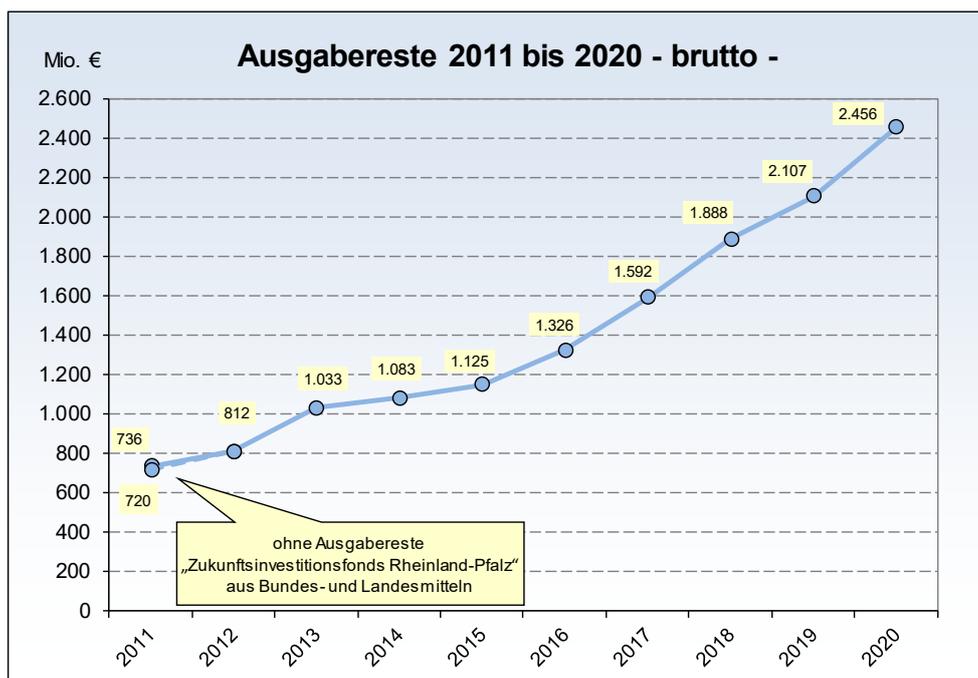
Die Ausgabereste (brutto) erhöhten sich 2020 gegenüber dem Vorjahr um 349,0 Mio. € auf 2.455,9 Mio. €.¹¹

Hohe Ausgabereste wurden bei folgenden Positionen gebildet:

- 118,0 Mio. € „Zuweisungen zur Förderung des Städtebaus - KFA-Mittel“ (Kapitel 20 06 Titel 883 15),
- 112,6 Mio. € „Soziale Wohnraumförderung“ (Kapitel 12 25 Titelgruppe 71),
- 93,2 Mio. € „Globale Mehrausgaben für Personalausgaben“ (Kapitel 20 02 Titel 461 01),
- 80,9 Mio. € „Ergänzende Finanzausweisungen an die Aufgabenträger des öffentlichen Personennahverkehrs“ (Kapitel 08 11 Titel 637 13),
- 78,6 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),
- 72,0 Mio. € „Darlehen für Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte gemäß § 13 Abwasserabgabengesetz“ (Kapitel 14 12 Titel 853 01),
- 69,0 Mio. € „Förderung von Maßnahmen im Bereich der Breitbandinfrastruktur 50 Mbit“ (Kapitel 03 04 Titelgruppe 71),
- 67,4 Mio. € „Zuschuss an die Universitätsmedizin in Mainz für Bau- und Ersteinrichtungsmaßnahmen“ (Kapitel 12 15 Titel 894 02),
- 63,8 Mio. € „Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen“ (Kapitel 06 02 Titel 812 71),
- 52,6 Mio. € „Ausgaben für Ersteinrichtung und Großgeräte bei Hochschulen“ (Kapitel 12 15 Titel 812 09),
- 50,2 Mio. € „Darlehen zur Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen - KFA-Mittel“ (Kapitel 14 02 Titel 853 51).

¹⁰ Siehe auch Fußnote 7.

¹¹ Im Übrigen vgl. Abschlussbericht Nr. 4 zur Haushaltsrechnung 2020.



Das Diagramm veranschaulicht die Entwicklung der Ausgabereste in den Jahren 2011 bis 2020.

Von den Ausgaberesten von 2,5 Mrd. € entfielen 668,6 Mio. € (27,2 %) auf Restebildungen im Rahmen des Bonus-/Malus-Systems¹².

Zum Ausgleich der Ausgabereste im Rahmen des Haushaltsabschlusses wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet. Hätte das Land die Reste für die Leistung von Ausgaben in Anspruch genommen, wäre die in der Haushaltsrechnung 2020 mit 32,7 Mrd. €¹³ ausgewiesene Gesamtverschuldung des Landes um 2,5 Mrd. € höher ausgefallen. Dies zeigt, dass sich aus den auf ihren bisher höchsten Stand gestiegenen Ausgaberesten erhebliche Risiken für den künftigen Haushaltsvollzug ergeben.

Im Dezember 2018 hatte das Ministerium der Finanzen angekündigt, mittelfristig eine Stabilisierung der Ausgabereste durch eine restriktive Bewilligungspraxis anzustreben.¹⁴ Zudem hat der Landtag im Jahr 2020 die Empfehlung des Rechnungshofs zur Einbeziehung der Reste in die Kalkulation kassenwirksamer Ausgabeansätze¹⁵ für die Haushaltsplanung 2021 zustimmend zur Kenntnis genommen.¹⁶ In mehreren Fällen wurden Reste im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2021 bei der Veranschlagung von Ausgabeansätzen berücksichtigt. Ebenso zustimmend zur Kenntnis genommen hat der Landtag die Empfehlung des Rechnungshofs im Jahr 2021, die

¹² Das Bonus-/Malus-System basiert auf der Regelung des § 6 Abs. 3 Landeshaushaltsgesetz. Es soll im Rahmen der Haushaltsflexibilisierung einen Anreiz geben, im jeweiligen Haushaltsjahr veranschlagte Mittel nicht noch schnell am Jahresende auszugeben, damit diese nicht verfallen. Danach können in budgetierten Bereichen bestimmte Ausgabereste für konsumtive und investive Zwecke gebildet und in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Resteübertragungen auf andere Haushaltsstellen sind auch möglich. In Form einer Pauschale werden Minderausgaben zur Haushaltskonsolidierung (Bonusdividende) genutzt. Ausnahmsweise geleistete Mehrausgaben sind an anderer Stelle im Haushalt im folgenden Haushaltsjahr einzusparen. Zu einer möglichen Anhebung des Prozentsatzes der Bonusdividende zur Verringerung der Ausgabereste vgl. Beitrag Nr. 1, Tz. 4.2, Jahresbericht 2021 (Drucksache 17/14400).

¹³ Ohne aufgeschobene Anschlussfinanzierungen von 216.194.068,73 €.

¹⁴ Vgl. Beitrag Nr. 1, Tz. 2.1, Jahresbericht 2019 (Drucksache 17/8300).

¹⁵ § 11 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) sowie Nr. 1.1 zu § 11 Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO).

¹⁶ Drucksache 17/12710 S. 3.

Übernahme der wesentlichen Bestimmungen der seit Jahren geltenden Budgetierungsregeln aus dem Landeshaushaltsgesetz in die Landeshaushaltsordnung zu erwägen und eine Evaluation des Bonus-/Malus-Systems zeitnah durchzuführen. Im Jahr 2020 stiegen die Ausgabereste weiter an. Es wird sich zeigen, ob die Umsetzung einer restriktiveren Bewilligungspraxis, die geänderte Veranschlagung sowie die Konsequenzen aus einer Evaluation des Bonus-/Malus-Systems ausreichen, um die Ausgabereste wirksam zurückzuführen. Ferner untersucht das Ministerium der Finanzen noch die Umstellung auf einen Ist-Abschluss.¹⁷

Die Ausgabereste im Jahr 2020 verteilen sich auf die Einzelpläne und die Ausgabe-Hauptgruppen wie folgt:

Einzelplan	Bezeichnung	Ausgabereste insgesamt		Ausgabereste					
		Mio. €	% des Haushaltsansatzes	Personal-ausgaben	Sächliche Verwaltungs-ausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahmen für Investitionen	Bau-maßnahmen	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitions-förderungs-maßnahmen	Besondere Finan-zierungs-ausgaben
Mio. €									
01	Landtag	9,5	16,1	1,2	1,5	0,3	—	6,5	—
02	Ministerpräsi-dentin und Staats-kanzlei	3,9	12,5	1,7	1,9	0,1	—	0,2	—
03	Ministerium des Innern und für Sport	282,2	18,5	20,4	15,3	40,0	—	206,6	—
04	Ministerium der Finanzen	73,2	12,5	28,3	5,8	29,3	0,0	9,8	—
05	Ministerium der Justiz	76,3	9,1	25,7	29,7	18,4	—	2,5	—
06	Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie	214,3	6,5	6,3	3,0	64,1	—	115,3	—
07	Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, In-tegration und Verbraucher-schutz	13,0	3,2	0,1	0,3	12,1	—	0,5	—
08	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirt-schaft und Weinbau	455,5	29,2	16,6	10,7	143,5	1,4	276,7	—
09	Ministerium für Bildung	128,7	2,7	34,5	6,2	39,6	—	48,4	—
10	Rechnungs-hof	0,0	0,0	—	—	—	—	—	—
12	Hochbau-maßnahmen und Wohnungs-bauförde-rung	280,2	47,9	—	1,9	123,9	32,6	121,8	—
14	Ministerium für Umwelt, Energie, Er-nährung und Forsten	385,0	82,0	9,7	22,9	58,9	50,3	243,1	—
15	Ministerium für Wissen-schaft, Wei-terbildung und Kultur	96,0	7,5	16,1	34,8	16,0	—	29,2	—
20	Allgemeine Finanzen	437,9	3,8	93,2	0,6	71,7	—	272,5	—
	insgesamt	2.455,9	9,1	253,8	134,4	617,9	84,3	1.333,1	—

¹⁷ Vgl. Beitrag Nr. 1 Tz. 3.1, Jahresbericht 2021 (Drucksache 17/14400).

7 Vergleich des Rechnungsergebnisses mit dem Rechnungssoll

Veränderung der Einnahmen gegenüber dem Rechnungssoll:

	Mio. €
Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	+ 1.094,3
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	+ 107,6
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	+ 710,9
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	- 2.943,7
Mindereinnahmen	- 1.030,8

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

Veränderung der Ausgaben gegenüber dem Rechnungssoll:

	Mio. €
Personalausgaben	- 89,6
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	- 1.259,7
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	+ 598,9
Baumaßnahmen	- 8,8
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	- 286,8
Besondere Finanzierungsausgaben	+ 15,1
Minderausgaben	- 1.030,8

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

¹⁸ Vgl. Ausführungen zu Beitrag Nr. 2, Tz. 8.1.2 dieses Jahresberichts.

8 Kreditermächtigungen

8.1 Landeshaushalt

8.1.1 Kredite am Kreditmarkt ohne Umschuldungen

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2020 ¹⁹	8.626.500.000,00 €
Aus dem Haushaltsjahr 2019 übertragene Einnahmereste aus Kreditaufnahmen (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 2.083.091.844,55 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2019 ²⁰ (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 2.815.000.000,00 €
Kreditermächtigung insgesamt	<u>13.524.591.844,55 €</u>
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	6.274.042.758,75 €
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 2021 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 2.423.512.328,11 €
Einnahmen und Reste insgesamt	<u>8.697.555.086,86 €</u>

In den Kreditermächtigungen nach § 2 Abs. 1 Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 sind auch solche für den Ausgleich eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge einer außergewöhnlichen Notsituation enthalten.²¹

Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten im Sinne des § 2a Abs. 2 Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020	1.201.392.800,00 €
Einnahmen aus Krediten im Sinne des § 2a Abs. 2 Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (Kapitel 20 05 Titel 325 02)	169.390.279,53 €

Die Kreditaufnahme am Kreditmarkt hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

8.1.2 Umschuldungen

Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen ²²	1.000.000.000,00 €
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten (Kapitel 20 05 Titel 325 03)	14.667.000,00 €

Der Gesamtbetrag der Umschuldungen unterschritt die Ermächtigung.

¹⁹ Artikel 1 Nr. 2 Zweites Landesgesetz zur Änderung des Landeshaushaltsgesetzes 2019/2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020) in Verbindung mit Nr. 1.1 des Kreditfinanzierungsplans 2020.

²⁰ Nach einer Inabgangstellung von 1,3 Mrd. €.

²¹ Vgl. Erläuterungen in Kapitel 20 05 Schuldenverwaltung Titel 325 02 Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt - Ausgleichsbetrag nach § 2a Absatz 2 Landeshaushaltsgesetz 2020 des zweiten Nachtragshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020.

²² § 2 Abs. 3 Nr. 1 LHG 2019/2020 in Verbindung mit Nr. 1.2 des Kreditfinanzierungsplans 2020.

8.2 Betriebshaushalte

8.2.1 Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung

Kreditemächtigung für das Haushaltsjahr 2020 ²³	25.000.000,00 €
Aufnahme von Darlehen (brutto)	25.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditemächtigung.

Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme zur Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen von bis zu 50 Mio. €²⁴ wurde nicht in Anspruch genommen.

8.2.2 Landesbetrieb Mobilität

Kreditemächtigung für das Haushaltsjahr 2020 ²⁵	120.000.000,00 €
Aufnahme von Darlehen (brutto)	120.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditemächtigung.

Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme zur Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen von bis zu 75 Mio. €²⁶ wurde nicht in Anspruch genommen.

²³ § 2 Abs. 1 Nr. 2 LHG 2019/2020.

²⁴ § 2 Abs. 3 Nr. 2 LHG 2019/2020.

²⁵ § 2 Abs. 1 Nr. 3 LHG 2019/2020.

²⁶ § 2 Abs. 3 Nr. 3 LHG 2019/2020.

Nr. 3

Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung

- den Landeshaushalt für die Zukunft rüsten: Ausgaben priorisieren, Überschüsse zur Schuldentilgung nutzen -

Ab dem Jahr 2020 fordert die Verfassung einen strukturell ausgeglichenen Haushalt. Die Haushaltsrechnung wies eine strukturelle Netto-Kreditaufnahme von Null aus.

Der Gesamtschuldenstand des Landes (Kernhaushalt und Landesbetriebe) erhöhte sich um 1.283 Mio. € auf 32,7 Mrd. €.

In der laufenden Rechnung überstiegen die Einnahmen die Ausgaben um 691 Mio. €. Für Investitionen gab das Land 1.654 Mio. € aus, dies waren 652 Mio. € mehr als im Vorjahr. Allerdings wurden die Zuführungen an das Sondervermögen „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ teilweise als Investitionen erfasst, obwohl diese Mittel überwiegend nicht im Jahr 2020 verausgabt wurden. Der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben des Kernhaushalts blieb mit 8,1 % um zwei Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer. Die Pro-Kopf-Verschuldung von Rheinland-Pfalz lag mit 7.279 € um 24 % und die Zinsausgaben lagen mit 91 € je Einwohner um 6 % über den Durchschnittswerten.

Hohe Ausgaben zur Eindämmung der Folgen der Corona-Pandemie und zur Stärkung der rheinland-pfälzischen Wirtschaft belasteten den Haushalt 2020. Das Land nahm Kredite von 169 Mio. € unter Verweis auf die außergewöhnliche Notsituation und von 1.202 Mio. € zum Ausgleich konjunkturbedingter Steuermindereinnahmen auf.

Nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2021 betrug die strukturelle Netto-Tilgung 17 Mio. €. Der Finanzierungsüberschuss von 2.297 Mio. € wurde zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt in Höhe von 1.494 Mio. € und zur Aufstockung von Rücklagen um 802 Mio. € verwendet. Der Großteil der Tilgungen war verfassungsrechtlich vorgeschrieben. Denn konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen müssen für Tilgungen verwendet werden. Der verfügbare Teil des Überschusses wurde weit überwiegend zur Rücklagenbildung statt für Tilgungen genutzt.

Die Netto-Tilgung nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2021 von insgesamt 1,5 Mrd. € und die beabsichtigten Kreditaufnahmen sollen nach der Finanzplanung bis 2025 zu einem Gesamtschuldenstand von 32,4 Mrd. € führen.

Der weitere Schuldenanstieg nach der Finanzplanung kann verringert werden, wenn die nach der Steuerschätzung vom November 2021 erwarteten Verbesserungen beim Steueraufkommen kassenwirksam werden. Außerdem sollte der Bestand der Haushaltssicherungsrücklage von mittlerweile 1,8 Mrd. € zur Tilgung von Krediten genutzt werden. Beispielsweise könnte der Landesbetrieb

**Liegenschafts- und Baubetreuung vollständig entschuld-
det werden.**

**Möglichkeiten, die konsumtiven Ausgaben zu begrenzen
und die geplanten Netto-Kreditaufnahmen im Haushalts-
vollzug zu verringern, sollten weiterhin konsequent ge-
nutzt werden.**

1 Allgemeines

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

- wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 2011 bis 2020, des vorläufigen Rechnungsergebnisses 2021 (vorl. Ist), der Regierungsvorlage für das Haushaltsjahr 2022 (RV) sowie des Finanzplans (Fpl.) bis 2025¹ zusammengestellt und
- Vergleichsdaten der anderen Flächenländer herangezogen.

Der am 23. November 2021 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 2017² 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“.³ Dem Sondervermögen wurden bis einschließlich 2020 Mittel von 1.620 Mio. € aus dem Kernhaushalt, aus der Auflösung der Stiftung Rheinland-Pfalz für Innovation sowie aus dem Bundeshaushalt zugeführt. Ende 2020 belief sich der Mittelbestand auf 154,3 Mio. €.
- Im Oktober 2015 wurde das Sondervermögen „Kommunales Investitionsprogramm 3.0 - Rheinland-Pfalz (KI 3.0)“ zum Vollzug des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes⁴ eingerichtet.⁵ 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 31,7 Mio. €, sodass insgesamt ein Fördervolumen von 284,8 Mio. € zur Auszahlung bereitstand. Aus der 2017 vom Bund vorgenommenen Mittelaufstockung von 3,5 Mrd. € auf 7,0 Mrd. € erhielt Rheinland-Pfalz 256,6 Mio. € zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur allgemeinbildender und berufsbildender Schulen. Ende 2020 belief sich der Mittelbestand auf 3,9 Mio. €.

¹ Drucksache 18/1801.

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

³ Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“.

⁴ Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz - KInvFG).

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

- 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 von 1,6 Mrd. €, die bis 2023 geleistet werden können, wurden Mittel von 1,1 Mrd. € aus dem Kernhaushalt dem Sondervermögen zugeführt. Des Weiteren werden Bundesmittel eingesetzt.⁶

Der Rechnungshof machte verfassungsrechtliche Bedenken hiergegen geltend.^{7,8}

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder forderte in einer gemeinsamen Erklärung, dass notlagenbedingte Kredite im jeweiligen Haushaltsjahr nur in der Höhe aufgenommen werden, die zur Finanzierung der Maßnahmen zur Bewältigung der Krise erforderlich ist.⁹

Am 19. Januar 2021 reichte die AfD-Fraktion beim Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle ein. Gegenstand ist die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, des Landeshaushaltsgesetzes 2021 sowie des Corona-Sondervermögensgesetzes.

- Zur Beseitigung der Schäden sowie zur Überbrückung von akuten Notlagen durch Starkregen und Hochwasser im Jahr 2021 stellte das Land unter Beteiligung des Bundes Soforthilfen zur Verfügung. Darüber hinaus werden weitere Maßnahmen für geschädigte Privathaushalte, Unternehmen und andere Einrichtungen sowie zur Wiederherstellung der zerstörten Infrastruktur ergriffen und weitere Hilfen geleistet. Bund und Länder verständigten sich wegen der Tragweite der Notlage auf eine jeweils hälftige Finanzierung der Wiederaufbaumaßnahmen in den geschädigten Regionen sowie auf eine zügige Wiederherstellung der bundeseigenen Infrastruktur. Dazu wurde die Errichtung eines nationalen Fonds „Aufbauhilfe 2021“ als Sondervermögen des Bundes in Höhe von bis zu 30 Mrd. € vereinbart. Für die zweckgerichtete Inanspruchnahme der Mittel wurde im September 2021 die Errichtung des Sondervermögens „Aufbauhilfe Rheinland-Pfalz 2021“ beschlossen. Dem Sondervermögen werden die dem Land

⁶ Drucksache 17/12717. Bis Ende des 3. Quartals 2021 wurden 675,3 Mio. € verausgabt; dies entspricht einem Anteil von 42,7 % am Volumen des Sondervermögens, Vorlage 18/730.

⁷ Zu den geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken vgl. Ausführungen zu Nr. 3 des Jahresberichts 2021 (Drucksache 17/14400 S. 35).

⁸ U. a. hatte der Rechnungshof auf die Beeinträchtigung der Transparenz hingewiesen, wenn Ausgaben für dieselben Zwecke im Sondervermögen und im Kernhaushalt veranschlagt sind. In seinem Bericht zum 30. Juni 2021 teilte das Ministerium zur Titelgruppe 73 „Pandemievorsorge“ im Sondervermögen mit, seit der Umorganisation der Landesregierung in 2021 und dem Wechsel der Zuständigkeit auf das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit würden die Ausgaben für den laufenden Betrieb der 32 Landesimpfzentren nicht mehr im Kernhaushalt (Einzelplan 06), sondern im Sondervermögen gebucht (Vorlage 18/284 S. 6). Wenn die Finanzierung von Ausgaben zwischen Kernhaushalt und Sondervermögen wechselt, senkt dies die Nachvollziehbarkeit beträchtlich.

⁹ Hildesheimer Erklärung, siehe Pressemitteilung des Niedersächsischen Landesrechnungshofs vom 22. September 2020.

Rheinland-Pfalz aus dem nationalen Fonds „Aufbauhilfe 2021“ des Bundes zugeleitete Mittel zugeführt.¹⁰ Das Land kann nach Maßgabe des Haushalts weitere Zuführungen an das Sondervermögen leisten sowie dieses mit gegebenenfalls von weiteren Dritten gewährten Aufbauhilfemitteln ausstatten.¹¹

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.¹²

2 Wesentliche Kennzahlen

2.1 Aufgliederung der Rechnungsergebnisse

Die Rechnungsergebnisse der Jahre 2011 bis 2020 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 2020 und damit im fünften Jahr in Folge mit einem Überschuss ab. Mit 691 Mio. € lag dieser um 1.245 Mio. € (- 64,3 %) unter dem Vorjahreswert.

Dieser Rückgang ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die laufenden Einnahmen mit 614 Mio. € (+ 3,4 %) wesentlich weniger stiegen als die laufenden Ausgaben, die um 1.859 Mio. € (+ 11,5 %) zunahmen. Hohe Steigerungen wiesen auf der Einnahmenseite die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse (+ 933 Mio. € oder 27,4 %) und auf der Ausgabenseite die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse (+ 1.565 Mio. € oder 20,5 %) sowie die Personalausgaben (+ 358 Mio. € oder 5,3 %) auf.¹³

Nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2021 schloss die laufende Rechnung mit einem Überschuss von 4,6 Mrd. € ab.

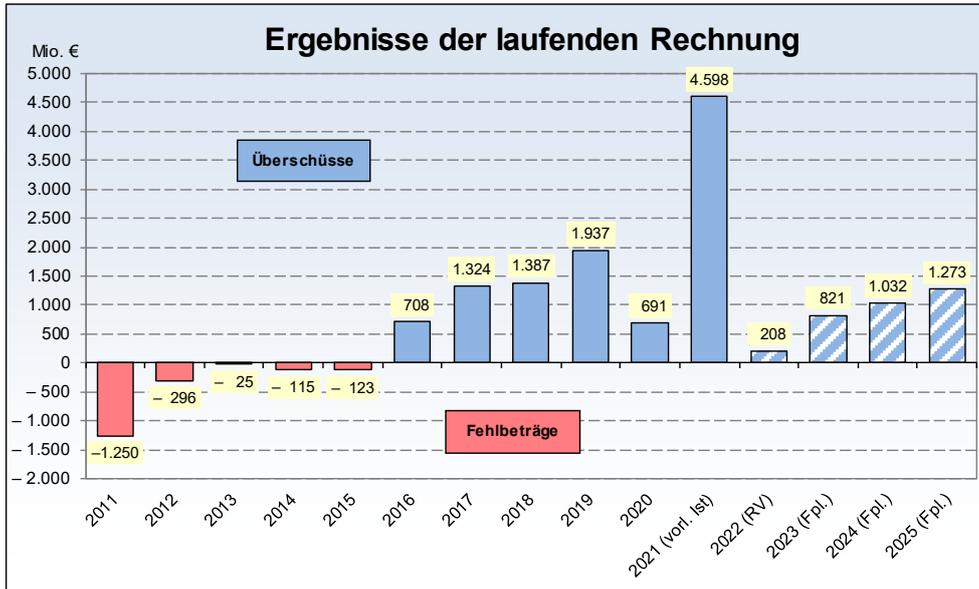
¹⁰ Eine erste Zuführung aus dem Bundeshaushalt von 16 Mrd. € erfolge noch 2021; Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen „Dreyer/Lewentz/Ahnen/Schmitt: Ministerrat beschließt weitere Schritte zur Umsetzung der Aufbauhilfe Rheinland-Pfalz 2021“ vom 14. September 2021. Laut Gesetzentwurf stellt der Bund über eine Anpassung der vertikalen Verteilung des Umsatzsteueraufkommens 14 Mrd. € zur Verfügung (Drucksache 18/1096 S. 2).

¹¹ § 5 Abs. 1 Landesgesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe Rheinland-Pfalz 2021“.

¹² Vgl. Fußnoten 23, 36, 46 und 48.

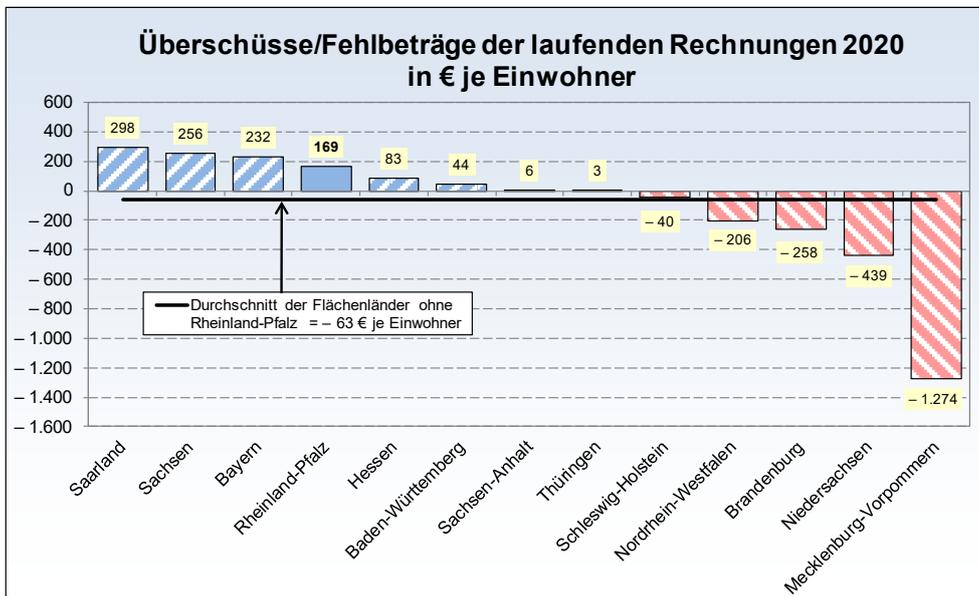
¹³ Das Aufkommen der anderen Einnahmearten ging per saldo um 319 Mio. € zurück, die anderen Ausgabearten verringerten sich um 64 Mio. €.

In der Haushalts- und Finanzplanung geht die Landesregierung davon aus, dass bis 2025 steigende Überschüsse von bis zu 1.273 Mio. € erwirtschaftet werden können.¹⁴



In dem Diagramm sind die Ergebnisse der laufenden Rechnung gemäß dem Haushaltsvollzug in den Jahren 2011 bis 2020, das vorläufige Rechnungsergebnis 2021 sowie die Plandaten bis 2025 dargestellt.

Für 2020 wiesen acht Flächenländer in der laufenden Rechnung Überschüsse aus.¹⁵ Mit einem Überschuss von 169 € je Einwohner lag Rheinland-Pfalz über dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer von - 63 €.

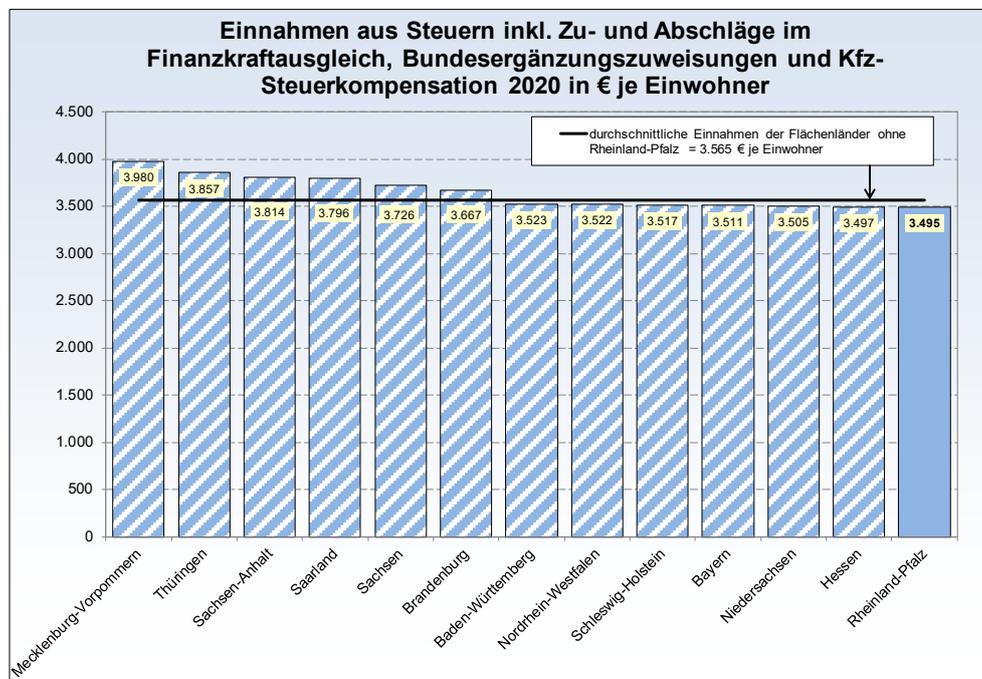


In dem Diagramm sind die Überschüsse und Fehlbeträge der Flächenländer je Einwohner dargestellt. Für den Ländervergleich sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass das Saarland Sanierungshilfen vom Bund von 400 Mio. € (406 € je Einwohner) erhält.

¹⁴ Die in der Planung angesetzten globalen Mehreinnahmen von 75 Mio. € für 2022 und die Finanzplanjahre ab 2023 von 50 Mio. € jährlich wurden bei den Einnahmen der laufenden Rechnung berücksichtigt.

¹⁵ Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 2 des Statistischen Bundesamts, vom 29. Juni 2021.

Die Höhe der laufenden Einnahmen wird im Wesentlichen durch die Steuereinnahmen - bestehend aus dem Steueraufkommen, dem Finanzausgleich¹⁶ sowie den Bundesergänzungszuweisungen¹⁷ und sonstigen Zuweisungen des Bundes¹⁸ - bestimmt. Diese zweckfreien Einnahmen beliefen sich 2020 auf 14.302 Mio. € oder 3.495 € je Einwohner.¹⁹ Damit lag Rheinland-Pfalz unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer von 3.565 € je Einwohner und hatte bundesweit die geringsten Einnahmen.²⁰



Das Diagramm verdeutlicht, dass Rheinland-Pfalz trotz des Finanzausgleichs sowie der Bundeszuweisungen über unterdurchschnittliche Einnahmen verfügt.

Um den Durchschnittswert der anderen Flächenländer zu erreichen, hätte Rheinland-Pfalz in den vorgenannten Bereichen 288 Mio. € höhere Einnahmen (+ 2,0 %) erzielen müssen.

¹⁶ Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 entfällt der horizontale Länderfinanzausgleich. Stattdessen erfolgt der Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft durch Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuer. In den hier ausgewiesenen Ergebnissen wurde die Abrechnung des horizontalen Länderfinanzausgleichs der Vorjahre berücksichtigt (vgl. Kapitel 20 01 Titel 212 01).

¹⁷ In Rheinland-Pfalz: allgemeine Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu den Kosten der politischen Führung sowie zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich (Kapitel 20 01 Titel 211 01). Darüber hinaus erhalten andere Länder Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen aufgrund struktureller Arbeitslosigkeit sowie zum Ausgleich besonders geringer kommunaler Steuerkraft.

¹⁸ Z. B. Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer (Kapitel 20 01 Titel 211 02).

¹⁹ Den Berechnungen wurde zugrunde gelegt: Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen „Umsatzsteuerverteilung (UStV) und Finanzausgleich (FKA) für die Zeit vom 01.01.2020-31.12.2020“, BMF/V A 4; Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) „SFK-3 - Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte): Jahreswerte“ vom 9. Juni 2021; vgl. Drucksache 18/1566 S. 10.

²⁰ 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.

Nach den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ vom November 2021 rechnete das Land für 2021 mit Steuereinnahmen von 16,076 Mrd. €. Darin enthalten sei laut dem Ministerium der Finanzen ein dreistelliger Millionenbetrag, der 2021 eingegangen, aber 2022 in der Abrechnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wieder auszuzahlen sei. Dies führe dazu, dass nach der Schätzung die Steuereinnahmen 2022 mit 16,071 Mrd. € gegenüber 2021 stagnieren.²¹ Für die Belastung aus dem sogenannten Phasenverschiebungseffekt hat das Land im Haushaltsplan 2022 eine Vorkehrung getroffen: Im Kapitel 20 01 Titel 069 01 wurde eine globale Mindereinnahme von 470 Mio. € veranschlagt.

Nach dem vorläufigen Rechnungsabschluss 2021 wurden gegenüber der Schätzung vom November 2021 um 1,312 Mrd. € höhere Steuereinnahmen erzielt.

2.1.2 Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung umfasst Vorgänge, die eine Vermögensänderung bewirken oder der Finanzierung von Investitionen dienen. Diese Teilrechnung schloss 2020 bei Einnahmen von 290 Mio. € und Ausgaben von 2.327 Mio. € mit einem Fehlbetrag von 2.037 Mio. € ab.

2.1.3 Besondere Finanzierungsvorgänge

Die besonderen Finanzierungsvorgänge sind ein Sammelbegriff für die den Haushalt ausgleichenden (Finanz-)Transaktionen. Sie wiesen 2020 auf der Einnahmenseite eine Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von 6.458 Mio. € und korrespondierend auf der Ausgabenseite Darlehenstilgungen von 5.163 Mio. € aus. Zudem enthalten die besonderen Finanzierungsvorgänge Rücklagenzuführungen von 158.000 € sowie -entnahmen von 51 Mio. €²².

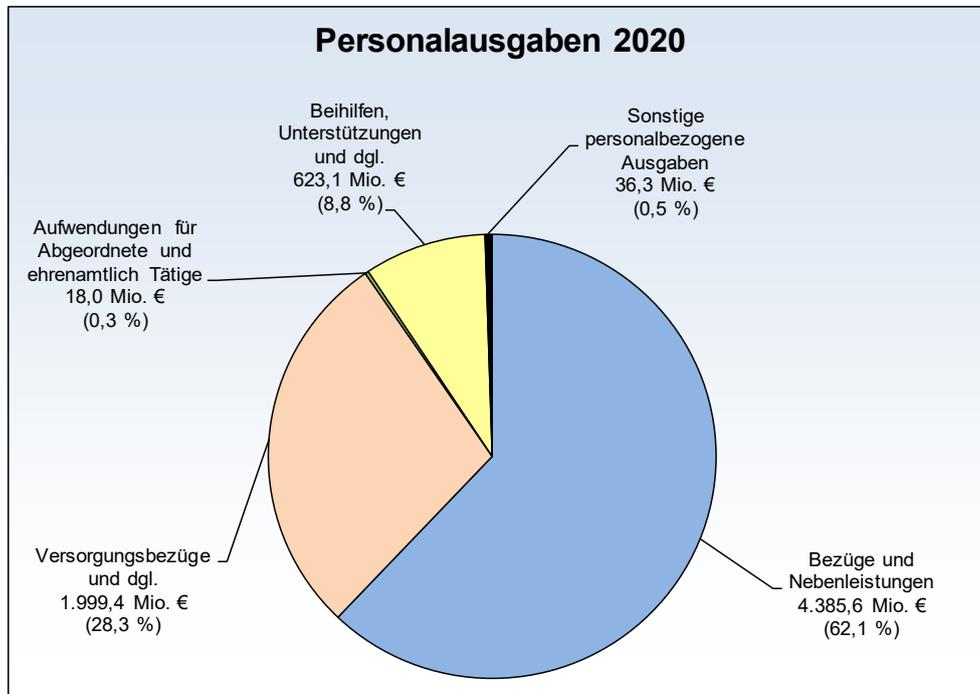
²¹ Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen „Deutliche Steuererhöhungen bei Land und Kommunen - Rheinland-Pfalz wird finanzstark“ vom 11. November 2021. Ob das Land 2021 tatsächlich finanzstark geworden ist, kann erst mit der Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für 2021 in 2022 abschließend festgestellt werden (§§ 12 und 15 FAG).

²² In dem Betrag ist die Auflösung der Rücklage Breitbandinfrastruktur (Gigabitausbau) zur Teilfinanzierung von diesbezüglichen Ausgaben im Sondervermögen von 50 Mio. € enthalten, Drucksache 17/12720 S. 2.

2.2 Personalausgaben

2.2.1 Haushaltsvollzug 2020

Die Personalausgaben setzen sich im Wesentlichen aus den Bezügen und Vergütungen der aktiv Beschäftigten, den Versorgungsausgaben²³ und den Beihilfen zusammen. Die haushaltssystematisch der Hauptgruppe 4 zugeordneten Personalausgaben²⁴ beliefen sich 2020 auf 7.062 Mio. €.



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

²³ 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.

²⁴ Zu den Personalausgaben, die nicht in der Hauptgruppe 4 ausgewiesen sind, vgl. Ausführungen zu Tz. 2.2.4 dieses Beitrags.

2.2.2 Entwicklung der Personalausgaben der Hauptgruppe 4

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

Haushaltsjahr	Personal- ausgaben	Veränderung gegenüber Vorjahr		Bereinigte Gesamtausgaben	Personal- ausgabenquote
		Mio. €	%		
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 ^a	16.422	38,4
2019	6.704	394	6,2	17.211	39,0
2020	7.062	358	5,3	20.329	34,7
2021 (vorl. Ist)	7.300	237	3,4	20.688	35,3
2022 (RV)	7.923	623	8,5	20.610	38,4
2023 (Fpl.)	8.178	255	3,2	21.029	38,9
2024 (Fpl.)	8.401	223	2,7	21.460	39,1
2025 (Fpl.)	8.634	233	2,8	21.864	39,5

^a 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.

Die Personalausgaben erhöhten sich 2020 gegenüber dem Vorjahr um 5,3 % oder um 358 Mio. € auf 7.062 Mio. €. Von dem Anstieg entfallen u. a. 197 Mio. € auf Bezüge und Nebenleistungen, 143 Mio. € auf Versorgungsbezüge sowie 24 Mio. € auf Beihilfen und Unterstützungen.

Das vorläufige Rechnungsergebnis weist für 2021 Personalausgaben von 7,3 Mrd. € aus.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung werden die Personalausgaben bis 2025 auf 8,6 Mrd. € steigen. Die Landesregierung geht für die Jahre ab 2022 von einer Zunahme der Personalausgaben sowie einem weiteren Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger aus. Im Planungszeitraum werden die Personalausgaben mit einer etwas höheren Rate als die Inflation zunehmen. Für 2022 wird ein Preisanstieg von 2,2 %, für 2023 von 1,7 % und für 2024 und 2025 von jeweils 1,9 % unterstellt.²⁵ Nach der Planung ergibt sich ein jahresdurchschnittlicher Anstieg der Personalausgaben von 2022 bis 2025 von 2,9 %.

Zu den Zuwächsen bei den Personalausgaben tragen auch die vom Landtag im Juni 2019 beschlossenen Anpassungen bei.²⁶ 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 Richterhältnisse 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.²⁷

²⁵ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2021 bis 2025, S. 37, 43.

²⁶ Landesgesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2019/2020/2021 (LBVAnpG 2019/2020/2021) sowie Drucksache 17/9144.

²⁷ 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 2022 beabsichtigt das Land eine einmalige steuerfreie Corona-Sonderzahlung von 1.300 € zu leisten, weiterhin sollen die Entgelte zum 1. Dezember 2022 um 2,8 % angehoben werden. Dies verursacht nach Berechnungen des Ministeriums der Finanzen Ausgaben von 92 Mio. € in 2022, davon entfallen auf die Bezügeanpassung 13,5 Mio. € und 78,5 Mio. € auf die steuerfreie Corona-Sonderzahlung. Die entsprechende Folgewirkung der Anpassung der Bezüge schlage 2023 mit 160 Mio. € zu Buche. Weiterhin sei die Anpassung der rheinland-pfälzischen Bezüge an die Alimentationsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit Mehrausgaben von 14 Mio. € jährlich verbunden.²⁸

Im Jahr 2020 lag der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) bei 34,7 %. Im Vorjahr betrug der Anteil 39,0 %.²⁹ Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums erwartet die Landesregierung eine Quote von 39,5 %.³⁰

Bezogen auf die jeweilige Einwohnerzahl entsprachen die Personalausgaben (Hauptgruppe 4 - Kernhaushalt) von Rheinland-Pfalz in den Jahren 2016 bis 2020 mit 1.580 €³¹ etwa dem Durchschnittswert der anderen westlichen Flächenländer. Sie lagen um 74 € über dem Mittelwert aller anderen Flächenländer. Auch unter Berücksichtigung der Personalausgaben kommunaler Kernhaushalte bleibt Rheinland-Pfalz im Ländermittel.³² Eingeschränkt wird die Aussagekraft des Ländervergleichs insbesondere durch unterschiedliche Aufgabenauslagerungen.

²⁸ Pressemeldungen des Ministeriums der Finanzen „Tarifverhandlungen erfolgreich beendet“ vom 29. November 2021, „Tarifergebnis auf Beamtenbereich übertragen“ vom 30. November 2021“ sowie „Ministerrat billigt im Grundsatz Gesetzentwurf zur Erhöhung der Beamtenbesoldung“ vom 10. Januar 2022.

²⁹ Der Rückgang der Quote ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Personalausgaben weniger stark gestiegen sind als die bereinigten Gesamtausgaben, die um 18,1 % zunahmen. Letzteres war u. a. bedingt durch die Zuführungen zum Sondervermögen „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“.

³⁰ 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.

³¹ Vgl. Anlage 4.

³² Nach den Auswertungen des Rechnungshofs betragen in den Jahren 2016 bis 2020 die Personalausgaben (Land einschließlich Kommunen) je Einwohner in Rheinland-Pfalz 2.369 € sowie im Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer 2.394 € und aller anderen Flächenländer 2.320 €.

2.2.3 Belastung der Einnahmen durch Personalausgaben der Hauptgruppe 4

Die Belastung der Steuereinnahmen³³ und der allgemeinen Finanzausweisungen³⁴ durch die Personalausgaben der Hauptgruppe 4 ist nachfolgend dargestellt:

Haushaltsjahr	Steuern (ohne steuerliche Abgaben)			Steuern, steuerähnliche Abgaben, allgemeine Finanzausweisungen		
	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr	Belastung durch Personal- ausgaben	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr	Belastung durch Personal- ausgaben
		%			%	
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 ^a	12.788	6,6	48,4	14.021	6,3	44,1
2018	12.763	- 0,2	49,4	13.988	- 0,2	45,1
2019	13.935	9,2	48,1	15.058	7,6	44,5
2020	13.637	- 2,1	51,8	14.376	- 4,5	49,1
2021 ^b (vorl. Ist)	16.635	22,0	43,9	17.451	21,4	41,8
2022 ^c (RV)	14.870	- 10,6	53,3	15.673	- 10,2	50,6
2023 (Fpl.)	15.799	6,2	51,8	16.611	6,0	49,2
2024 (Fpl.)	16.312	3,2	51,5	17.140	3,2	49,0
2025 (Fpl.)	16.833	3,2	51,3	17.682	3,2	48,8

^a 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).

^b In den Einnahmen 2021 sind Mehreinnahmen enthalten, die in der Abrechnung des Länderfinanzausgleichs 2022 wieder auszuzahlen sind (vgl. Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 11. November 2021).

^c Für die Belastung aus dem Phasenverschiebungseffekt wurde bei Kapitel 20 01 Titel 069 01 ein Betrag von - 470 Mio. € als globale Mindereinnahme veranschlagt.

Im Jahr 2020 wurden 49 % der Steuern, steuerähnlichen Abgaben und allgemeinen Finanzausweisungen zur Deckung der Personalausgaben benötigt. Der Anstieg der Belastungsquote um 4,6 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr war darauf zurückzuführen, dass die Einnahmen um 4,5 % abnahmen und die Personalausgaben um 5,3 % stiegen.

Die Landesregierung erwartet nach dem krisenbedingten Einbruch der Steuereinnahmen im Jahr 2020 (vgl. obige Tabelle) und der steigenden Personalausgaben für den mittelfristigen Planungszeitraum ein leichtes Sinken der Belastungsquote.

³³ Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben.

³⁴ Allgemeine Zuweisungen vom Bund sowie von den Ländern (Kapitel 20 01 Titel 211 01 „Ergänzungszuweisungen des Bundes“, Titel 211 02 „Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer“ sowie Titel 212 01 „Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich“).

2.2.4 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 Hochschulen³⁵ und des Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“ sowie Gestellungsgelder³⁶ und Personalkosten für staatlich zugewiesene Lehrer an Privatschulen.³⁷

Die Entwicklung der auf diese Bereiche entfallenden Ausgaben ist nachfolgend dargestellt³⁸:

Haushaltsjahr	Landesbetriebe	Globalhaushalte	Sondervermögen	Privatschulen zugewiesene Lehrkräfte	Gestellungsgelder	insgesamt
	Mio. €					
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
2019	409	365	42	59	—	874
2020	422	373	42	61	—	898

Werden diese Ausgaben den Personalausgaben der Hauptgruppe 4 hinzugerechnet, ergeben sich für 2020 folgende Kennziffern:

- Personalausgabenquote 39,2 %,
- Steuerbelastungsquote 55,4 %.

³⁵ Siehe hierzu auch Fußnote 23.

³⁶ 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.

³⁷ Vgl. hierzu auch die Beiträge jeweils Nr. 4 der Jahresberichte 2013 (Drucksache 16/2050) und 2019 (Drucksache 17/8300) - Personal und Personalausgaben des Landes.

³⁸ 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.

2.2.5 Entwicklung der Stellen im Gesamthaushalt

Die Zahl der Stellen nach den Angaben in den Haushaltsplänen³⁹ 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 entnehmen⁴⁰:

Aufgabenbereich	Stellen im Gesamthaushalt							Veränderung 2022 zu 2011		Veränderung 2022 zu 2021	
	2011	2013	2015	2017	2019	2021	2022	absolut	relativ	absolut	relativ
Schulen ^a	36.536	36.193	35.416	35.847	35.861	35.941	36.223	- 313	- 0,9 %	282	0,8 %
Hochschulen	7.774	7.898	7.991	8.003	7.990	8.646	8.711	937	12,1 %	65	0,8 %
Polizei	11.221	11.162	11.140	11.483	11.608	11.799	11.932	711	6,3 %	133	1,1 %
Justiz	7.236	7.216	7.141	7.131	7.249	7.344	7.436	200	2,8 %	92	1,2 %
Steuerverwaltung	6.256	6.243	6.147	5.968	5.867	5.884	5.957	- 299	- 4,8 %	73	1,2 %
Sonstige Verwaltung ^b	18.783	18.313	17.768	17.836	17.745	17.817	17.574	- 1.209	- 6,4 %	- 243	- 1,4 %
insgesamt	87.805	87.025	85.602	86.268	86.320	87.430	87.832	26	0,0 %	402	0,5 %

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

^b Ohne Ausbildungsstellen und ohne Berücksichtigung stellenplanähnlicher Übersichten: Letzteres betrifft im Jahr 2022 fast 121 Stellen im gesamten Landshaushalt. 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 Landshaushaltsplan 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.

³⁹ Für das Jahr 2022 wurden die Angaben der Regierungsvorlage entnommen.

⁴⁰ Aufgeführt sind die nach den Haushaltsplanungen vorgesehenen Stellen. Hieraus lassen sich keine Aussagen über die tatsächlich besetzten Stellen ableiten.

Demnach ergab sich folgende Entwicklung:

- Seit 2011 wurden bei Schulen, in der Steuerverwaltung sowie in der sonstigen Verwaltung insgesamt 1.821 Stellen abgebaut.
- In dem gleichen Zeitraum verzeichneten Hochschulen, Polizei und Justiz einen Zuwachs um 1.847 Stellen.
- 80 % der im Haushaltsentwurf 2022 ausgewiesenen Stellen betreffen die Kernbereiche Schulen, Hochschulen, Polizei, Justiz und Steuerverwaltung. 20 % der Stellen entfallen auf die sonstige Verwaltung.

Die Zahl der Stellen für das Jahr 2022 beinhaltet 2.101 durch Dritte finanzierte Stellen⁴¹. In diesen Fällen stehen den Personalausgaben Erstattungen der Drittmittelgeber gegenüber.

Nach dem Stellenabbauprogramm der Landesregierung sollten von 2016 bis Ende 2021 etwa 1.850 Stellen und in den Folgejahren weitere 145 Stellen entfallen.⁴² Dieser Stellenabbau geht allerdings einher mit einer darüber hinausgehenden Schaffung zusätzlicher Stellen. So überschreitet die Zahl der Stellen im Haushaltsentwurf 2022 die im Haushaltsplan 2016 ausgewiesenen um 2.222. 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.⁴³

Der Haushaltsentwurf 2022 sieht der Ministerin der Finanzen zufolge insgesamt 979 zusätzliche Stellen vor.⁴⁴ Davon entfielen 130 neue Stellen auf die Bewältigung der Folgen der Flut, der Rest auf die übrigen Bereiche des Landeshaushalts.⁴⁵

⁴¹ Durch Dritte (z. B. durch den Bund) finanzierte Personalausgaben finden sich u. a. bei Landesbetrieben und bei den Hochschulen.

⁴² Übersicht über die Umsetzung des Abbaus von 2.000 Stellen im Haushaltsentwurf für das Haushaltsjahr 2022 - Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen.

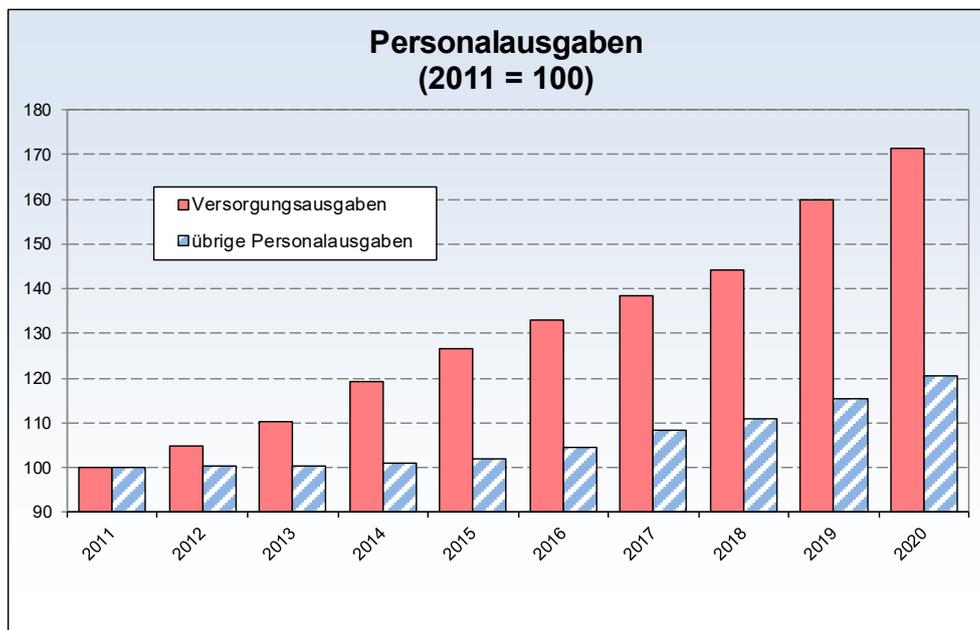
⁴³ Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen „Finanzministerin Ahnen: Mit Haushalt 2021 bleiben wir verlässlich und setzen gezielte Impulse in die Zukunft unseres Landes“ vom 7. Oktober 2020, Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen „Rheinland-Pfalz voranbringen: Sozialen Zusammenhalt, Klimaschutz und Innovation fokussiert gestalten“ vom 23. November 2021, Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen „Finanzministerin Ahnen: „Haushalt 2022 trifft finanzielle Vorsorge für wichtige Zukunftsaufgaben in Rheinland-Pfalz“ vom 15. Dezember 2021.

⁴⁴ Rede der Ministerin der Finanzen anlässlich der Einbringung des Haushaltsgesetzes 2022 in der 12. Plenarsitzung des Landtags am 15. Dezember 2021.

⁴⁵ Per saldo würden 332 zusätzliche Stellen geschaffen, da 647 Stellenabgänge wegen eines Aufgabenwechsels zum Bund zu berücksichtigen seien.

2.2.6 Versorgungsausgaben und Versorgungsempfänger

In den Jahren 2011 bis 2020 erhöhten sich die Versorgungsausgaben⁴⁶ um 71,3 % auf 2,4 Mrd. €⁴⁷. Die übrigen Personalausgaben in der Hauptgruppe 4⁴⁸ stiegen um 20,7 % auf 4,7 Mrd. €.⁴⁹



Das Diagramm veranschaulicht den überproportionalen Anstieg der Versorgungsausgaben.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Zu dem Anstieg trug bei, dass die Versorgungsbezüge der Beamten der Hochschulen mit Globalhaushalt seit 2019 der Hauptgruppe 4 zugeordnet sind, siehe hierzu Fußnote 23.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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 Einnahmekopplungen, Deckungsfähigkeiten und Einsparauflagen) dar.

Zu dieser Entwicklung trug ein deutlicher Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger bei, wie die nachfolgende Übersicht verdeutlicht⁵⁰:

Haushaltsjahr	Ruhestandsbeamte	Veränderung gegenüber Vorjahr %	Hinterbliebene	Versorgungsempfänger insgesamt
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
2019	40.595	5,6	9.951	50.546
2020	41.784	2,9	10.040	51.824

Nach dem aktuellen Finanzplan werden sich die Versorgungsausgaben des Landes weiter erhöhen. Wegen der wachsenden Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger steigen sie in den Jahren 2022 bis 2025 mit einer jahresdurchschnittlichen Rate von 3,8 % deutlich stärker an als die Bezüge der aktiven Bediensteten mit 2,6 %.⁵¹ Nach der Modellrechnung aus dem Jahr 2020 erreicht die Zahl der Versorgungsempfänger im Jahr 2038 mit 58.700 Personen ihr Maximum und verharrt dann trotz eines Rückgangs auf 57.200 Personen bis zum Jahr 2066 auf einem vergleichsweise hohen Niveau.⁵²

Abhängig von der Höhe der angenommenen Bezüge- und Beihilfesätze⁵³ sowie der projizierten Fallzahlenentwicklung wurden nach drei Modellvarianten bis 2066 Versorgungsausgaben von 2,3 Mrd. €, 7,3 Mrd. € und von 10,2 Mrd. € vorausberechnet.

Bezüglich einer dauerhaften Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben verweist die Landesregierung auf den strukturell ausgeglichenen Landeshaushalt. Zusätzlich soll die Versorgungsrücklage des Landes, die zum 31. Dezember 2020 einen Stand von 542,5 Mio. € aufwies, eine entlastende Wirkung entfalten. Der Vermögensstand

⁵⁰ 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.

⁵¹ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2021 bis 2025, S. 43.

⁵² Das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz hat Anfang 2020 einen Bericht „Projektion Beamtenversorgung 2017-2066“ vorgelegt (Vorlage 17/6390). Die Projektion beruht auf einer Modellrechnung und soll künftig einmal pro Legislaturperiode aktualisiert werden.

⁵³ 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.

der Versorgungsrücklage entspricht 21 % der veranschlagten Versorgungsausgaben des Jahres 2022.⁵⁴

Im Zusammenhang mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2020 und der Errichtung des Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ hat der Rechnungshof angeregt, den nicht in Schuldscheindarlehen des Landes angelegten Bestand⁵⁵ dieser Rücklage bestimmungsgemäß zur Entlastung der Versorgungsausgaben einzusetzen und dadurch die Netto-Kreditaufnahme zu verringern. Dieser Empfehlung ist die Landesregierung nicht gefolgt.

⁵⁴ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2021 bis 2025, S. 36. 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. 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). Seit 2020 diene die Versorgungsrücklage der Abfederung von künftigen Belastungen des Haushalts durch Versorgungsausgaben (vgl. Finanzpläne für die Jahre 2020 bis 2024, S. 39 sowie für die Jahre 2021 bis 2025, S. 36).

⁵⁵ Von dem Bestand von 542,5 Mio. € entfielen Ende 2020 insgesamt 41,1 Mio. € auf Barvermögen, 222,8 Mio. € auf Schuldscheindarlehen an das Land, 254,2 Mio. € auf Anleihen öffentlich-rechtlicher Emittenten und 24,4 Mio. € auf Aktien. Für Letztere hat der Haushalts- und Finanzausschuss am 7. Mai 2020 eine Anlagerichtlinie beschlossen (Protokoll 17/67); sie trat laut Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2020 bis 2024, S. 39, am 1. August 2020 in Kraft. Im September 2020 wurden erstmals Aktien im Wert von 14,8 Mio. € gekauft (Drucksache 17/13365).

2.3 Zinsausgaben

Die Belastung des Haushalts durch Zinsausgaben ist aus der Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich bzw. ab 2020 Finanzkraftausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes) ersichtlich:

Haushaltsjahr	Steuern ^a	Einnahmen aus Länderfinanzausgleich	Ergänzungszuweisungen Bund ^b	Einnahmen insgesamt ^a	Zinsausgaben	Zinssteuerquote
	Mio. €					
2011	8.861	205	638	9.704	1.015 ^c	10,5
2012	9.711	237	674	10.622	972 ^c	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 ^d	6,2
2017	12.788	427	742	13.957	747	5,4
2018	12.763	397	757	13.917	581	4,2
2019	13.934	344	696	14.974	477	3,2
2020^e	13.637	- 30	695	14.302	374	2,6
2021 ^{e, f} (vorl. Ist)	16.635	- 2	756	17.388	332	1,9
2022 ^g (RV)	14.870	—	731	15.601	393	2,5
2023 (Fpl.)	15.799	—	740	16.539	394	2,4
2024 (Fpl.)	16.312	—	756	17.068	420	2,5
2025 (Fpl.)	16.833	—	777	17.610	434	2,5

^a Ohne steuerähnliche Abgaben.

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

^c 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).

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

^e Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 entfällt der horizontale Länderfinanzausgleich. Stattdessen erfolgt der Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft durch Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuer. In den hier ausgewiesenen Ergebnissen wurde die Abrechnung des horizontalen Länderfinanzausgleichs der Vorjahre berücksichtigt (vgl. Erläuterung zu Kapitel 20 01 Titel 212 01).

^f In den Einnahmen 2021 sind Mehreinnahmen enthalten, die in der Abrechnung des Länderfinanzausgleichs 2022 wieder auszuzahlen sind (vgl. Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 11. November 2021).

^g Für die Belastung aus dem Phasenverschiebungseffekt wurde bei Kapitel 20 01 Titel 069 01 ein Betrag von - 470 Mio. € als globale Mindereinnahme veranschlagt.

Die Haushaltsrechnung 2020 wies Zinsausgaben von 374 Mio. € aus, die sich nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2021 auf 332 Mio. € verringerten.

Trotz der steigenden Verschuldung bis 2015 und des Schuldenanstiegs im Jahr 2020 um 1,3 Mrd. € gingen die Zinsausgaben in den vergangenen Jahren insbesondere infolge des niedrigen Zinsniveaus zurück.⁵⁶

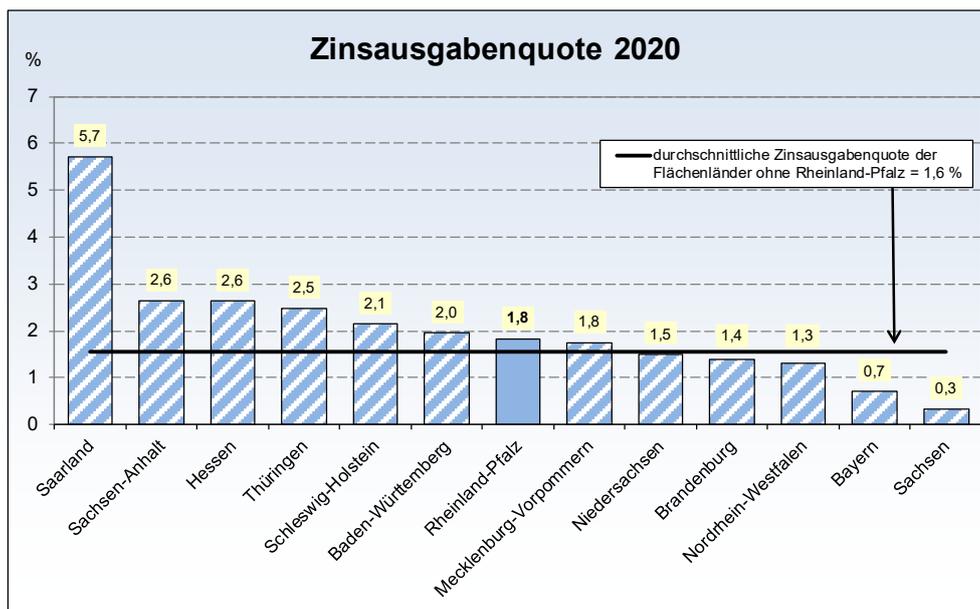
Zur Ermittlung der Zinsausgaben im Planungszeitraum hat die Landesregierung Annahmen zu den Geld- und Kapitalmarktzinsen getroffen. Mit Blick auf den Kapitalmarkt hat sie basierend auf der Projektion der mittelfristigen Preissteigerungsraten das für das Land relevante Zinsniveau für Neuabschlüsse abgeschätzt. Ausgehend von einem Zinsniveau von derzeit knapp über 0 % für 10-jährige Landesanleihen wird eine Zunahme auf rund 0,7 % im Jahr 2022 sowie ein weiterer schrittweiser Zuwachs auf weniger als 2 % bis Ende 2025 unterstellt. Für das Zinsniveau auf dem

⁵⁶ Am 16. Dezember 2021 äußerte sich die Europäische Zentralbank zum Zinsniveau in einer Pressemitteilung über „Geldpolitische Beschlüsse“ wie folgt: „Um sein symmetrisches Inflationsziel von 2 % zu unterstützen und im Einklang mit seiner geldpolitischen Strategie, geht der EZB-Rat davon aus, dass die EZB-Leitzinsen so lange auf ihrem aktuellen oder einem niedrigeren Niveau bleiben werden, bis er feststellt, dass die Inflationsrate deutlich vor dem Ende seines Projektionszeitraums 2 % erreicht und sie diesen Wert im weiteren Verlauf des Projektionszeitraums dauerhaft hält, und er der Auffassung ist, dass die Entwicklung der zugrunde liegenden Inflation hinreichend fortgeschritten ist, um mit einer sich mittelfristig bei 2 % stabilisierenden Inflation vereinbar zu sein.“

Geldmarkt wird die Hälfte des Kapitalmarktzinssatzes angenommen, für Kassenkreditzinsen ein Viertel. Daher prognostizierte die Landesregierung einen schrittweisen Anstieg der Zinsausgaben auf 434 Mio. € am Ende des Planungszeitraums.^{57, 58}

Die Zinssteuerquote verminderte sich 2020 gegenüber dem Vorjahr um 0,6 Prozentpunkte auf 2,6 %. Während die Zinsausgaben um 21,6 % abnahmen, wurde bei den Einnahmen ein Rückgang von 4,5 % verzeichnet. Für den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum wird angenommen, dass die Quoten stabil bleiben.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Gesamtausgaben) belief sich 2020 auf 1,8 %.⁵⁹ Damit lag Rheinland-Pfalz über der durchschnittlichen Quote⁶⁰ sowohl aller anderen Flächenländer als auch der anderen westlichen Flächenländer (jeweils 1,6 %)⁶¹:



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

⁵⁷ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2021 bis 2025, S. 37 f. und 45.

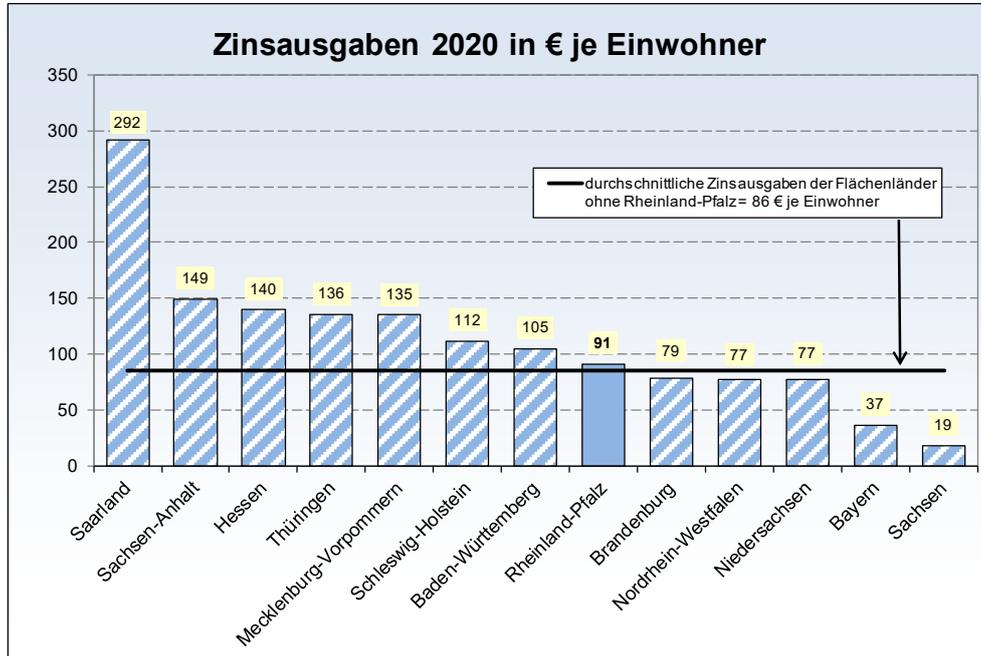
⁵⁸ Nach Ansicht des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung wächst die Zinsänderungsgefahr deutlich. Sollte die EZB ihre derzeit lockere Geldpolitik mit einem niedrigen Leitzinssatz ändern müssen, z. B. mit Blick auf einen nicht nur temporären Anstieg der Inflationsrate, dürfte dies wegen der Anschlussfinanzierungen merklich auf die Zinslasten durchschlagen; Analyse zur Lage der Bundesfinanzen vom 10. November 2021, S. 21.

⁵⁹ Nach der Finanzplanung erhöht sich die Zinsausgabenquote bis 2025 auf 2,0 %.

⁶⁰ Siehe auch Fußnote 15.

⁶¹ Bei Einbeziehung von Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung ergibt sich für die westlichen Flächenländer ebenfalls eine Quote von 1,6 %.

Die Zinsausgaben des Landes je Einwohner lagen 2020 mit 91 € um 6,4 % über dem Durchschnittswert aller anderen Flächenländer (86 € je Einwohner)⁶² und um 7,1 % über dem der anderen westlichen Flächenländer (85 € je Einwohner).⁶³



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 22,5 Mio. € beispielsweise für eine geringere Kreditaufnahme zur Verfügung gestanden.

⁶² Vgl. hierzu auch Anlage 4.

⁶³ Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, ergeben sich durchschnittliche Zinsausgaben von 86 € je Einwohner sowohl für alle Flächenländer als auch für die westlichen Flächenländer.

2.4 Investitionsausgaben und -quote

Die Investitionsquote bildet den Anteil der Investitionen⁶⁴ (Baumaßnahmen sowie sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) an den bereinigten Gesamtausgaben ab. Im Jahr 2020 belief sie sich auf 8,1 %:

Haushaltsjahr	ausgewiesene Investitionsausgaben	in den ausgewiesenen Investitionsausgaben enthaltene Zuführungen an den Pensionsfonds	Investitionsausgaben ohne Zuführungen an den Pensionsfonds	Veränderung absolut	Veränderung prozentual	Gesamtausgaben	Investitionsquote
2011	1.727 ^a	411	1.316	41	3,2	14.042	9,4
2012	1.727 ^{a, b}	453	1.274	- 42	- 3,2	14.209	9,0
2013	1.446	490	956	- 318	- 25,0	14.364	6,7
2014	1.421	518	903	- 53	- 5,5	15.193	5,9
2015	1.497	565	932	29	3,2	15.809	5,9
2016	950	92	859	- 73	- 7,8	15.999	5,4
2017	851	—	851	- 8	- 0,9	16.415	5,2
2018	844	—	844	- 7	- 0,8	16.422	5,1
2019	1.002	—	1.002	158	18,7	17.211	5,8
2020	1.654	—	1.654	652	65,1	20.329	8,1
2021 (vorl. Ist)	1.145	—	1.145	- 509	- 30,8	20.688	5,5
2022 (RV)	1.386	—	1.386	242	21,1	20.610	6,7
2023 (Fpl.)	1.414	—	1.414	28	2,0	21.029	6,7
2024 (Fpl.)	1.447	—	1.447	33	2,3	21.460	6,7
2025 (Fpl.)	1.475	—	1.475	28	1,9	21.864	6,7

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

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

Für 2020 weist das Rechnungsergebnis für den Kernhaushalt Investitionsausgaben von 1.654 Mio. € aus.

In den deutlich höheren Investitionsausgaben des Jahres 2020 sind die zur Bewältigung der Corona-Pandemie sowie zur Stärkung der rheinland-pfälzischen Wirtschaft bereitgestellten Mittel enthalten. Hierzu zählen auch Zuweisungen für Investitionen an das Sondervermögen „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ von 539 Mio. €. ⁶⁵ Diese Zuweisungen dienen zur teilweisen Finanzierung von Ausgaben aus dem Sondervermögen⁶⁶, die bis Ende 2023 geleistet werden können. Insofern sind die Zuweisungen aus dem Kernhaushalt nicht an den Haushaltsgrundsätzen der Fälligkeit/Kassenwirksamkeit⁶⁷ und Jährlichkeit orientiert. Dadurch sind

⁶⁴ 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 der damaligen 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.

⁶⁵ Kapitel 20 02 Titel 884 71.

⁶⁶ In dem Sondervermögen sind Maßnahmen mit einem Ausgabevolumen von 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 Gewerbesteuererminderereinnahmen der Gemeinden bei.

⁶⁷ § 11 Abs. 2 LHO sowie Nr. 1.1 zu § 11 Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO).

die Investitionsausgaben sowie die Investitionsquote des Jahres 2020 im Vergleich zu den tatsächlich verausgabten Mitteln überhöht ausgewiesen.

Nach dem vorläufigen Rechnungsabschluss 2021 wurden Investitionsausgaben von 1.145 Mio. € festgestellt. Damit wurde das Niveau des Vorkrisenjahres um 143 Mio. € übertroffen.

Die Haushalts- und Finanzplanung für die Jahre ab 2022 sieht Investitionsausgaben in einer Bandbreite von 1.386 Mio. € bis 1.475 Mio. € vor. Die Landesregierung beabsichtigt, die in den vergangenen Jahren gesetzten investiven Impulse fortzuführen und setzt auf die weitere Stärkung der Investitionsausgaben. Unverändert bestehe die Zielsetzung darin, die Modernisierung des Landes durch Investitionen auf wichtigen Zukunftsfeldern zu fördern, wie etwa in der Verkehrsinfrastruktur, bei den Krankenhäusern, der Digitalisierung und bei den Zuweisungen für kommunale Investitionen. Eine längerfristig verstetigte Investitionspolitik werde zudem den stabilisierungspolitischen Anforderungen im gegenwärtigen konjunkturellen Umfeld gerecht.⁶⁸

Im Zeitraum von 2011 bis 2020 wurden die Planansätze für Investitionen im Haushaltsvollzug in acht Jahren zum Teil deutlich unterschritten. 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.⁶⁹ Daher sollten die Voraussetzungen zur schnellen Umsetzung der Investitionen weiter verbessert werden.

In den vorgenannten Investitionsausgaben sind die Investitionen der Landesbetriebe nicht berücksichtigt. Außerdem werden seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen (Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen⁷⁰) in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt. Ferner unterstützt das Land - auch mithilfe von Bundesmitteln - über das Sondervermögen KI 3.0 finanzschwache Kommunen bei ihren Investitionen.⁷¹

Bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums erwartet die Landesregierung für die Landesbetriebe auf 362 Mio. € steigende eigenfinanzierte Investitionsausgaben. Werden diese den Investitionen des Kernhaushalts hinzugerechnet, ergeben sich in den einzelnen Planjahren um etwa 1,7 Prozentpunkte höhere Investitionsquoten.⁷²

⁶⁸ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2021 bis 2025, S. 47.

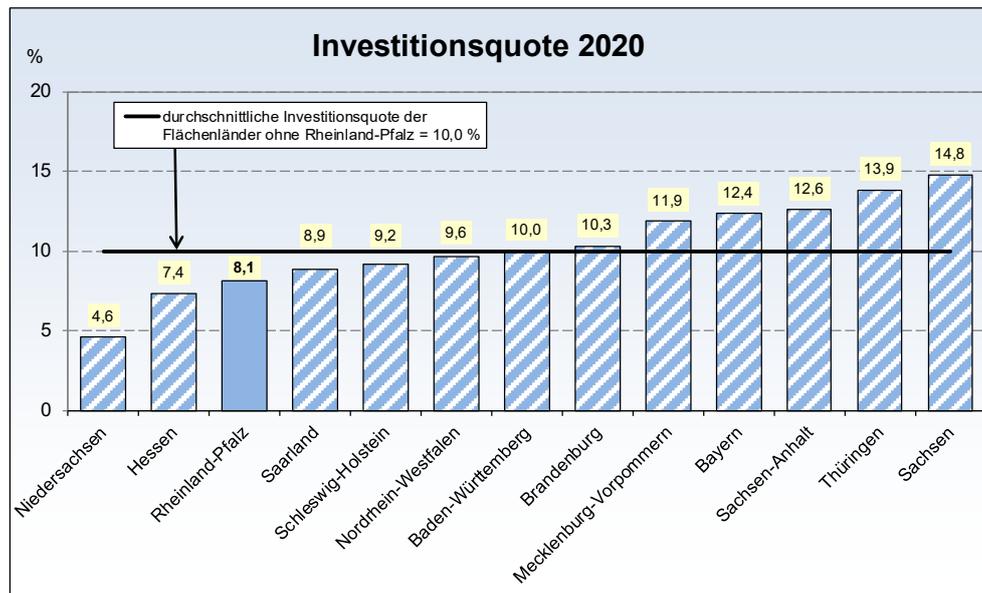
⁶⁹ Pressemitteilung des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz vom 15. Oktober 2019: „Konferenz der Rechnungshofpräsidentinnen und -präsidenten berät zu öffentlichen Investitionen und zur Rundfunkfinanzierung“.

⁷⁰ Vgl. u. a. Beitrag Nr. 22 - Hochwasserschutz an der Mosel - des Jahresberichts 2015 (Drucksache 16/4650).

⁷¹ Vgl. Ausführungen zu Tz. 1 dieses Beitrags. Zulasten dieses Programms wurden Investitionsausgaben von 78,3 Mio. € geleistet.

⁷² Vgl. Fußnote 68.

Ein Vergleich der Investitionsquoten mit den anderen Flächenländern zeigt folgendes Bild⁷³:



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.⁷⁴ Zudem erschweren die unterschiedlichen Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung den Ländervergleich.

Rheinland-Pfalz lag mit einer Investitionsquote von 8,1 % unter der durchschnittlichen Quote der anderen Flächenländer von 10,0 %.⁷⁵ Selbst bei vereinfachter Hinzurechnung der eigenfinanzierten Investitionen der Landesbetriebe von 287 Mio. € erreicht Rheinland-Pfalz mit 9,5 % den Durchschnittswert nicht.⁷⁶ Hierzu hätte das

⁷³ Siehe auch Fußnote 15.

⁷⁴ 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. Das Statistische Bundesamt thematisierte in diesem Zusammenhang den großen Anteil kaufmännischer Daten der Extrahaushalte; hier wäre mit Genauigkeitsverlusten durch Umschlüsselung und Überzeichnung durch Nicht-Erkennen von nicht-zahlungswirksamen Transaktionen zu rechnen. Weiterhin könnte eine derartig erweiterte Investitionsquote nur 23 Monate nach Ende des Haushaltsjahres bereitgestellt werden (vgl. TOP III der 14. Sitzung des Gremiums zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens nach § 49a Haushaltsgrundsatzgesetz am 18. November 2020).

⁷⁵ Die durchschnittliche Investitionsquote der anderen westlichen Flächenländer betrug 9,4 %. Wird Rheinland-Pfalz in die Berechnungen einbezogen, ergibt sich eine Durchschnittsquote von 9,9 % für alle Flächenländer und von 9,3 % für die westlichen Flächenländer. Die unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit von Rheinland-Pfalz spiegelt sich auch in den Investitionsausgaben je Einwohner wider. Danach lagen die Pro-Kopf-Ausgaben 2020 mit 149 € um 26,9 % unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer (vgl. Anlage 4).

⁷⁶ 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.

Land 98 Mio. € mehr im Jahr 2020 investieren müssen, ohne das Volumen der bereinigten Gesamtausgaben zu erhöhen.

In diesem Zusammenhang verweist der Rechnungshof auch auf seine Beratende Äußerung vom 18. August 2015 zur Erhaltung des Landesstraßennetzes⁷⁷. 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.⁷⁸ 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.

Aus Sicht des Rechnungshofs leisten angemessene Investitionen in den Erhalt des öffentlichen Infrastrukturvermögens wie auch der Schuldenabbau wesentliche Beiträge für eine gegenüber künftigen Generationen gerechte Haushaltspolitik. Bei unzureichenden öffentlichen Investitionen droht ein dauerhafter realer Vermögensverzehr. Das Unterlassen von Investitionen für die öffentlichen Haushalte ist daher ebenso ein Risiko wie die öffentliche Verschuldung.⁷⁹

⁷⁷ Drucksache 16/5500.

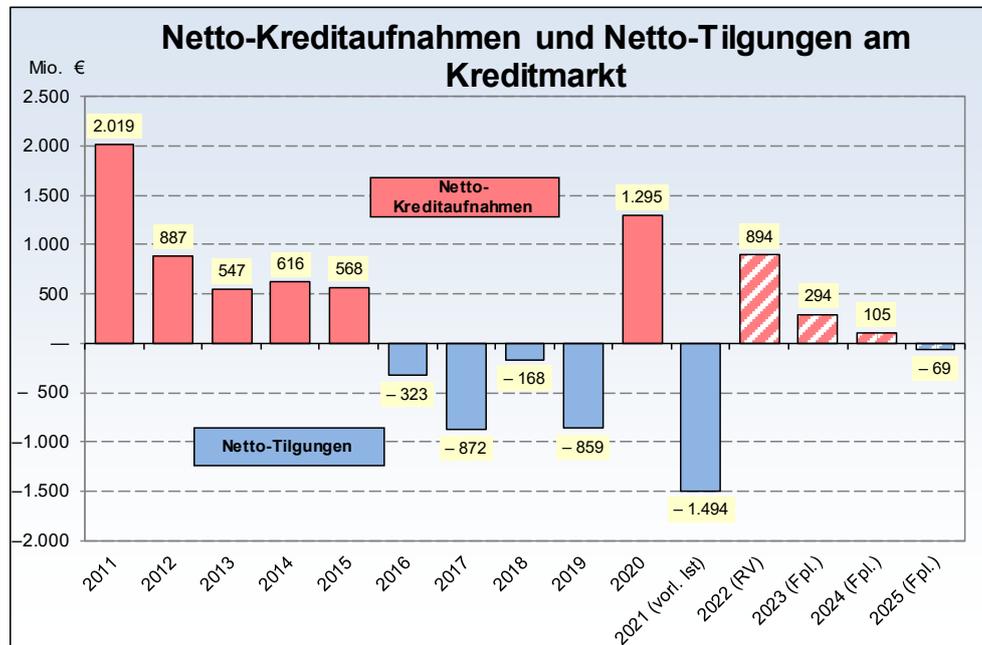
⁷⁸ Die Angabe des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 15. September 2020 (Drucksache 17/13109 S. 20), nach der „der im Jahr 2015 ermittelte Investitionsstau von 970 Mio. EUR in den letzten Jahren signifikant abgebaut werden konnte“, kann vom Rechnungshof nicht bestätigt werden.

⁷⁹ 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 2011 bis 2015 und 2020 jeweils Kredite zur vollständigen Deckung der Ausgaben aufgenommen wurden. In den Jahren 2016 bis 2019 und 2021 wurden per saldo Darlehen getilgt. In den Planjahren rechnet die Landesregierung erst 2025 mit einer Netto-Tilgung.

Im Jahr 2020 schloss der Kernhaushalt mit einem Finanzierungsdefizit von 1.346 Mio. € ab.⁸⁰ Dieses setzte sich zusammen aus einer Netto-Kreditaufnahme von 1.295 Mio. € und einer Rücklagenentnahme von per saldo 51 Mio. €. Letztere resultierte aus der Auflösung der Rücklage „Breitbandinfrastruktur“ von 50 Mio. € sowie im Bildungsbereich aus Rücklagenentnahmen von 851.000 € und Rücklagenzuführungen von 158.000 €.

Die Kreditaufnahme für 2020 diente insbesondere zum Ausgleich konjunkturbedingter Mindereinnahmen bei den Steuern sowie zur Finanzierung von Maßnahmen anlässlich der Corona-Pandemie und der damit verbundenen wirtschaftlichen Verwerfungen.⁸¹

Das vorläufige Rechnungsergebnis 2021 fiel mit einem Finanzierungssaldo von 2.297 Mio. € positiv aus. Der Überschuss wurde für eine Netto-Tilgung von 1.494 Mio. € sowie für Rücklagenzuführungen von per saldo 802 Mio. € verwendet. Davon wurden 750 Mio. € der Haushaltssicherungsrücklage und 53 Mio. € Rücklagen im Hochschulbereich zugeführt, zugleich wurden im Hochschulbereich 148.000 € entnommen.

⁸⁰ Vgl. Beitrag Nr. 2 - Abwicklung des Landeshaushalts 2020 - Tz. 3.1 dieses Jahresberichts.

⁸¹ Der zweite Nachtragshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 sah noch 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.

Die Schuldenregel schreibt vor, in konjunkturell guten Zeiten Tilgungen vorzunehmen. Von den 1.494 Mio. € Netto-Tilgungen war der weit überwiegende Teil daher rechtlich zwingend zu leisten. Über das rechtlich vorgeschriebene Maß hinaus waren in vorgenannten Tilgungen die Tilgung der notsituationsbedingten Kreditaufnahmen von 169 Mio. € aus dem Jahr 2020 enthalten sowie weitere 17 Mio. €.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten Überschüsse für die Schuldentilgung statt zur Aufstockung der Haushaltssicherungsrücklage genutzt werden. Durch die weiteren Zuführungen an die Haushaltssicherungsrücklage erreicht diese nunmehr einen Stand von 1,8 Mrd. €. Die Haushaltssicherungsrücklage könnte z. B. verwendet werden, um den Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB) vollständig zu entschulden (Schuldenstand Ende 2020: 675,5 Mio. €).⁸² Mit den Mitteln der Haushaltssicherungsrücklage könnte auch die für den Haushalt 2022 vorgesehene Netto-Kreditaufnahme von 894 Mio. € vollständig vermieden werden.⁸³

Beim Haushaltsvollzug sollten in Anbetracht der hohen Verschuldung (vgl. Ausführungen zu Tz. 2.8 dieses Beitrags) und der Belastungen des Landeshaushalts 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	Kreditfinanzierungsquote	Netto-Kreditaufnahme bei anderen Gebietskörperschaften	Kreditfinanzierungsquote inkl. Netto-Kreditaufnahme bei anderen Gebietskörperschaften
			Mio. €		%
2011	14.042	2.019	14,4	- 34	14,1
2012	14.209	887	6,2	- 23	6,1
2013	14.364	547	3,8	- 45	3,5
2014	15.193	616	4,1	- 29	3,9
2015	15.809	568	3,6	- 36	3,4
2016	15.999	- 323	- 2,0	- 44	- 2,3
2017	16.415	- 872	- 5,3	- 24	- 5,5
2018	16.422	- 168	- 1,0	- 33	- 1,2
2019	17.211	- 859	- 5,0	- 21	- 5,1
2020	20.329	1.295	6,4	- 12	6,3
2021 (vorl. Ist)	20.688	- 1.494	- 7,2	- 16	- 7,3
2022 (RV)	20.610	894	4,3	- 23	4,2
2023 (Fpl.)	21.029	294	1,4	- 8	1,4
2024 (Fpl.)	21.460	105	0,5	—	0,5
2025 (Fpl.)	21.864	- 69	- 0,3	—	- 0,3

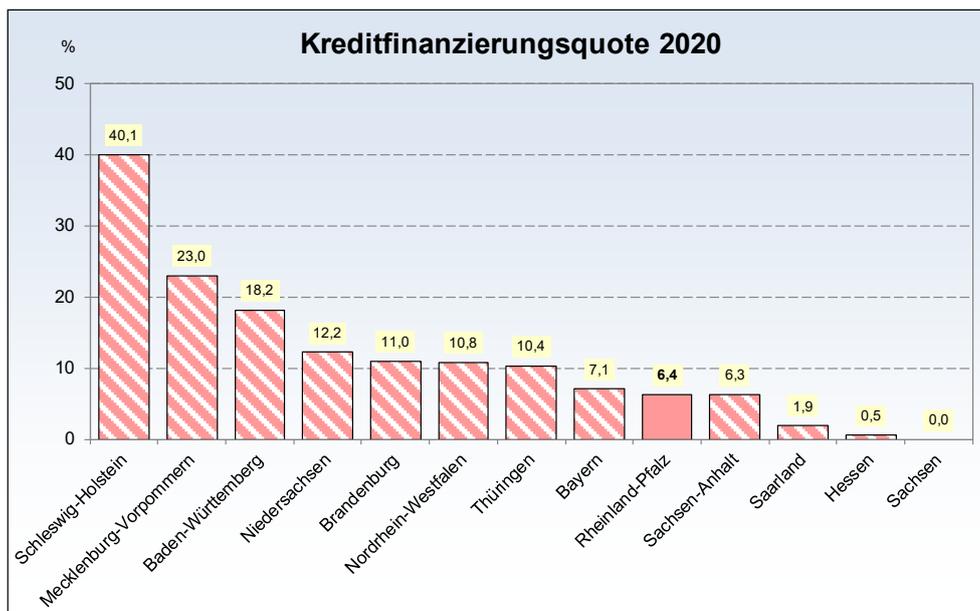
Die Kreditfinanzierungsquote - in Bezug auf den Kreditmarkt - erhöhte sich 2020 gegenüber dem Vorjahr um 11,4 Prozentpunkte auf 6,4 %. Berücksichtigt man zusätzlich die Netto-Kreditaufnahmen bei den anderen Gebietskörperschaften, ergibt sich eine Kreditfinanzierungsquote von 6,3 %.

⁸² Zum Jahresbericht 2021 hatte die Landesregierung noch darauf verwiesen, die Frage der Entschuldung der Landesbetriebe stelle sich angesichts der derzeitigen Haushaltssituation nicht (vgl. Beitrag Nr. 1 des Jahresberichts 2021, Tz. 2.2 - Drucksache 17/14400). Nunmehr sind die Mittel vorhanden.

⁸³ Koriath kommt in einem Rechtsgutachten zu dem Schluss, dass Kreditaufnahmen nachrangige Finanzierungsinstrumente gegenüber der Finanzierung aus allgemeinen Rücklagen sind, vgl. „Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Kreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG) angesichts der „COVID-19-Pandemie“, September 2020, S. 21.

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 Sachsen glichen alle Flächenländer 2020 ihre Haushalte mit neuen Krediten aus.⁸⁴ Dies trug zu Durchschnittsquoten von 11,2 % bei allen anderen Flächenländern und von 11,7 % bei den anderen westlichen Flächenländern bei.⁸⁵ Allerdings sind die Zahlen eingeschränkt vergleichbar, da sie in mehreren Ländern durch Sondervermögen und Rücklagenbewegungen verzerrt werden.



In dem Diagramm sind die Kreditfinanzierungsquoten der Flächenländer abgebildet.

2.6 Schuldenregel

Im Grundgesetz wurde 2009 für die Haushalte der Länder der Grundsatz eines ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichenden Haushalts festgeschrieben. Danach ist eine strukturelle Verschuldung 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.^{86, 87}

Artikel 117 der Landesverfassung wurde Ende 2010 zur Ausgestaltung der grundgesetzlichen Vorgaben neu gefasst. Nach dem Wortlaut dieser Vorschrift ist der

⁸⁴ Siehe auch Fußnote 15.

⁸⁵ Bei Einbeziehung von Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlungen beträgt die Quote der Flächenländer 11,0 % und die der westlichen Flächenländer 11,4 %.

⁸⁶ Artikel 109 in Verbindung mit Artikel 143d Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

⁸⁷ 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.

Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Abweichungen hiervon sind zulässig, soweit sie zum Ausgleich konjunkturbedingter 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 2013.⁸⁸

Das Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz⁸⁹ und die Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes⁹⁰ enthalten nähere Bestimmungen insbesondere zur Ermittlung der strukturellen Netto-Kreditaufnahme 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 Jahr 2020 dann entsprochen, wenn die strukturelle Netto-Kreditaufnahme Null oder negativ ist.

Für 2020 ermittelte das Ministerium der Finanzen eine strukturelle Netto-Tilgung von 0 €. ⁹¹ Diese ergibt sich, indem die Netto-Kreditaufnahme (1.295 Mio. €) um den Saldo finanzieller Transaktionen (76 Mio. €) und um konjunkturelle Einflüsse (Konjunkturkomponente - 1.202 Mio. €) sowie die Abweichungen wegen außergewöhnlichen Notsituationen (Kreditaufnahme 169 Mio. €) bereinigt wird. Nach der ursprünglichen Haushaltsplanung war eine strukturelle Netto-Tilgung von 229 Mio. € erwartet worden. Die notsituationsbedingte Kreditaufnahme und insbesondere eine stark negative Konjunkturkomponente führten stattdessen zur strukturellen Kreditaufnahme von Null.

Das vorläufige Rechnungsergebnis weist für 2021 eine strukturelle Netto-Tilgung von 17 Mio. € aus.

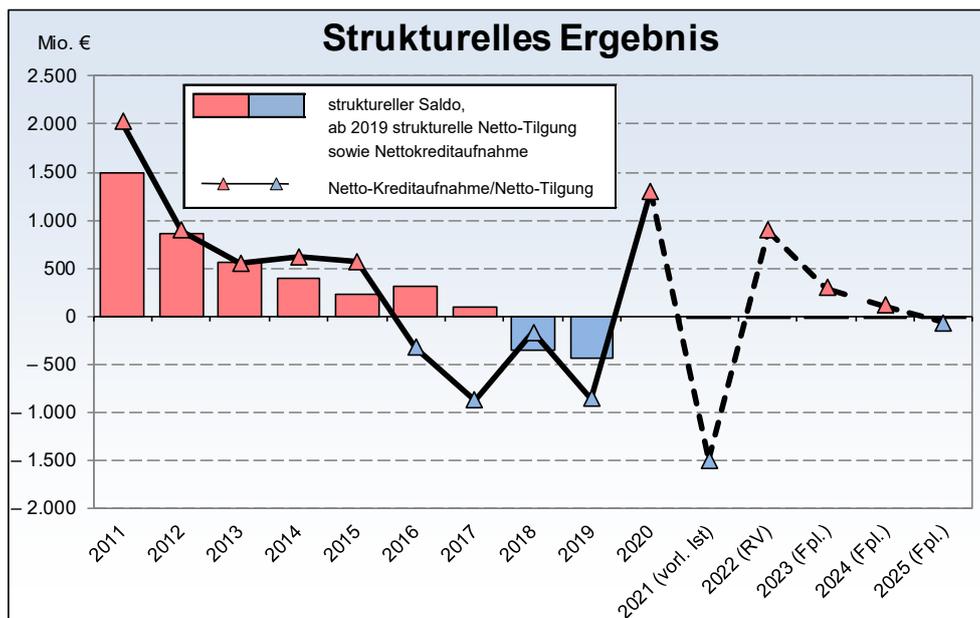
Die Entwicklung des strukturellen Saldos, der strukturellen Netto-Tilgungen und der Netto-Kreditaufnahmen bzw. der Netto-Tilgungen ist nachfolgend dargestellt:

⁸⁸ Nr. 3 des Jahresberichts 2011, Tz. 2.6.3 (Drucksache 15/5290), sowie Nr. 3 der Jahresberichte 2012 und 2013, jeweils Tz. 2.6.2 (Drucksachen 16/850 und 16/2050).

⁸⁹ 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.

⁹⁰ Drucksachen 16/2924, 16/5285 und 17/5101.

⁹¹ 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 2020 als Summe aller jahresbezogenen Konjunkturkomponenten seit 2012 einen Bestand von 1,96 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 strukturellen Netto-Tilgungen 2019 und 2021, die strukturelle Netto-Kreditaufnahme von 0 € in 2020 sowie die Plandaten für die Folgejahre dargestellt. Außerdem sind die zum Ausgleich des Kernhaushalts erforderlichen Netto-Kreditaufnahmen am Kreditmarkt und die Netto-Tilgungen ausgewiesen.

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat im Oktober 2021 deutlich gemacht, dass die Einhaltung der Schuldenbremse ein wesentlicher Beitrag zu einer nachhaltigen, künftigen Generationen gerecht werdenden Haushaltspolitik sei. Sie dürfe nicht aufgeweicht werden. Eine Umgehung der Schuldenbremse durch Auslagerung der Kreditaufnahme aus den Kernhaushalten etwa in Fonds, Nebenhaushalte und andere Konstruktionen gelte es zu vermeiden.⁹²

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 10. Dezember 2021 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.

⁹² Berliner Erklärung für eine nachhaltige Finanzpolitik vom 6. Oktober 2021.

2.8 Verschuldung

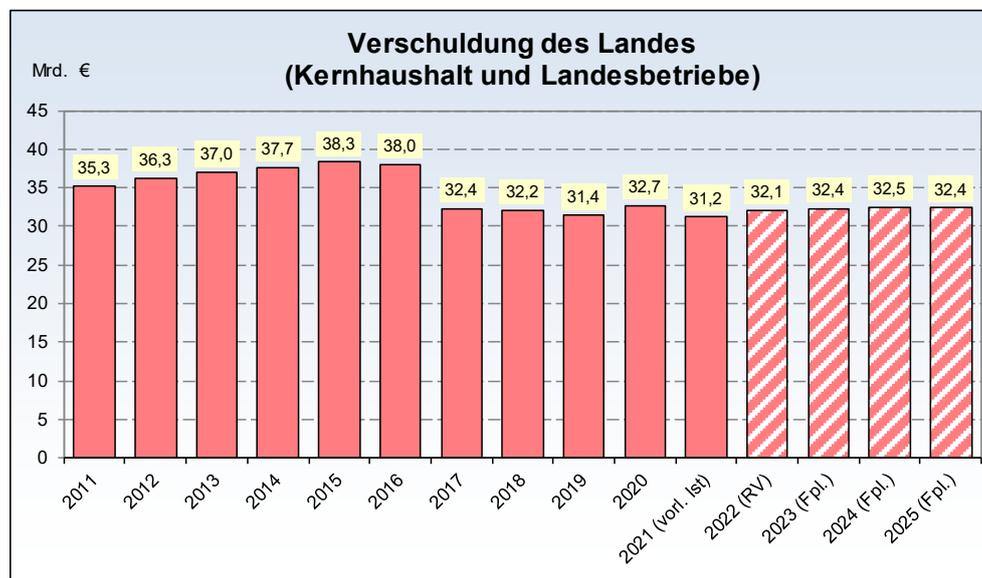
2.8.1 Entwicklung der Schulden des Landes

Die Verschuldung des Landes entwickelte sich wie folgt:

Haushaltsjahr	Schulden des Landes ^a	darunter entfallen auf		
		den Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung"	den Landesbetrieb "Mobilität"	den Pensionsfonds
Mio. €				
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	—
2019	31.421	676	2.242	—
2020	32.704 ^b	676	2.242	—
2021 (vorl. Ist)	31.193	676	2.242	—
2022 (RV)	32.065	676	2.242	—
2023 (Fpl.)	32.351	676	2.242	—
2024 (Fpl.)	32.456	676	2.242	—
2025 (Fpl.)	32.387	676	2.242	—

^a 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).

^b Das Bundesministerium der Finanzen weist in der Übersicht „Der Schuldenstand der Länder am Ende des Monats Dezember 2020“ vom 1. Februar 2021 (Az.: V A 2 - FV 4037/20/10001 :004) für Rheinland-Pfalz Schulden aus Kreditmarktmitteln von 29.790 Mio. € aus. In diesem Betrag ist die nach dem 31. Dezember zulasten des Haushaltsjahrs 2020 gebuchte Kreditaufnahme nicht enthalten.
 Zudem weist die Haushaltsrechnung 2020 einen Betrag von 216,2 Mio. € als „aufgeschobene Anschlussfinanzierungen aus vorübergehenden Tilgungen aufgrund des Aufwuchses der Ausgabereste“ aus.



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

Die Schulden stiegen 2020 gegenüber 2019 um 1.283 Mio. € auf 32,7 Mrd. €⁹³. Darin sind Schuldscheindarlehen von 223 Mio. € bei der Versorgungsrücklage enthalten.⁹⁴

Nach dem vorläufigen Rechnungsabschluss 2021 wurden Schulden von 1,5 Mrd. € getilgt, sodass der Schuldenstand zum Jahresende auf 31,2 Mrd. € zurückging.

Die Landesregierung erwartet bis Ende 2024 auch infolge der Auswirkungen der Corona-Krise und der damit verbundenen Belastungen für den Haushalt einen Anstieg der Gesamtverschuldung auf 32,5 Mrd. €. Erst für 2025 ist wieder eine Netto-Tilgung von 69 Mio. €⁹⁵ vorgesehen, die bei entsprechender Umsetzung zu einem leicht sinkenden Schuldenstand von 32,4 Mrd. € führen kann.

Der Rechnungshof erachtet den 2016 bis 2019 vollzogenen Schuldenabbau und die vorzeitige Tilgung der notsituationsbezogenen Kredite im Jahr 2021 als Schritt in die richtige Richtung. Dieser ist vor dem Hintergrund des vorläufigen Haushaltsabschlusses 2021 fortzuführen. Er empfiehlt, in den nächsten Jahren Möglichkeiten zur Vermeidung konsumtiver Ausgaben und zur Verringerung der geplanten Neuverschuldung konsequent zu nutzen. Nach Überwindung der Corona-Pandemie sowie der damit verbundenen wirtschaftlichen Verwerfungen sollten die kumulierten Alt-schulden schrittweise zurückgeführt werden.

Zu diesem Zweck sollten auch der Haushaltssicherungsrücklage Mittel entnommen werden.⁹⁶ Die Rücklage erreicht mit der Zuführung aus dem Überschuss des vorläufigen Haushaltsabschlusses 2021 einen Stand von 1,8 Mrd. €. 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.⁹⁷ Des Weiteren sollte erwogen werden, Mittel der Versorgungsrücklage des Landes, die Ende 2020 einen Bestand von 542,5 Mio. € auswies, zur zweckentsprechenden Deckung von Versorgungsausgaben einzusetzen. Zumindest in Höhe des nicht in Schuldscheindarlehen des Landes angelegten verfügbaren Rücklagenbestands könnten die künftigen Netto-Kreditaufnahmen verringert werden.⁹⁸

⁹³ Zudem weist die Haushaltsrechnung 2020 einen Betrag von 216,2 Mio. € als „aufgeschobene Anschlussfinanzierungen aus vorübergehenden Tilgungen aufgrund des Aufwuchses der Ausgabe-reste“ aus; der genannte Betrag wurde konstant gehalten, er entspricht dem des Jahres 2019 (Übersicht 8, S. 719).

⁹⁴ Vgl. hierzu auch Übersicht 4.4 zur Haushaltsrechnung 2020.

⁹⁵ Für die 2020 tatsächlich in Anspruch genommenen notsituationsbedingten Kreditaufnahmen war für das Jahr 2024 eine Tilgung von 4 %, d. h. 7 Mio. €, vorgesehen. Für die weiteren Jahre sollten je nach Entwicklung der Konjunkturkomponenten 4 % oder 6 % dieser Kredite getilgt werden. Bei einer im Zeitablauf ausgewogenen konjunkturellen Entwicklung sollte die Tilgung innerhalb von 20 Jahren erfolgen (§ 2 Abs. 3 Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020, Drucksache 17/12720 S. 22). Nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2021 wurden die gesamten notsituationsbedingten Kredite von 169,4 Mio. € getilgt.

⁹⁶ Vgl. hierzu Tz. 2.5.1 dieses Beitrags.

⁹⁷ § 10 Abs. 4 LHG 2019/2020 und Vorlage 17/4020.

⁹⁸ Vgl. Hildesheimer Erklärung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 21. September 2020. Im Sinne der Schuldenbremse sollten weitgehend alle Konsolidierungskräfte des Haushalts zur Reduzierung der Netto-Kreditaufnahme genutzt werden. In diese Betrachtung seien insbesondere vorhandene Rücklagen einzubeziehen.

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.⁹⁹

Der Koalitionsvertrag der die Bundesregierung stützenden Parteien sieht eine Entlastung für Kommunen mit hohen Altschulden vor. Dazu bedarf es einer gemeinsamen, einmaligen Kraftanstrengung des Bundes und der Länder, wobei die bisherigen Entschuldungsbemühungen der Länder berücksichtigt werden sollen. Abstimmungsgespräche hierzu sollen zeitnah im Jahr 2022 geführt werden.¹⁰⁰ Die Landesregierung ist bereit, landesseitig - jenseits eines Sockelbetrags - die Hälfte der kommunalen Liquiditätskredite zu übernehmen und besonders betroffene Kommunen zu entlasten.¹⁰¹ Die konkrete Ausgestaltung des Modells steht noch nicht endgültig fest. In einem Konzeptpapier des Bundesministeriums der Finanzen war vorgesehen, dass Bund und Länder Liquiditätskredite, die einen Sockelbetrag von 100 € je Einwohner überschreiten, zu gleichen Teilen übernehmen.¹⁰² Als Belastung für Rheinland-Pfalz wurde ein Betrag von 3 Mrd. € genannt.¹⁰³ Dies würde eine Steigerung der Verschuldung des Landes um über 9 % bedeuten. Fünf Fraktionen des rheinland-pfälzischen Landtags haben am 26. Januar 2022 den Entwurf einer Verfassungsänderung vorgestellt, der eine Schuldübernahme vorsieht.

Der Rechnungshof hält es ebenfalls für geboten, das Problem der kommunalen Verschuldung zu lösen. Er hatte bereits im Jahr 2018¹⁰⁴ die Prüfung eines Entschuldungsprogramms vorgeschlagen. Ein zuschussbasiertes Entschuldungsprogramm¹⁰⁵ könnte an kontinuierliche Konsolidierungsleistungen der Kommunen gekoppelt werden, sodass der Schuldenabbau auch dauerhaft trägt. Übernahme das Land allerdings die Schulden der Kommunen statt ihnen Entschuldungszuschüsse zu zahlen, würde sich die Frage stellen, ob dadurch Krediteinnahmen des Landes

⁹⁹ §§ 1, 2 Abs. 2 Sanierungshilfengesetz (SanG).

¹⁰⁰ Koalitionsvertrag 2021 - 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, S. 163.

¹⁰¹ Rede der Ministerin der Finanzen anlässlich der Einbringung des Haushaltsgesetzes 2022 in der 12. Plenarsitzung des Landtags am 15. Dezember 2021; vgl. auch Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen „Finanzministerin Ahnen begrüßt bundesweiten Schutzschirm für Kommunen“ vom 16. Mai 2020.

¹⁰² Kommunaler Sozialpakt 2020 vom 16. Mai 2020.

¹⁰³ Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen „Finanzministerin Ahnen bekräftigt Unterstützung für Kommunen in der Corona-Krise“ vom 27. Mai 2020. Bei dem genannten Betrag wird auf den Bestand der Liquiditätskredite vor Beginn der Corona-Pandemie zum Jahresende 2019 Bezug genommen.

¹⁰⁴ Vgl. Nr. 3, Tz. 3.2, Ergänzende Bemerkungen des Rechnungshofs zur kommunalen Finanzlage und zur Entwicklung der Schlüsselzuweisungen vom 17. August 2018 (Vorlage 17/3573).

¹⁰⁵ Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz formulierte in seinem Urteil vom 16. Dezember 2020 - VGHN 12-14/19, juris Rn. 121, dass die Kommunen in die Lage versetzt werden [sollten], die Verschuldung abzubauen und so dauerhaft zu einem materiellen Haushaltsausgleich zu finden.

vorliegen. Dies zeigt sich anhand des in Hessen praktizierten Modells, das alternativ Tilgungszahlungen, Schuldübernahmen oder Entschuldungshilfen¹⁰⁶ vorsah. Zur dort einfachgesetzlich getroffenen Regelung hat der hessische Rechnungshof zwei Gutachten in Auftrag gegeben.¹⁰⁷ Beide Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass dieses Vorgehen als Neuverschuldung¹⁰⁸ bzw. Krediteinnahme¹⁰⁹ des Landes Hessen zu werten ist. Ein Gutachter sieht unter der neuen Schuldenregel die Kreditaufnahme als rechtmäßig an, da ein notsituationsbedingter Kredit vorliege. In der Konsequenz sei jedoch durch die hessische Verfassung (insoweit inhaltsgleich mit Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz) eine anschließende Tilgung der notsituationsbedingten Kredite verbindlich vorgegeben.¹¹⁰

Eine Änderung der Landesverfassung in Rheinland-Pfalz muss sich innerhalb der Vorgaben des Artikels 109 Abs. 3 Grundgesetz bewegen.

Unabhängig von den Vorgaben des Grundgesetzes empfiehlt der Rechnungshof auf der Grundlage des von den Fraktionen angestrebten Modells, bereits auf Verfassungsebene Kredithöhe und Zeitraum klar zu begrenzen und eine verbindliche Tilgungspflicht wie bei notsituationsbedingten Krediten vorzusehen.

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 51,2 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 2020 wies die Universitätsmedizin Forderungen gegen das Land aus der Kreditfinanzierung von allgemeinen Investitionen von 151 Mio. € aus.
- Zins- und Tilgungsleistungen erbringt das Land auch für vom Landeskrankenhaus aufgenommene Darlehen für Baumaßnahmen. Die Kapitalrestschuld für Krankenhausinvestitionen belief sich Ende 2020 auf 15 Mio. €.
- Ausgabereite¹¹¹ und die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen führen regelmäßig zu Haushaltsvorbelastungen. Allein durch die 2020 eingegangenen Verpflichtungen sind für die Haushaltsjahre ab 2022 Mittel von 282 Mio. € gebunden.

¹⁰⁶ Vgl. Rechtsgutachten vom 27. März 2019 von Gröpl, <https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/Gutachten%20Groep1.pdf>, S. 17.

¹⁰⁷ Vgl. Nr. 1, Tz. 1.5, Bemerkungen 2018 des hessischen Rechnungshofs (Drucksache 20/1136), <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/20/6/01136.pdf>.

¹⁰⁸ Vgl. Rechtsgutachten vom Mai 2019 von Oebbecke, <https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/Gutachten%20Oebbecke.pdf>, S. 31-33.

¹⁰⁹ Vgl. Rechtsgutachten vom 27. März 2019 von Gröpl, <https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/Gutachten%20Groep1.pdf>, S. 49 f. und 69.

¹¹⁰ Vgl. Rechtsgutachten vom Mai 2019 von Oebbecke, <https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/Gutachten%20Oebbecke.pdf>, S. 41 ff., zur inhaltsgleichen Umsetzung der Tilgungspflicht S. 42, zur Tilgungspflicht selbst S. 54 f.

¹¹¹ Vgl. Beitrag Nr. 2 - Abwicklung des Landeshaushalts 2020 - Tz. 6, dieses Jahresberichts.

- In Aussicht gestellte Fördermittel, z. B. für Baumaßnahmen in Ganztagschulen, stellen de facto kaum revidierbare Förderungsverpflichtungen dar.¹¹²
- Aufgrund der Inanspruchnahme der Zinszuschussprogramme in den Kapiteln 14 02, 14 12 und 14 13 werden in den Jahren 2022 bis 2057 bei einem Zinssatz von 3 % Verpflichtungen von 193 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 Artikel 49 Abs. 6 in Verbindung mit Artikel 49 Abs. 1 bis 3 der Verfassung für Rheinland-Pfalz unvereinbar. Nach Auffassung des VGH kann mit dem Steuerverbundmodell keine aufgabenangemessene Finanzausstattung sichergestellt werden. Der Verfassungsgerichtshof hat dem Gesetzgeber aufgegeben, bis 1. Januar 2023 eine verfassungsgemäße Neuregelung zu treffen, mit der eine aufgabenangemessene bzw. bedarfsgerechte Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet werden kann.¹¹³
- Bis Ende 2020 hatte das Land Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen von 1,5 Mrd. € übernommen, aus denen es noch in Anspruch genommen werden kann.
- Der Bund hat 2008 einen Finanzmarktstabilisierungsfonds eingerichtet.¹¹⁴ 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. Die jahrelang betriebene gebündelte Rundholzvermarktung habe zu wettbewerbswidrigen überhöhten Preisen geführt.¹¹⁵ Es wird Schadenersatz in

¹¹² Vgl. Jahresbericht 2016, Nr. 14 - Baumaßnahmen in Ganztagschulen - (Drucksache 16/6050). Siehe hierzu auch Jahresbericht 2017, Nr. 13 - Investitionsförderung von Krankenhäusern - (Drucksache 17/2200).

¹¹³ Die Arbeiten an der Reform des Kommunalen Finanzausgleichs dauern noch an. Angaben für die Entwicklung der Finanzausgleichsmasse ab 2023 liegen daher noch nicht vor. Für die Jahre 2023 bis 2025 wurde im Finanzplan die technische Annahme getroffen, dass sich die Finanzausgleichsmasse wie im Jahr 2022 entwickelt, d. h. es wurde ein jährlicher Anstieg von 1 % angenommen (Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2021 bis 2025, S. 30, 38). Dabei handelt es sich um den Mindestaufwuchs nach § 5a Abs. 3 Satz 7 LFAG. So bildet der Finanzplan das eventuelle Risiko einer höheren aufgabenadäquaten kommunalen Finanzausstattung im Gegensatz zur bisherigen Regelung, die sich an der Entwicklung der Einnahmen des Landes orientiert, jedoch einen Mindestanstieg garantiert, nicht ab.

Für die Darstellung des Sachstands der Reform des kommunalen Finanzausgleichs siehe Vorlage 18/1112. Informationsmaterial zur KFA-Reform stellt die Landesregierung unter www.kfa-reform.rlp.de bereit.

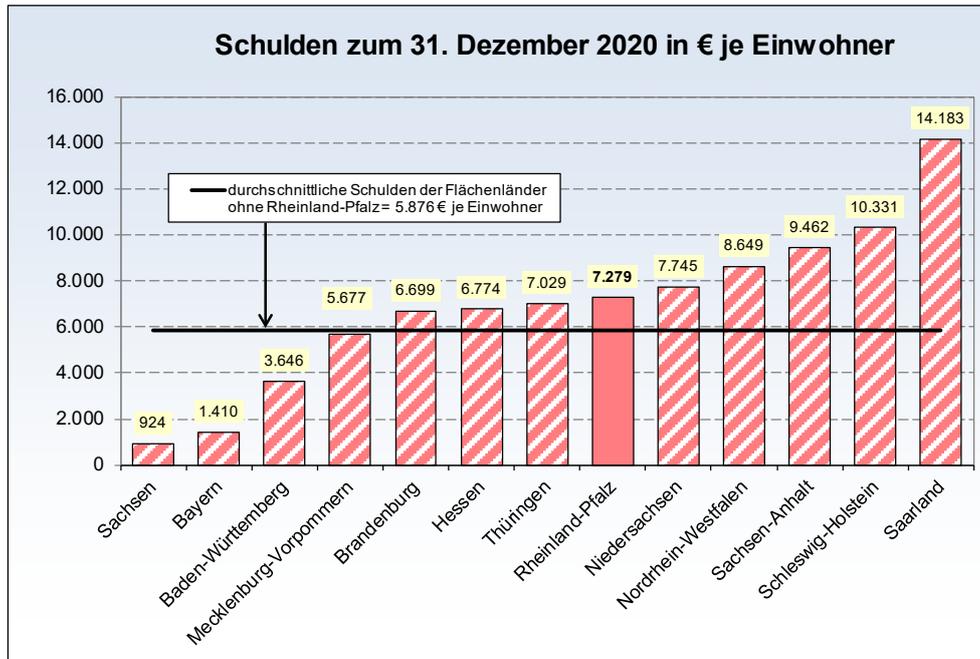
¹¹⁴ Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds (Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz - FMStFG). Neue Bezeichnung: Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Stabilisierungsfondsgesetz - StFG).

¹¹⁵ Vorlage 17/7276. Das Land, vertreten durch das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität, werde im Klageverfahren rund 1.100 Kommunen und Waldbesitzern den Streit verkünden; Pressemitteilung des Landesbetriebs Landesforsten Rheinland-Pfalz „Waldbesitzende über Kartellklage zu Rundholzvermarktung förmlich benachrichtigt“ vom 10. Dezember 2021.

Höhe von 121 Mio. € verlangt. 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.

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 2020 folgendes Bild¹¹⁶:



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

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes lag 2020 mit 7.279 €

- um 23,9 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.876 €) und
- um 21,1 % über dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer (6.010 €).¹¹⁷

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 191 Mio. €¹¹⁸ tilgen.

¹¹⁶ Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5 des Statistischen Bundesamts vom 28. Juli 2021. Den Vergleichsdaten wurden die Wertpapiersschulden, die Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich und die Kredite beim öffentlichen Bereich sowie der Einwohnerstand zum 30. Juni 2020 zugrunde gelegt.

¹¹⁷ Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, beträgt die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer 5.951 € und die der westlichen Flächenländer 6.091 €.

¹¹⁸ Bei dieser Ermittlung wurde die stichtagsbezogene Verschuldung des Landes von 29.790 Mio. € angesetzt. Wird die haushalterische Verschuldung von 32.704 Mio. € zugrunde gelegt, würde sich die Tilgung rechnerisch auf 288 Mio. € jährlich belaufen.

2.9 Ausblick auf den Haushaltsvollzug 2022 (Regierungsvorlage)

Nachfolgend sind Kennziffern aus den Abschlussergebnissen 2020¹¹⁹ dem Haushaltsentwurf 2022 gegenübergestellt:¹²⁰

Ausgaben/Einnahmen	2020	2022 (RV)	Veränderung 2022 zu 2020		2021 (vorl. Ist)
			Mio. €	%	
Personalausgaben (HGr. 4)	7.062	7.923	860	12,2	7.300
Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51 bis 54)	883	998	115	13,0	922
Zinsausgaben (OGr. 56 und 57)	374	393	20	5,2	332
Tilgungsausgaben an öffentlichen Bereich (OGr. 58)	12	23	10	84,0	16
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)	10.343	9.887	- 457	- 4,4	10.973
Investitionen (HGr. 7 und 8)	1.654	1.386	- 268	- 16,2	1.145
bereinigte Gesamtausgaben	20.329	20.610	281	1,4	20.688
bereinigte Gesamteinnahmen	18.984	19.708	724	3,8	22.984
Finanzierungssaldo (Überschuss/Fehlbetrag (-))	- 1.346	- 902	444	- 33,0	2.297
Tilgungen abzüglich Kreditaufnahmen (OGr. 59 - OGr. 32)	- 1.295	- 894	401	- 31,0	1.494
Rücklagenzuführungen abzüglich -entnahmen (OGr. 91 - OGr. 35)	- 51	- 8	43	- 84,3	802

Die Haushaltsrechnung 2020 wies ein Finanzierungsdefizit von 1,3 Mrd. € aus; in der Regierungsvorlage für das Jahr 2022 verringert sich dieses auf 0,9 Mrd. €. Hierzu trägt ein Anstieg der bereinigten Gesamteinnahmen um 3,8 % bei, dem ein geringerer Zuwachs von 1,4 % der bereinigten Gesamtausgaben gegenübersteht. Geplant sind insbesondere Verringerungen bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen. Zur Deckung des vorgenannten Finanzierungsdefizits ist eine Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt vorgesehen.

Ob der Regierungsentwurf so beschlossen und der Haushaltsvollzug 2022 planmäßig erfolgen wird, bleibt abzuwarten. Insbesondere die teilweise Inanspruchnahme der hohen Ausgaberechte 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.¹²¹

3 Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Die laufende Rechnung schloss 2020 und damit im fünften Jahr in Folge mit einem Überschuss ab. Mit diesen Eigenfinanzierungsmitteln von mehr als 691 Mio. € und weiteren Einnahmen wurden die auf 1,7 Mrd. € gestiegenen Investitionsausgaben finanziert. Die Gesamtverschuldung erhöhte sich um 1,3 Mrd. € auf 32,7 Mrd. €.

Bezogen auf die Einwohnerzahl lagen auch 2020 die Verschuldung und die Zinsausgaben über den Durchschnittswerten der anderen Flächenländer.

¹¹⁹ Vgl. hierzu auch Anlage 3.

¹²⁰ 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.

¹²¹ Vorlage 17/4720.

Die Vorgabe der neuen Schuldenregel den Haushalt ohne strukturelle Neuverschuldung auszugleichen, wurde 2020 im Vollzug mit einer strukturellen Netto-Kreditaufnahme von 0 € eingehalten.

Hohe zusätzliche Belastungen ergeben sich für den Landeshaushalt infolge von Ausgaben für Maßnahmen, die der Eindämmung der Corona-Pandemie und der Stärkung der rheinland-pfälzischen Wirtschaft sowie der Hochwasserschadensbeseitigung dienen sollen. Insbesondere zum Ausgleich von konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen sind bis Ende 2024 Kreditaufnahmen vorgesehen, die zu einem Anstieg der Gesamtverschuldung auf 32 Mrd. € beitragen und künftige Haushalte mit Schuldendienstleistungen belasten werden. Zudem besteht ein hoher Investitionsbedarf u. a. im Bereich der Landesstraßen.

Verstärkt sollte die Haushalts- und Finanzpolitik die Konsolidierung des Landeshaushalts in den Vordergrund rücken. Dies erfordert inhaltliche Prioritäten und Maßnahmen zur strukturellen Entlastung der Haushalte.¹²² Der Konsolidierungsbedarf in der Regierungsvorlage 2022 wird mit 62 Mio. € beziffert, der auch für die Jahre des Finanzplanungszeitraums vorgesehen wurde. Mit Blick auf die Abbildung des Handlungsbedarfs zur Gewährleistung des strukturellen Haushaltsausgleichs im Finanzplanungszeitraum wurde dieser Betrag um 40 Mio. € in 2024 und um 120 Mio. € in 2025 aufgestockt.¹²³ Nach Angaben der Landesregierung können die beiden letztgenannten Beträge im Rahmen der jeweiligen Haushaltsaufstellungen bewältigt werden.¹²⁴

Dennoch sollte angesichts der Herausforderungen bei der Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur, der Digitalisierung und Dekarbonisierung und zur Schaffung künftiger Handlungsspielräume beim 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 Aufgabekritik bieten.¹²⁵ Finanzhilfen, die weder gesetzlich noch vertraglich normiert sind und für die zweckgebundene Einnahmen nicht zur Verfügung stehen, sollten verstärkt auf ihre Abbaumöglichkeiten untersucht werden.¹²⁶ Überdies sollten die Entscheidungen, die Bestände der Haushaltssicherungsrücklage und der Versorgungsrücklage noch nicht zur Reduzierung von Netto-Kreditaufnahmen 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 Haushaltsrisiken¹²⁷ 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.

¹²² Vgl. Fußnote 92 sowie Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen vom 10. November 2021, S. 7.

¹²³ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2021 bis 2025, S. 40, 44.

¹²⁴ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2021 bis 2025, S. 1.

¹²⁵ Vgl. Kennzahlenüberblick in Anlage 4.

¹²⁶ Nach Ansicht des ifo-Instituts ist eine systematische Überprüfung und Evaluierung der öffentlichen Ausgaben und der Subventionen im Hinblick auf das, was sie leisten und was sie kosten, erforderlich; Fuest, Potrafke, Steuer- und Finanzpolitik: Auf Wachstum ausrichten, ifo Schnelldienst 7/2021, S. 23.

¹²⁷ Vgl. Ausführungen zu Tz. 2.8.1 dieses Beitrags.

- Die Geschäftsprozesse zur Erledigung der Aufgaben sind regelmäßig auf Effizienz und Effektivität zu prüfen. Der Einsatz von wirtschaftlichen IT-Verfahren und die Möglichkeit zur Bündelung von Aufgaben sind zu nutzen.
- Bestehende Aufgaben sind auf ihre Notwendigkeit, die vereinbarten Standards und ihre Kostenfolgen zu prüfen. Neue Aufgaben oder Aufgabenerweiterungen sind vorrangig durch Einsparungen in anderen Bereichen zu finanzieren.
- Der Anstieg der Personalausgaben - auch soweit sie nicht in der Hauptgruppe 4 abgebildet werden - ist insbesondere durch Abbau entbehrlicher Stellen weiter zu begrenzen.
- Ausgaben zur Unterhaltung und Instandsetzung des Landesvermögens sind, soweit möglich und wirtschaftlich vertretbar, auf der Grundlage einer detaillierten - auch den Maßnahmenstau ausweisenden - Planung zu leisten.
- Auf der Grundlage des Berichts über die Finanzhilfen im Haushalt des Landes und des Berichts über die Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen muss auch im Hinblick auf die demografische Entwicklung ständig überprüft werden,
 - inwieweit Abbaumöglichkeiten bei den gestaltbaren Finanzhilfen bestehen,
 - ob bei allen Landesbeteiligungen die gesetzlichen Voraussetzungen (u. a. wichtiges Landesinteresse) gegeben sind.
- Alle erteilten Verpflichtungsermächtigungen sind dahingehend zu prüfen, ob sie ausgabewirksam werden müssen.
- Es ist zu untersuchen,
 - inwieweit Aufgaben kostengünstiger von Dritten - auch Privaten - wahrgenommen werden können,
 - ob bereits privatisierte oder auf andere selbstständige Rechtsträger übertragene Aufgaben - soweit weiterhin mit einer Belastung des Haushalts verbunden - nicht wirtschaftlicher selbst erledigt werden können.

**Nr. 4 Steuerliche Berücksichtigung von Kindern
- technische Möglichkeiten nicht ausgeschöpft -**

Die Finanzämter ließen Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung sowie Pauschbeträge wegen Behinderung des Kindes häufig bei mehreren Steuerpflichtigen gleichzeitig zu Unrecht zum Abzug zu. Als Folge setzten sie Einkommensteuern von 150.000 € zu niedrig fest.

Die Pflicht zur Abgabe einer Steuererklärung von Kindern mit eigenem Einkommen erkannten die Finanzämter nicht immer. So wurden 200.000 € Einkommensteuern nicht festgesetzt.

Das Risikomanagementsystem sah einen maschinellen steuernummernübergreifenden Abgleich anhand der Identifikationsnummer des Kindes nicht vor. Dadurch wurde der mehrfache Ansatz der Abzugsbeträge sowie die Pflicht zur Veranlagung nicht immer erkannt.

1 Allgemeines

Steuerpflichtige können privat veranlasste Aufwendungen grundsätzlich nicht steuermindernd geltend machen. Das Einkommensteuergesetz lässt aber Ausnahmen von diesem Grundsatz zu. So sind Beiträge zur eigenen gesetzlichen oder privaten Kranken- und Pflegeversicherung als Sonderausgaben von der Steuer absetzbar. Ebenso können Menschen mit Behinderungen die Aufwendungen ihres behinderungsbedingten Lebensbedarfs als außergewöhnliche Belastung entweder einzeln nachweisen oder durch die Inanspruchnahme eines Pauschbetrags geltend machen.

Bei Familien mit Kindern können Eltern¹ die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge der Kinder in ihrer Steuererklärung über die Anlage Kind zum Abzug bringen. Ferner können sie sich die Pauschbeträge für Kinder mit Behinderungen übertragen lassen. Landesweit berücksichtigten die Finanzämter Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge sowie Pauschbeträge von Kindern für die Veranlagungszeiträume (VZ) 2017 und 2018 wie folgt:

	Anlage Kind	VZ 2017	VZ 2018
Kranken- und/oder Pflegeversicherung	Anzahl	109.337	108.032
	Volumen	85 Mio. €	85 Mio. €
Übertragung Pauschbetrag bei Behinderung	Anzahl	17.139	16.990
	Volumen	44 Mio. €	44 Mio. €

Der Rechnungshof hat im Jahr 2021 anhand der Identifikationsnummer (IdNr)² der Kinder überprüft, ob die Beiträge und Pauschbeträge insgesamt nur einmal bei den Eltern oder beim Kind zum Abzug zugelassen worden waren. Dazu hat er vom Landesamt für Steuern zur Verfügung gestellte Steuerdaten einer Plausibilitätsprüfung

¹ Unter bestimmten Voraussetzungen auch die Groß- oder Stiefeltern.

² § 139b Abgabenordnung.

unterzogen und landesweit 1.809 auffällige Anlagen Kind in 1.680 Einkommensteueranmeldungen der Eltern für 2017 und 2018 gezielt ausgewählt und untersucht. Darüber hinaus hat er auch 427 Veranlagungen³ und 974 elektronische Lohnsteuerbescheinigungen der Kinder in seine Prüfung einbezogen, um unter anderem die Pflicht zur Abgabe einer Steuererklärung zu prüfen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlende Angabe der Identifikationsnummer in der Anlage Kind

Die Steuerverwaltung nutzt ein maschinelles Risikomanagementsystem (RMS), um die Steuererklärungen automatisiert auf Steuerausfallrisiken zu überprüfen. Ein wichtiger Anknüpfungspunkt für ein wirksames RMS ist die steuerliche IdNr des Kindes auf der Anlage Kind. Mit ihr lassen sich die geltend gemachten Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge sowie die übertragenen Pauschbeträge für Kinder mit Behinderungen zweifelsfrei einem bestimmten Kind zuordnen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in den untersuchten Veranlagungszeiträumen ein nicht unerheblicher Teil der Anlagen Kind keine IdNr enthielt:

	Anlage Kind	VZ 2017		VZ 2018	
		Anzahl	%	Anzahl	%
Kranken- und/oder Pflegeversicherung	Mit IdNr	94.716	87	95.545	88
	Ohne IdNr	14.621	13	12.487	12
Übertragung Pauschbetrag bei Behinderung	Mit IdNr	10.392	61	10.659	63
	Ohne IdNr	6.747	39	6.331	37

Weder gaben die Eltern die IdNr an, noch sahen die Finanzämter die Notwendigkeit, diese Angabe zu ergänzen.

Seit dem VZ 2021 sind die Eltern verpflichtet, in ihrer Einkommensteuererklärung die IdNr des Kindes in der Anlage Kind zu erklären, wenn sie die Übertragung des Pauschbetrags auf sich beantragen.⁴ Eine zwingende Angabe zur Verhinderung von Mehrfachanrechnungen bei erklärten Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen ist hingegen nach wie vor nicht vorgesehen. Zur Verbesserung des RMS könnte die Steuerverwaltung durch Abbruchhinweise verhindern, dass Steuererklärungen ohne IdNr verarbeitet werden.

Das Landesamt hat mitgeteilt, dass aktuell durch die zuständigen Bund/Ländergremien geprüft werde, ob die IdNr ab dem VZ 2021 als „Mussfeld“ im Rahmen der elektronischen Übermittlung der Steuererklärung bzw. als Abbruchhinweis in der Festsetzung eingestuft werden könne.⁵

Der Rechnungshof gibt zu bedenken, dass für die Einstufung der IdNr als „Mussfeld“ nur bei der Übertragung des Pauschbetrags für Kinder mit Behinderungen eine gesetzliche Grundlage besteht. Da alle Begünstigungen der Anlage Kind auf dem Kinderfreibetrag oder dem Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (KFB) basieren, empfiehlt der Rechnungshof, auf eine gesetzliche Pflicht zur Angabe der IdNr des Kindes schon bei deren Beantragung hinzuwirken.

³ Das Veranlagungsverfahren ist das förmliche Verwaltungsverfahren zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage und Festsetzung der Einkommensteuer.

⁴ Gesetz zur Erhöhung der Behinderten-Pauschbeträge und zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen vom 9. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2770).

⁵ Dies betrifft nur im Inland wohnhafte Kinder, weil für Kinder, die im Ausland wohnen und dort gemeldet sind, keine Identifikationsnummern vergeben werden.

2.2 Maschinelles Datenabgleich fehlt

2.2.1 Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung

Ist das Kind Versicherungsnehmer der Kranken- und Pflegeversicherung, kann es die Beiträge als Sonderausgaben abziehen. Aber auch der Elternteil, der für das Kind Anspruch auf einen KFB oder Kindergeld hat und die Beiträge wirtschaftlich getragen hat, kann diese in seiner Steuererklärung über die Anlage Kind zum Abzug bringen.

Ist ein Elternteil Versicherungsnehmer der Kranken- und Pflegeversicherung des Kindes, kann dieser die Beiträge steuermindernd geltend machen. Zudem ist der unterhaltsverpflichtete Elternteil auch als Nicht-Versicherungsnehmer berechtigt, die Beiträge abzuziehen, die er wirtschaftlich trägt, selbst wenn der andere Elternteil Versicherungsnehmer ist.

Die Abzugsberechtigung stellt sich vereinfacht wie folgt dar:

Versicherungsnehmer	Abzugsberechtigung		
	Kind	Elternteil A	Elternteil B
Kind	Ja	Bei wirtschaftlicher Beitragstragung	Bei wirtschaftlicher Beitragstragung
Elternteil A	Nein	Ja	Bei wirtschaftlicher Beitragstragung
Elternteil B	Nein	Bei wirtschaftlicher Beitragstragung	Ja

Sofern mehr als eine Person berechtigt ist, die Beiträge steuerlich zum Abzug zu bringen, weisen die Einkommensteuerrichtlinien darauf hin, dass die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge des Kindes insgesamt nur einmal als Vorsorgeaufwendungen berücksichtigt werden dürfen. In welcher Reihenfolge der Berechtigten diese Steuerminderung zu berücksichtigen ist, ist gesetzlich nicht geregelt.

Der Rechnungshof hat untersucht, ob die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung bei getrennt veranlagten Elternteilen oder bei Eltern und ihren Kindern gleichzeitig als Sonderausgaben angesetzt wurden. In 75 % der untersuchten Fälle (370 von 492) hatten die Finanzämter die Beiträge mehrfach berücksichtigt. Die Einkommensteuer wurde dadurch um 110.000 € zu niedrig festgesetzt.

2.2.2 Pauschbetrag für Menschen mit Behinderungen

Je nach Grad der Behinderung stand dem Kind ein Pauschbetrag von bis zu 3.700 € zu.⁶ Der Gesetzgeber hat mit Wirkung ab dem VZ 2021 die bestehenden Pauschbeträge auf bis zu 7.400 €⁷ verdoppelt. Künftig führen Fehlbearbeitungen bei der Berücksichtigung der Pauschbeträge deshalb zu höheren Steuerausfällen.

Eltern können in ihrer Einkommensteuererklärung beantragen, den Pauschbetrag des Kindes auf sich zu übertragen, sofern sie für das Kind einen Anspruch auf einen KFB oder Kindergeld besitzen und das Kind den Pauschbetrag nicht selbst in Anspruch nimmt. Er ist grundsätzlich auf beide Elternteile je zur Hälfte aufzuteilen.

Der Rechnungshof hat untersucht, ob der Pauschbetrag bei getrennt veranlagten Elternteilen oder bei Eltern und ihren Kindern unzutreffend gleichzeitig jeweils als

⁶ § 33b Abs. 1 bis 3 Einkommensteuergesetz (EStG).

⁷ § 33b Abs. 3 EStG in der Fassung vom 9. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2770).

außergewöhnliche Belastung angesetzt wurde. In fast allen untersuchten Fällen hatten die Finanzämter den Pauschbetrag mehrfach berücksichtigt. Die Einkommensteuer wurde um 40.000 € zu niedrig festgesetzt.

2.2.3 Maschinelles Risikomanagement vermeidet mehrfache Berücksichtigung der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge nicht

Mit dem zurzeit eingesetzten RMS kann maschinell anhand der IdNr des Kindes nicht sichergestellt werden, dass die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge⁸ und Pauschbeträge⁹ insgesamt nur einmal zum Abzug kommen.

Der Rechnungshof hat daher einen maschinellen Abgleich der gewährten Begünstigungen vorgeschlagen, um einen mehrfachen Ansatz zu verhindern. Bis zu einer technischen Lösung könnte die Steuerverwaltung entsprechend der Vorgehensweise des Rechnungshofs Listen der infrage kommenden Fälle erstellen und von den Finanzämtern überprüfen lassen.

Das Landesamt hat mitgeteilt, dass derzeit in KONSENS¹⁰ steuernummernübergreifende Abgleiche zwischen verschiedenen Steuerpflichtigen nicht vorgesehen seien. Abgleiche in Steuerkonten mehrerer Personen seien aufgrund verschiedener Länderspeicher schwer vorstellbar.

Die Erstellung von Überwachungslisten für die Finanzämter werde das Landesamt unter Berücksichtigung von Änderungsmöglichkeiten und unter Abwägung des Verhältnisses von Prüfaufwand und steuerlichem Ergebnis einmalig eruieren. Sofern hiernach Überwachungslisten an die Finanzämter ausgegeben würden, werde im Anschluss evaluiert, ob die Listenaktionen in regelmäßigen Abständen wiederholt werden sollten. Im Rahmen von Schulungsveranstaltungen im Februar 2022 würden die Finanzämter auf die Feststellungen hingewiesen.

Darüber hinaus werde eine Kontrollmitteilung als Dokumentenvorlage entwickelt, mit der andere Arbeitsgebiete auf die bereits berücksichtigten Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge des Kindes hingewiesen werden könnten. Hierüber würden die Bediensteten mit einer begleitenden Kurzinformation in Kenntnis gesetzt.

Der Rechnungshof hält einen steuernummernübergreifenden Abgleich anhand der IdNr des Kindes auch nur innerhalb des Landes für sinnvoll und empfiehlt, auf einen solchen Abgleich im Steuerverbund KONSENS hinzuwirken. Die Einführung einer neuen Papier-Kontrollmitteilung kann nur eine vorübergehende Hilfsmaßnahme darstellen. Daten, die ohnehin an anderer Stelle gespeichert sind, aber nicht mit dem Steuerfall verknüpft werden können, müssen in mehreren personellen Arbeitsschritten weitergeleitet und gespeichert werden. Ein solcher Medienbruch wäre durch einen maschinellen Abgleich zu vermeiden.

2.3 eDaten mehrfach verwendet

Die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung werden dem Finanzamt unter Angabe der IdNr der versicherten Person grundsätzlich elektronisch übermittelt. Mitteilungspflichtige Stellen sind u. a. Versicherungsunternehmen und die Träger der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Sind versicherte Person und Versicherungsnehmer nicht identisch, ist darüber hinaus die IdNr des Versicherungsnehmers mitzuteilen. Diese von Dritten an die Finanzbehörden elektronisch übermittelten Daten werden als eDaten bezeichnet.

Die eDaten können jeweils einen unterschiedlichen Bearbeitungsstatus haben. Noch nicht berücksichtigte oder noch zu bearbeitende elektronische Mitteilungen

⁸ Vgl. Beitrag Nr. 4, Tz. 2.2.1, dieses Jahresberichts.

⁹ Vgl. Beitrag Nr. 4, Tz. 2.2.2, dieses Jahresberichts.

¹⁰ **Koordinierte Neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung der Länder und des Bundes.**

besitzen den Status „offen“. Führt bei der Veranlagung der Abgleich der eDaten mit den Steuererklärungsdaten zu keiner Abweichung, wird der Status maschinell in „veranlagt“ geändert.

In den vom Rechnungshof untersuchten Veranlagungen wurden bereits verwendete eDaten trotz ihres Status „veranlagt“ noch einmal unter einer anderen Steuernummer angesetzt.

Das Landesamt hat mitgeteilt, es nehme die Feststellungen zum Anlass, die Einführung eines Abbruchhinweises für bereits verwendete und betragsmäßig übereinstimmende eDaten auf der nächsten Sitzung der zuständigen Bund/Ländergremien einzubringen. Gleichzeitig beabsichtige es, die Bediensteten in dieser Thematik im Rahmen der nächsten Schulungen zu sensibilisieren.

2.4 Pflicht zur Abgabe einer Steuererklärung nicht erkannt

Bei einkommensteuerpflichtigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wird im Lohnsteuerabzugsverfahren eine Vorsorgepauschale u. a. für Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge berücksichtigt. Liegen die tatsächlichen Vorsorgeaufwendungen unter der Vorsorgepauschale und übersteigt der erzielte Arbeitslohn eine bestimmte Betragsgrenze, besteht die Pflicht zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung. So soll vermieden werden, dass aus dem Ansatz der Vorsorgepauschale im Lohnsteuerabzugsverfahren ein ungerechtfertigter Vorteil erwächst.

Werden die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer steuerlich noch als Kind bei ihren Eltern über die Anlage Kind berücksichtigt, können die Eltern die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge des Kindes als Sonderausgaben ansetzen⁸. Dadurch unterschreiten die übrigen Vorsorgeaufwendungen der Kinder regelmäßig die Vorsorgepauschale.

In 936 der untersuchten elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen¹¹ waren die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge der Kinder bereits ganz oder teilweise bei den Eltern über die Anlage Kind steuermindernd erfasst worden. Die Kinder hätten daher eine Steuererklärung abgeben müssen. Durch die unterlassenen Veranlagungen wurden Einkommensteuern von 200.000 € nicht festgesetzt.

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die elektronische Lohnsteuerbescheinigung des Kindes mit den Angaben der Eltern auf der Anlage Kind anhand der IdNr maschinell abzugleichen und so die Fälle der Pflichtveranlagung zu ermitteln.

Das Landesamt hat hierzu mitgeteilt, dass derzeit keine steuernummernübergreifenden Abgleiche zwischen verschiedenen Steuerpflichtigen vorgesehen und diese aufgrund verschiedener Länderspeicher auch nur schwer vorstellbar seien.

Der Rechnungshof erachtet es als ersten Schritt für ausreichend, wenn sich der maschinelle Abgleich auf den rheinland-pfälzischen Länderspeicher beschränken würde.

2.5 Gewährung des Pauschbetrags ohne Antrag

Bei der Gewährung des Pauschbetrags für Menschen mit Behinderungen haben die Finanzämter über Dauersachverhalte zu entscheiden, die sich unter Umständen über mehrere Jahre, wenn nicht sogar Jahrzehnte auswirken. Für Kinder, die wegen ihrer Behinderung außerstande sind, sich selbst zu unterhalten, gilt die gesetzliche Altersgrenze von 25 Jahren für die steuerliche Berücksichtigung als Kind nicht. So wiesen die von der Steuerverwaltung zur Verfügung gestellten Daten für den VZ 2017 ein (Pflege-)Kind mit Jahrgang 1933 aus¹².

¹¹ Vgl. Beitrag Nr. 4, Tz. 1, dieses Jahresberichts.

¹² Vgl. § 32 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 EStG.

Angaben zu solchen Dauersachverhalten lassen sich als festsetzungsnahe Daten im Einkommensteuer-Festsetzungsprogramm festhalten. Dadurch kann das RMS die Veranlagungstätigkeit durch entsprechende Hinweise unterstützen. Das RMS macht bei gespeicherten festsetzungsnahe Daten auf einen nicht beantragten Pauschbetrag aufmerksam, ohne jedoch auf die Notwendigkeit des Antrags einzugehen.

In fast jedem sechsten fehlerhaften Fall hinsichtlich des Pauschbetrags für Menschen mit Behinderungen⁹ hatten die Finanzämter den Pauschbetrag ohne Antrag gewährt.

Das Landesamt hat mitgeteilt, es werde die Feststellungen zur Übertragung des Pauschbetrags und die hierzu bestehenden Antragsvoraussetzungen im Rahmen von Schulungsveranstaltungen im Februar 2022 aufgreifen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die maschinelle Verarbeitung der Anlage Kind ohne IdNr durch Abbruchhinweise zu unterbinden,
- b) bis zu einem zunächst auf den Länderspeicher beschränkten steuernummernübergreifenden Abgleich von Steuererklärungen Listen mit Fällen einer möglichen mehrfachen Berücksichtigung von Begünstigungsbeträgen zu erstellen und von den Finanzämtern überprüfen zu lassen,
- c) darauf hinzuwirken, dass ein erneuter Ansatz von bereits verwendeten eDaten zum Abbruch der Veranlagung führt,
- d) den Pauschbetrag für Menschen mit Behinderungen nicht mehr ohne den erforderlichen Antrag zu gewähren.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass ein zunächst auf den Länderspeicher beschränkter maschineller steuernummernübergreifender Abgleich von Steuererklärungen untereinander und mit elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen umgesetzt wird,
- b) auf eine gesetzliche Pflicht zur Angabe der IdNr des Kindes auf der Anlage Kind hinzuwirken,
- c) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

**Nr. 5 Vollziehungsbeamte der Finanzämter
- Vollstreckungsaußendienst zielorientierter ausgerichtet, Digitalisierung nutzen -**

Die Vollziehungsbeamten nahmen nicht nur ihre eigentliche Aufgabe, die Durchführung von Vollstreckungsaufträgen, wahr, sondern erledigten auch Tätigkeiten, für die der Innendienst zuständig war.

Eine IT-Unterstützung für den Vollstreckungsaußendienst fehlte.

Häufig trafen Vollziehungsbeamte die Vollstreckungsschuldner nicht an. Der Einsatz außerhalb üblicher Dienstzeiten wurde nicht ausreichend genutzt.

Die Steuerverwaltung bemaß den Personalbedarf pauschal mit 15 % des Arbeitszeitbedarfs des Vollstreckungsinnendienstes. Rechnerisch ergibt sich ein um elf Vollzeitkräften niedrigerer Personalbedarf, wenn er am Durchschnitt der Bearbeitungszeiten der Ämter mit den meisten Vollstreckungsversuchen je Arbeitstag ausgerichtet wird. Dies entspricht geringeren Personalkosten von 0,7 Mio. € jährlich.

Instrumentarien für eine wirksame Steuerung der Einsätze der Vollziehungsbeamten und einheitlichen Erledigung der Vollstreckungsaufträge fehlten.

Die Steuerverwaltung kann häufig Forderungen effizienter betreiben als andere Dienststellen des Landes. Eine Erweiterung ihrer Vollstreckungszuständigkeit war noch nicht geprüft worden.

1 Allgemeines

Vollziehungsbeamte unterstützen die Vollstreckungsstellen der Finanzämter bei ihrer Aufgabe, rückständige Steuern beizutreiben. Diese Außendienstkräfte werden insbesondere dann eingesetzt, wenn in das bewegliche Vermögen vollstreckt werden soll.¹ Weiter werden sie im Rahmen der Vollstreckungs- und Amtshilfe in Fällen anderer Behörden tätig.²

Bereits in den Jahren 2007 bis 2009 hatte der Rechnungshof festgestellt, dass die Vollstreckungsstellen ihre Aufgaben nicht wirtschaftlich und wirksam erledigt hatten und die Organisation unzweckmäßig war.³ In seinem Jahresbericht 2021 beschäftigte sich der Rechnungshof mit dem Vollstreckungsinnendienst der Finanzämter.⁴ In seiner aktuellen Prüfung hat er für die Jahre 2017 bis 2019 Tätigkeiten und technische Ausstattung der Vollziehungsbeamten sowie den Personalbedarf für diesen

¹ Vgl. § 285 Abgabenordnung (AO).

² Vgl. § 250 AO, § 5 Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz (LVwVG).

³ 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).

⁴ Vgl. Beitrag Nr. 5 - Vollstreckungsstellen der Finanzämter - des Jahresberichts 2021 (Drucksache 17/14400).

Außendienst untersucht. In vertiefte Untersuchungen waren die Finanzämter Kaiserslautern, Landau, Pirmasens und Simmern-Zell einbezogen; das Landesamt für Steuern (LfSt) stellte Unterlagen bereit.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Aufgaben des Innendienstes und der Vollziehungsbeamten in der Praxis nicht klar voneinander abgegrenzt

Der Zusammenarbeit zwischen dem Innendienst der Vollstreckungsstellen und dem Vollstreckungsaußendienst liegt nach den Vorgaben der Steuerverwaltung folgende Arbeitsteilung zugrunde: Der Innendienst ermittelt die wirtschaftlichen Verhältnisse der Vollstreckungsschuldner und entscheidet dann, welche Vollstreckungsmaßnahmen ergriffen werden. Dabei hat er neben dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz die Vorgabe „Innendienst vor Außendienst“ zu beachten. Danach sind zunächst die - in der Regel effizienteren - Vollstreckungsmöglichkeiten zu ergreifen, die der Innendienst durchführen kann. Soll in bewegliche Sachen des Schuldners vollstreckt werden, erteilt der Innendienst einem Vollziehungsbeamten einen Vollstreckungsauftrag. Dieser führt den Auftrag durch und legt hierüber gegenüber dem Innendienst Rechenschaft ab.

In der Praxis stellte der Innendienst die für den Außendienstesinsatz vorgesehenen Fälle in eine Hauptzuteilungsliste ein. Die Vollziehungsbeamten wählten daraus Fälle aus und druckten den Vollstreckungsauftrag zusammen mit weiteren Unterlagen wie etwa Rückstandsaufstellung und Zahlungsaufforderung aus. Zudem ermittelten sie häufig die wirtschaftlichen Verhältnisse des Vollstreckungsschuldners und prüften dessen Wohnanschrift und Steuererklärungseingang.

Insbesondere die Vorbereitung der Vollstreckungsaufträge umfasste damit Tätigkeiten, für die nach der Personalbedarfsplanung dem Innendienst Personal zugewiesen war. Nach Auskunft des LfSt konnten die Sachgebietsleitungen in den Finanzämtern jedoch entscheiden, welche Innendiensttätigkeiten die Vollziehungsbeamten verrichteten.

Der Rechnungshof hat klare Zuständigkeitsvorgaben empfohlen und zur Vermeidung von Doppelarbeit gefordert, dass der ohnehin über die wirtschaftlichen Verhältnisse informierte Innendienst nach einheitlich definierten Vorgaben die benötigten Informationen bereitstellt. Dadurch könnten sich die Vollziehungsbeamten auf ihre Kernaufgabe, die Vollstreckung in bewegliche Sachen, konzentrieren.

2.2 Unzureichende IT-Unterstützung

Die Vollziehungsbeamten arbeiteten überwiegend papiergestützt. So führten sie Vollstreckungsaufträge und Zahlungsaufforderungen in Papierform mit sich. Sie erstellten die Niederschriften über die Vollstreckungshandlungen sowie die Berichte für die Rechenschaftslegung durch handschriftliche Eintragungen auf entsprechenden Vordrucken.

Bereits 2009 wurden in der Abgabenordnung die Voraussetzungen für eine IT-gestützte, medienbruchfreie Bearbeitung von Vollstreckungsfällen geschaffen.⁵ Daher werden in der Zollverwaltung Vollstreckungsaufträge, Niederschriften über die Vollstreckungshandlungen und Rechenschaftsvermerke elektronisch erstellt und übersandt. Die Vollziehungsbeamten des Zolls sind mit Notebook und Drucker ausgestattet. Dies ermöglicht ihnen auch, grundsätzlich alle Begleitarbeiten zu Hause zu erledigen und von dort ihre Außendiensttätigkeit zu beginnen.

Das LfSt hat darauf hingewiesen, dass auch andere Bundesländer in der Steuerverwaltung die Bearbeitung mit Papierausdrucken praktizieren. Zum jetzigen Zeitpunkt

⁵ Jahressteuergesetz 2009.

würden Laptops die Arbeitserledigung in der Dienststelle noch nicht entbehrlich machen. Mit der Einführung der elektronische Vollstreckungsakte werde es jedoch den Vorschlag des Rechnungshofs zur IT-gestützten Bearbeitung aufgreifen und seine bundesweite Umsetzung im Rahmen von KONSENS⁶ anregen.

2.3 Vermehrtes Nichtantreffen von Vollstreckungsschuldern

Hatten die Vollziehungsbeamten im Zeitraum 2007 bis 2009 bei 27,7 % der zugeleiteten Vollstreckungsaufträge den Vollstreckungsschuldner nicht angetroffen, so lag dieser Anteil in den Jahren 2017 bis 2019 bei 36,1 % und damit um ein Drittel höher.

Die Steuerverwaltung verfügte über keine Aufzeichnungen zu den Einsätzen der Vollziehungsbeamten außerhalb üblicher Dienstzeiten. Auf Erfahrungswerten und Schätzungen basierende Angaben von Finanzämtern ließen nicht erkennen, dass der Außendienst stärker außerhalb dieser üblichen Dienstzeiten eingesetzt worden war.

Die Quoten ließen sich durch Einsätze der Vollziehungsbeamten außerhalb der üblichen Dienstzeiten verbessern. Dies hatte der Rechnungshof bereits anlässlich der Prüfung des Vollstreckungsaußendienstes 2011 empfohlen. Das LfSt hatte daraufhin zugesagt, den Hinweis umzusetzen. Vollstreckungsversuche außerhalb üblicher Dienstzeiten hatte 2015 auch die Innenrevision der Steuerverwaltung angeregt.

Das LfSt hat mitgeteilt, bei der Mehrheit der Vollziehungsbeamten bestehe die Bereitschaft, bei Bedarf auch außerhalb der üblichen Dienstzeiten tätig zu werden. Es werde die Möglichkeiten prüfen, die zeitliche Verteilung von Einsätzen der Vollziehungsbeamten unter Berücksichtigung der beamten- und arbeitsrechtlichen sowie organisatorischen Rahmenbedingungen zu verbessern. Die Problematik werde auch bei den Sachgebietsleitungen thematisiert.

Auch im Hinblick auf die bereits vor zehn Jahren gegebene Zusage weist der Rechnungshof auf die Notwendigkeit hin, zeitnah Verbesserungsmaßnahmen zu ergreifen.

2.4 Personalbedarf pauschal ermittelt

Die Steuerverwaltung ermittelte den Personalbedarf für Vollziehungsbeamte ausgehend von 15 % des Personalbedarfs für die Tätigkeiten des Vollstreckungsdienstes. Der pauschale Ansatz orientierte sich nicht an dem tatsächlichen Arbeitsaufwand. Ende 2019, und damit vor der Corona-Pandemie, waren 33 Vollzeitkräfte im Einsatz.

Die Vollziehungsbeamten erledigten in den einzelnen Finanzämtern an einem Arbeitstag im Durchschnitt unterschiedlich viele Fälle. In sieben Finanzämtern unternahmen die Vollziehungsbeamten 13 bis 17 Vollstreckungsversuche je Arbeitstag. Bei neun Finanzämtern waren es dagegen lediglich zwischen vier und acht Zuteilungen.

Die Finanzämter, deren Vollziehungsbeamte die meisten Vollstreckungsversuche je Arbeitstag durchführten, wiesen die niedrigsten Bearbeitungszeiten je Vollstreckungsauftrag auf. Im Schnitt benötigten die Beamten dieser Finanzämter 33 Minuten für die Erledigung eines Auftrags.

Die Abweichungen lassen sich nicht mit der flächenmäßigen Größe der Finanzamtsbezirke oder deren Struktur erklären. So war in flächenmäßig großen Finanzamtsbezirken des Öfteren jeweils nur ein Vollziehungsbeamter eingesetzt, der sehr viele Vollstreckungsaufträge abarbeitete. Auch einzelne arbeitsintensivere Fälle können die Unterschiede nicht rechtfertigen. Sie können zwar mit einem größeren Zeitbedarf

⁶ Im Vorhaben **Koordinierte Neue Software-Entwicklung** der **Steuerverwaltung** entwickeln die Länder zusammen mit dem Bund eine einheitliche Software für das Besteuerungsverfahren.

einhergehen. Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs verteilen sie sich allerdings nahezu gleichmäßig auf alle Finanzämter.

Bei Zugrundelegung der Bearbeitungszeit von 33 Minuten je Fall ergäbe sich rechnerisch ein landesweiter Personalbedarf von 22 statt 33 Vollzeitmitarbeitern, verbunden mit um 0,7 Mio. € geringeren Personalkosten⁷. Dies bietet Anlass, den Personalbedarf in den Finanzämtern mit niedrigeren Erledigungszahlen zu prüfen. Zudem ließe sich der Personalbedarf durch die Reduzierung der Innendiensttätigkeiten und die empfohlenen Digitalisierungsmaßnahmen weiter verringern.

Das LfSt hat angekündigt, es werde die Prüfungsfeststellungen zum Anlass nehmen, die Vollstreckungsstellen zu einer Orientierung an den Finanzämtern mit höheren Fallzahlen anzuhalten. Weiter werde es den Vorschlag des Rechnungshofs prüfen, eine Personalbedarfsberechnung anhand der Bearbeitungszeiten vorzunehmen. Es hat darauf hingewiesen, Aufgaben des Außendienstes würden auf den Innendienst übertragen und dort zu einem höheren Personalbedarf führen. Ergänzend hat es erklärt, die bisherige Personalbemessung entspreche der bundesweiten Abstimmung der Steuerverwaltungen der Länder.

Zur Verlagerung der Tätigkeiten auf den Innendienst und den damit einhergehenden Personalbedarf bemerkt der Rechnungshof, dass dem Innendienst für die Ermittlung der wirtschaftlichen Verhältnisse sowie die Vor- und Nachbereitung des Außendienstes bei der Personalplanung Arbeitszeiten eingeräumt worden sind.⁸

2.5 Keine wirksame Steuerung der Vollziehungsbeamten

Das LfSt trug die Gesamtzahl der in den einzelnen Finanzämtern und landesweit zugeteilten Vollstreckungsaufträge des Vollstreckungsaußendienstes jährlich in einer Statistik zusammen. Eine Unterscheidung der Vollstreckungsaufträge nach eigenen Fällen, Vollstreckungshilfeersuchen der Landesoberkasse, anderer Finanzämter oder nach Ersuchen anderer Behörden unterblieb ebenso wie die Aufzeichnung von Einsätzen außerhalb üblicher Dienstzeiten. Die Steuerung der Einsätze und die Beurteilung, ob die Vollziehungsbeamten die Vollstreckungsaufträge einheitlich erledigten, waren somit nicht möglich. Der Rechnungshof empfahl den Aufbau einer entsprechenden Datenbank.

Das LfSt hat mitgeteilt, es begrüße die Empfehlung des Rechnungshofs. Diese sei allerdings nur langfristig realisierbar. Auswertungen aus dem bundeseinheitlichen IT-System seien generell technisch nicht möglich. Das Problem sei bereits an das für die Betreuung des Systems zuständige Land weitergeleitet worden. Manuelle Auswertungen ließen bereits vielfältige Steuerungsmöglichkeiten zu. Schon heute würden Daten zur Tätigkeit der Außendienste entsprechend analysiert und zu Steuerungszwecken genutzt.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass die in der jährlichen Statistik erfassten Daten eine Beurteilung der Tätigkeit und damit der Steuerungsmaßnahmen allenfalls eingeschränkt zulassen. Die Tätigkeitsstatistik sollte um die oben aufgezeigten Parameter ergänzt und monatlich erstellt werden. Mittels Benchmarking sollte der Einsatz der Vollziehungsbeamten verbessert werden.

2.6 Vollstreckungsmöglichkeiten der Steuerverwaltung bei der Zusammenarbeit mit der Landesoberkasse vollständig nutzen

Die Vollziehungsbeamten werden auch im Rahmen der Vollstreckungs- und Amtshilfe für andere Behörden eingesetzt. So stellte die Landesoberkasse (LOK), die beim LfSt eingerichtet ist und über keine eigenen Vollziehungsbeamten verfügt, in

⁷ Ermittlung aufgrund der Personalkostenverrechnungssätze des Landes 2020 für Beamte der Besoldungsgruppe A 8.

⁸ Vgl. Beitrag Nr. 5, Tz. 2.1, dieses Jahresberichts.

den Jahren 2017 bis 2019 jährlich durchschnittlich 9.500 Vollstreckungshilfeersuchen. Dies entsprach 75 % der bei den Finanzämtern eingehenden Ersuchen.

Die Vollstreckungsstellen der Finanzämter führen für die Zwangsvollstreckung von Steuerforderungen überwiegend zuerst Forderungspfändungen durch, bevor Vollziehungsbeamte in den Außendienst gehen. Die Vollstreckungsstellen der LOK hingegen ersuchten die Finanzämter regelmäßig um den Einsatz des Außendienstes.

Das LfSt hat hierzu mitgeteilt, der LOK lägen Informationen zu Vollstreckungsmöglichkeiten nur eingeschränkt vor.

Die Vollstreckungsstellen der Finanzämter verfügen hingegen in einer Vielzahl von Fällen über vollstreckungsrelevante Informationen. So sind oftmals Bankverbindungen und Arbeitgeberdaten ohne großen Aufwand in den Datenbanken der Steuerverwaltung einsehbar. Die Finanzämter dürfen ihre Informationen wegen des Steuererheimnisses (§ 30 AO) der LOK nicht zur Verfügung stellen. Da diese nur um den Einsatz des Vollziehungsbeamten ersucht, können die Finanzämter auch keine andere Vollstreckungsmaßnahme, insbesondere keine Forderungspfändung, durchführen. Vollstreckungsmöglichkeiten bleiben ungenutzt.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, die Amtshilfeersuchen seien an den Einsatz eines Vollziehungsbeamten geknüpft, da die LOK selbst über keinen solchen verfüge. Für andere Vollstreckungsmaßnahmen fehle die „Amtshilfebedürftigkeit“. Eine solche Erweiterung der Vollstreckungshilfe stoße auf verfassungsrechtliche Bedenken, da sie im Ergebnis eine Zuständigkeitsverlagerung im Wege der Vollstreckungshilfe sei.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass in Bayern die Finanzämter umfassend für die Vollstreckung von Leistungsbescheiden des Staates zuständig sind.

Hierzu hat das Ministerium mitgeteilt, die Umsetzung der Anregung erfordere eine umfassende Prüfung aller rechtlichen und tatsächlichen Umstände.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Vollziehungsbeamten in stärkerem Umfang auch außerhalb der üblichen Dienstzeiten einzusetzen,
- b) die Zahl der Vollstreckungsaufträge für den einzelnen Vollziehungsbeamten an den Finanzämtern zu orientieren, deren Vollziehungsbeamte die meisten Aufträge erledigen,
- c) mittelfristig den Einsatz der Vollziehungsbeamten mit einer Datenbank zu steuern.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) sicherzustellen, dass der Innendienst den Einsatz der Vollziehungsbeamten vor- und nachbereitet,
- b) zu prüfen, inwieweit die Vollziehungsbeamten bereits vor Einführung der elektronischen Vollstreckungsakte mit Laptops oder ähnlichen Geräten ausgestattet werden können,
- c) zu prüfen, inwieweit die Zahl der Vollziehungsbeamten nach der Umstellung auf eine konkrete Personalbedarfsermittlung reduziert werden kann,
- d) kurzfristig die Tätigkeitsstatistiken anzupassen und für einen Benchmark zu nutzen,

- e) zu prüfen, ob mittels einer Änderung des Landesverwaltungsvollstreckungsgesetzes die Aufgabe der Vollstreckung von Forderungen der Landesoberkasse oder des gesamten Landes den Finanzämtern zugewiesen werden kann,
- f) über die Ergebnisse der zu Nr. 3.1 a) und b) eingeleiteten Maßnahmen zu berichten.

**Nr. 6 Leistungen nach dem Wohngeldgesetz
- Zahl der Wohngeldbehörden überprüfungsbedürftig, Auszahlungsverfahren zu aufwendig und Bearbeitung mangelbehaftet -**

Eine aktuelle Prüfung des Bedarfs an 44 Wohngeldbehörden lag nicht vor.

Die Aufsicht durch das Ministerium der Finanzen verfolgte keine messbaren Ziele. Die Geschäftsprüfungen orientierten sich nicht hinreichend an Auffälligkeiten des Gesetzesvollzugs.

Das Kennzahlensystem zum Forderungsmanagement wurde nicht genutzt. Darüber hinaus lieferte es zum Teil unbrauchbare Werte.

Das Verfahren zur Zahlbarmachung der Wohngeldleistungen war zu aufwendig und fehleranfällig.

Die Bearbeitung der Wohngeldanträge wies Mängel auf. Insbesondere die Plausibilität des angegebenen Einkommens wurde nicht oder fehlerhaft geprüft, Mieten wurden zu hoch angesetzt, Lastenberechnungen ohne hinreichende Angaben akzeptiert und Abzugs- sowie Freibeträge unzutreffend berücksichtigt.

1 Allgemeines

Wohngeld dient der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens.¹ Es ist für Personen vorgesehen, die ihren Lebensunterhalt ohne die Inanspruchnahme von Fürsorgeleistungen decken, für die jedoch die zusätzlichen Kosten des Wohnens nicht vollständig finanzierbar sind. Geleistet wird Wohngeld für selbst genutzten Wohnraum entweder als Zuschuss zur Miete (Mietzuschuss) oder zur Belastung etwa für Wohnungseigentümer (Lastenzuschuss).² Auf Wohngeld besteht ein Rechtsanspruch. Die Höhe des Wohngeldes richtet sich nach

- der Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder,
- der zu berücksichtigenden Miete oder Belastung und
- dem Gesamteinkommen.³

Das Land führt das Wohngeldgesetz im Auftrag des Bundes aus. Zuständige Wohngeldbehörde ist die Kreisverwaltung, in kreisfreien und großen kreisangehörigen

¹ § 1 Abs. 1 Wohngeldgesetz (WoGG).

² § 1 Abs. 2 WoGG.

³ § 4 WoGG.

Städten die Stadtverwaltung.⁴ Fachaufsichtsbehörde ist die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD)⁵. Die oberste Fachaufsicht wird durch das Ministerium der Finanzen ausgeübt.⁶

Nach den Angaben des Statistischen Bundesamts bezogen in Rheinland-Pfalz zum Jahresende 2020 rund 26.500 Haushalte und damit rund 1,4 % aller rheinland-pfälzischen Haushalte Leistungen nach dem Wohngeldgesetz.⁷ Im Jahr 2020 wurden 53,2 Mio. € gezahlt.⁸ Die Ausgaben tragen Bund und Land je zur Hälfte.⁹

Der Rechnungshof hat die Wahrnehmung der Aufsicht durch das Ministerium und die ADD geprüft. Bei neun Wohngeldbehörden hat er ergänzende örtliche Erhebungen zur Arbeitsorganisation und Leistungsgewährung vorgenommen. Die von der Prüfung erfassten Einzelfälle betrafen schwerpunktmäßig Bewilligungen der Jahre 2015 bis 2019.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Zahl der Wohngeldbehörden überprüfungsbedürftig

Die Wohngeldanträge bearbeiten in Rheinland-Pfalz insgesamt 44 Wohngeldbehörden bei den Kreis- und Stadtverwaltungen. Eine aktuelle Bedarfsprüfung zur Zahl der Wohngeldbehörden lag nicht vor. Die geprüften Wohngeldbehörden hatten 2020 zwischen 89 Fällen (Ingelheim am Rhein) und 1.867 Fällen (Ludwigshafen am Rhein) zu bearbeiten. Vier der geprüften Wohngeldbehörden¹⁰ setzten nur eine Kraft für die Bearbeitung der Wohngeldanträge ein. Bei Abwesenheit der Kraft wurde die Antragsbearbeitung teils zurückgestellt und es kam zu Verzögerungen.

Der Rechnungshof empfiehlt, eine Reduzierung der Zahl der Wohngeldbehörden zu prüfen, um in größeren Verwaltungseinheiten eine ausreichende Personalbesetzung mit Vertretungsregelungen sicherzustellen. Damit verbunden wäre auch eine Verstärkung des Vier-Augen-Prinzips, was Korruptionsgefahren verringern würde.

Das Ministerium hat erklärt, unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände und der betroffenen Kommunalverwaltungen werde die Zahl der Wohngeldbehörden vor allem im Hinblick auf die kleineren Behörden überprüft und gegebenenfalls neu festgelegt. Hierbei solle auf eine ausreichende Personalbesetzung zur rechtmäßigen Bearbeitung der Wohngeldanträge sowie die Wahrung des Vier-Augen-Prinzips hingewirkt werden.

⁴ Die Kommunen nehmen die Aufgaben als Auftragsangelegenheit wahr. § 1 Abs. 1 Landesverordnung über die Zuständigkeiten nach dem Wohngeldgesetz (WoGGZustV).

⁵ § 1 Abs. 3 Halbsatz 1 WoGGZustV.

⁶ Gestützt wird diese Aufgabenwahrnehmung auf § 4 Nr. 19 der Anordnung über die Geschäftsverteilung der Landesregierung vom 18. Mai 2021 (GVBl. S. 458). Nach § 1 Abs. 3 Halbsatz 2 WoGGZustV ist allerdings das damalige Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport oberste Fachaufsichtsbehörde. Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, diese Zuständigkeitsregelung würde durch den Erlass einer geänderten Zuständigkeitsverordnung ersetzt.

⁷ Bundesweit haben zum gleichen Stichtag rund 618.000 Haushalte Wohngeld bezogen. Das waren 1,5 % aller privaten Hauptwohnsitzhaushalte.

⁸ DESTATIS - Statistisches Bundesamt, Wohngeld-Haushalte aus der Wohngeldstatistik, Darstellung zum 31. Dezember 2020.

⁹ § 32 WoGG.

¹⁰ Stadtverwaltungen in Bingen am Rhein, Lahnstein, Mayen und Zweibrücken.

2.2 Geschäftsprüfungen nicht hinreichend zielorientiert

Die ADD übt die Fachaufsicht seit 2019 zusätzlich durch Geschäftsprüfungen aus. Die Auswahl und Reihenfolge der zu prüfenden Wohngeldbehörden und die inhaltlichen Schwerpunkte der Prüfung sowie deren Bearbeitung legte sie selbst fest.

Bei sechs Geschäftsprüfungen im Jahr 2020 prüfte sie jeweils 30 Wohngeldfälle. Es wurden gezielt Fälle ausgewählt, die kürzlich eingestellt worden waren und/oder aus denen eine Rückforderung resultierte. Betrachtet wurden die beiden letzten Bewilligungszeiträume. Die ADD beanstandete insbesondere formale Mängel wie eine nicht chronologische Aktenführung, fehlende Postausgangsvermerke, die unterbliebene Dokumentation des vorgenommenen Datenabgleichs¹¹ sowie unvollständige Entscheidungsgrundlagen.

Auffälligkeiten bei den Zahlläufen blieben bei der Auswahl der zu prüfenden Wohngeldbehörden unberücksichtigt. Dabei wiesen beispielsweise 13 von 44 Wohngeldbehörden in mehreren Zahlläufen keine Einnahmen aus Rückforderungen aus.¹²

Ziel der Fachaufsicht ist ein rechtmäßiges und zweckmäßiges Verwaltungshandeln. Dabei ist u. a. auf eine auftragsgemäße, effektive und wirtschaftliche Sachbearbeitung hinzuwirken.¹³ Auch die Fachaufsicht selbst muss wirtschaftlich und zweckmäßig handeln.

Ein geeignetes Steuerungsinstrument sind Zielvereinbarungen, mit denen z. B. zwischen Ministerium und ADD Ziele und Prioritäten für die Geschäftsprüfungen festgelegt werden können. Dabei sollten Auffälligkeiten des Gesetzesvollzugs bei der Auswahl der zu prüfenden Wohngeldbehörden berücksichtigt und die inhaltlichen Schwerpunkte der Geschäftsprüfungen auf der Grundlage der Feststellungen des Rechnungshofs¹⁴ und der ADD gesetzt werden.

Das Ministerium hat erklärt, die Anregungen des Rechnungshofs zur Verbesserung der Geschäftsprüfung würden aufgegriffen und die ADD gebeten, diese entsprechend umzusetzen.

2.3 Kennzahlen zum Forderungsmanagement unzureichend

Seit 2018 verfügt das Ministerium über Auswertungen zur Gesamthöhe der aufgelaufenen Rückforderungen, zur Veränderung von Forderungen und zum Verhältnis von Einnahmen zu den Forderungen (Einzugsquote¹⁵) aus dem IT-Verfahren ProWog RLP. Die offenen Forderungen lagen zu Beginn des Jahres 2020 bei rund 3 Mio. €. Für das Jahr 2020 dokumentierten 15 Wohngeldbehörden für ihre offenen Forderungen keine Stundungen, Niederschlagungen und Erlasse im IT-Verfahren.

Die Einzugsquote lag für das Jahr 2020 bei 14 Wohngeldbehörden über 100 %. Ursächlich hierfür war die Begrenzung der Forderungssumme auf Forderungen mit einem Bescheiddatum im jeweiligen Jahr. Die Ist-Einnahmen umfassten hingegen auch Forderungen aus den Vorjahren. Ein Abgleich der Forderungen mit den Einnahmen war somit nicht möglich.

Die Angaben wurden nicht für Maßnahmen im Rahmen der Aufsichtstätigkeit genutzt. Die Aussagekraft der Gesamthöhe der offenen Forderungen zum Jahresende

¹¹ Nach § 33 WoGG.

¹² In 24 Zahlläufen rechneten fünf Wohngeldbehörden nur in jedem zweiten Zahllauf und drei Wohngeldbehörden in weniger als zehn Zahlläufen Einnahmen ab.

¹³ Vgl. auch Bundesrechnungshof in seinen abschließenden Mitteilungen Fachaufsicht der Bundesministerien über ihre nachgeordneten Geschäftsbereiche (Kontrollprüfung) vom 20. Dezember 2019, S. 6.

¹⁴ Vgl. Beitrag Nr. 6, Tz. 2.5, dieses Jahresberichts.

¹⁵ Einnahmen im Verhältnis zu den Forderungen in Prozent.

war begrenzt, die errechnete Einzugsquote nicht verwendbar. Lediglich die Kennzahlen zur Veränderung von Ansprüchen einschließlich fehlender Angaben zu Stundungen, Niederschlagungen und Erlassen wären für ein gezieltes Aufgreifen geeignet gewesen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Auswertungsmöglichkeiten zu verbessern und für eine gezielte Kontrolle zu nutzen.

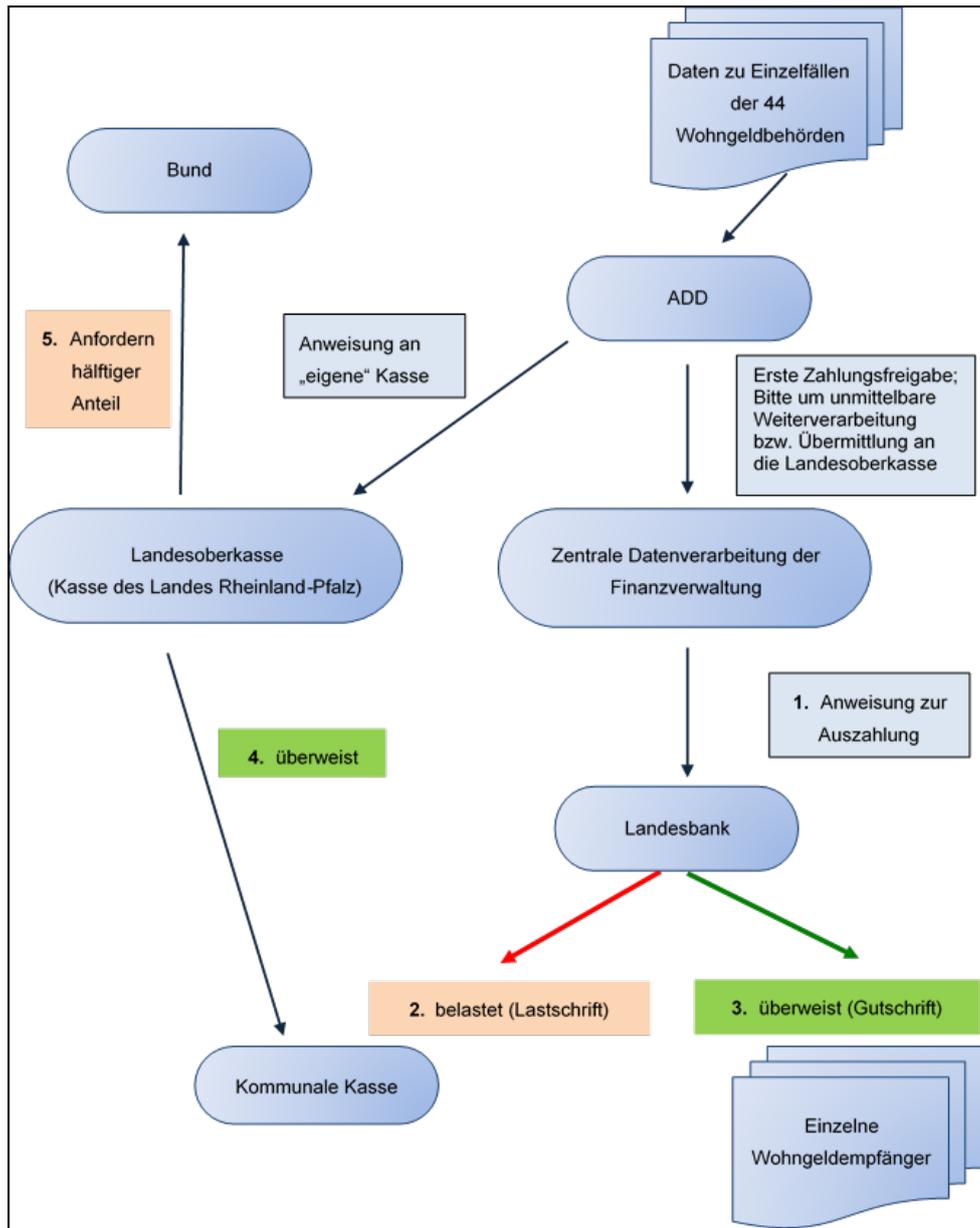
Das Ministerium hat erklärt, die Anregungen des Rechnungshofs zur Einbeziehung der Kennzahlen zum Forderungsmanagement würden aufgegriffen und die ADD gebeten, diese entsprechend umzusetzen.

2.4 Aufwendiges Auszahlungsverfahren

Alle 44 Wohngeldbehörden erfassten die bewilligten Wohngeldzahlungen für zwei monatliche Zahlläufe. Auf dieser Grundlage wies die ADD die Landesbank zur Auszahlung an. Die Landesbank überwies das Wohngeld an die Wohngeldempfängerin oder den Wohngeldempfänger. Gleichzeitig belastete sie ein Konto der jeweiligen kommunalen Kasse (Kreis- oder Stadtkasse) der Wohngeldbehörde. Die Belastung umfasste die Summe aller in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Wohngeldbehörde fallenden Einzelüberweisungen.

Die ADD wies anschließend die Landesoberkasse zu einer Erstattung an die Kreis- oder Stadtkasse an. Erstattet wurde der Gesamtbetrag der dortigen Ausgaben, vermindert um die im jeweiligen Zahllauf erfassten Einnahmen. Die ADD forderte von diesem saldierten Betrag der Wohngeldzahlungen über die Landesoberkasse die Hälfte vom Bund zurück. Bankrückläufe (z. B. wegen Kontoauflösungen) meldete die Landesoberkasse an die ADD. Diese wurden bei der ADD oder bei den Wohngeldbehörden auf Grundlage der dort vorliegenden Kontodaten geklärt.¹⁶

¹⁶ Probleme bei den Rückläufen entstanden dadurch, dass diese nicht alle Daten zur direkten Zuordnung der Begünstigten und damit der zuständigen Wohngeldbehörde enthielten.



Die Grafik zeigt die zur Zahlbarmachung von Wohngeldzahlungen erforderlichen Schritte und beteiligten Stellen.¹⁷

Das aktuelle Verfahren mit einer Vielzahl von Buchungsschritten ist aufwendig und fehleranfällig. Die im Jahre 2012 angekündigte Änderung und Vereinfachung des Verfahrens wurde bisher nicht umgesetzt.¹⁸

Das Ministerium hat mitgeteilt, voraussichtlich im Juli 2022 werde das derzeitige Wohngeldbearbeitungsprogramm abgelöst. Mit dem künftigen Programmbetreiber

¹⁷ Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Darstellung des Ministeriums vom November 2014.

¹⁸ Der Bundesrechnungshof hatte mit der „Unterrichtung des Ministeriums der Finanzen Rheinland-Pfalz über die Prüfung der Abrechnung der Einnahmen und Ausgaben nach dem Wohngeldgesetz (WoGG)“ vom 24. Juli 2012 (Geschäftszeichen: 35 160 - 2011 - 0590) zur Prüfung der aufwendigen Organisation des Abrechnungsverfahrens aufgefordert, worauf das Ministerium mit Schreiben vom 17. Oktober 2012 mitteilte, dass beabsichtigt sei, das derzeitige Wohngeldabrechnungsverfahren umzustellen.

sei eine Überprüfung und Anpassung des momentanen Wohngeldabrechnungsverfahrens nach Abschluss der Migration bereits vereinbart. Hierbei werde eine Verfahrensvereinfachung sowie die Verringerung der Fehleranfälligkeit angestrebt.

2.5 Mängelbehaftetes Bearbeitungsverfahren

In Bewilligungsverfahren wurde

- der ausländerrechtliche Status der berücksichtigten Haushaltsmitglieder und die damit verbundene Wohngeldberechtigung nicht festgestellt,
- die Plausibilität der vorhandenen Einkommen¹⁹ nicht oder fehlerhaft geprüft, was in Einzelfällen zu Überzahlungen führte,
- die Miete zu hoch angesetzt und ein Kostenanteil fehlerhaft berücksichtigt, der außer Betracht hätte bleiben müssen,
- die Lastenberechnung ohne hinreichende Angaben zu den Belastungen oder ohne Flächenberechnungen vorgenommen,
- Einkommen nicht korrekt ermittelt,
- der Abzugsbetrag für Steuern und Sozialversicherungsbeiträge unzutreffend ermittelt und
- der Freibetrag fehlerhaft gewährt oder nicht gewährt.

Das Ministerium hat erklärt, die Wohngeldbehörden würden über die zahlreichen Einzelfeststellungen schriftlich informiert. Darüber hinaus sei beabsichtigt, diese in den Arbeitsgemeinschaften der Kommunen mündlich zu erörtern.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Zahl der Wohngeldbehörden zu überprüfen,
- b) für eine zielorientierte Steuerung Zielvereinbarungen zu schließen, Auffälligkeiten bei der Auswahl der zu prüfenden Wohngeldbehörden zu berücksichtigen und die inhaltlichen Schwerpunkte der Geschäftsprüfungen auf der Grundlage der Feststellungen der ADD und des Rechnungshofs anzupassen,
- c) zur Ausübung der Aufsicht und Steuerung das Kennzahlensystem auszubauen,
- d) das Verfahren zur Zahlbarmachung der Wohngeldleistungen zu vereinfachen,
- e) auf die Verringerung von Mängeln bei der Bearbeitung der Wohngeldanträge hinzuwirken.

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.

¹⁹ Wohngeldberechtigte müssen die Ausgaben zum Lebensunterhalt mit Ausnahme der Kosten für den selbst genutzten Wohnraum eigenständig finanzieren können. Die Wohngeldbehörde hat daher in jedem Fall zu prüfen, „ob die Einnahmen auch nach Abzug von Aufwendungen (...) ausreichen, um den Lebensunterhalt der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder zu bestreiten“ (Plausibilitätsprüfung), Nr. 15.01 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Neuregelung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Wohngeldgesetzes (Wohngeld-Verwaltungsvorschrift - WoGVwV) vom 28. Juni 2017 (BANz AT 10. Juli 2017 B5).

**Nr. 7 Gewährung von Beihilfen in Pflegefällen
- unzureichende Überprüfung der Leistungen von
Pflegekräften, fehlerhafte Beihilfeberechnungen -**

Das Land gewährt Beihilfen für vollstationäre und häusliche Pflege für Beamtinnen und Beamte sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger. In der Hälfte der geprüften Fälle wurden Feststellungen getroffen, die insbesondere die Berechnung der Beihilfe betrafen. Beispiele:

- **Überwiegend wurde nicht geprüft, ob die Pflegeeinrichtungen von den Pflegekassen zugelassen und den Abrechnungen aktuelle Pflegesätze zugrunde gelegt waren.**
- **Bei der Unterbringung in Pflegeheimen war die Berechnung der Beihilfe für den Aufnahmemonat und für den Sterbemonat häufig fehlerhaft.**
- **Krankenhausaufenthalte, die zu einer Unterbrechung der vollstationären Pflege führten, wurden bei der Beihilfeberechnung oft nicht berücksichtigt.**
- **Anzurechnende Einkünfte der Beihilfeberechtigten wurden teilweise unzutreffend ermittelt.**
- **Bei der häuslichen Pflege wurden Beihilfen häufig gewährt, obwohl Leistungsnachweise der Pflegedienste gar nicht oder nicht vollständig vorlagen.**
- **Pauschalbeihilfen wurden teilweise fehlerhaft berechnet.**

Maßnahmen zur Verhinderung von Abrechnungsbetrug hatte das Landesamt für Finanzen nicht getroffen.

1 Allgemeines

Beamtinnen und Beamte, Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger sowie ihre berücksichtigungsfähigen Angehörigen haben bei dauernder Pflegebedürftigkeit Anspruch auf Beihilfen.¹ Die Höhe des Beihilfeanspruchs ist vom Umfang der Pflegebedürftigkeit abhängig. Dieser wird durch die Zuordnung zu einem von fünf Pflegegraden festgestellt, die durch pflegefachliche Gutachten im Auftrag der Pflegekassen ermittelt werden.² Zuständige Behörde für die Festsetzung und Auszahlung von Beihilfen für die Beihilfeberechtigten ist das Landesamt für Finanzen.

Die Zahl der pflegebedürftigen Beihilfeberechtigten erhöhte sich von 2018 bis Ende 2020 im Bereich der häuslichen Pflege um 20 % von 4.000 auf 4.800. Im Bereich der vollstationären Pflege stieg die Zahl der Anspruchsberechtigten im gleichen Zeitraum um 10 % von 1.800 auf 2.000.

¹ § 66 Abs. 1 bis 3 Landesbeamtengesetz (LBG) in Verbindung mit § 35 Beihilfenverordnung Rheinland-Pfalz (BVO).

² § 15 Abs. 1 i. V. m. § 18 Elftes Buch Sozialgesetzbuch - Soziale Pflegeversicherung (SGB XI).

Das Land zahlte im Jahr 2020 pflegebedingte Beihilfen in Höhe von rund 56 Mio. €. Hiervon entfielen 34 Mio. € auf Beihilfen zu vollstationärer Pflege und 22 Mio. € auf Beihilfen zu häuslicher Pflege.

Der Rechnungshof hat im Wege einer Stichprobe³ die Zweckmäßigkeit des Verfahrens und die Ordnungsmäßigkeit der Gewährung von Beihilfen für Aufwendungen bei dauernder Pflegebedürftigkeit geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Zulassung der Pflegeeinrichtungen und Richtigkeit der Pflegesätze nicht durchgängig geprüft

Pflegebedürftige der Pflegegrade 2 bis 5 haben Anspruch auf Pflege in vollstationären Einrichtungen. Beihilfen können hierfür gewährt werden, wenn die Pflegeeinrichtung durch die Pflegekassen zugelassen ist⁴ und auf der Grundlage eines mit der Pflegekasse vereinbarten aktuellen Pflegesatzes abgerechnet wird.⁵ Erfolgt die Pflege in einer nicht zugelassenen Pflegeeinrichtung, sind höchstens die niedrigsten vergleichbaren Kosten beihilfefähig, die in einer zugelassenen Einrichtung vor Ort oder in der nächsten Umgebung angefallen wären.⁶

Das Landesamt prüfte nicht durchgehend, ob es sich um eine zugelassene Pflegeeinrichtung handelte. Ferner wurden die Rechnungen in der Regel ohne Prüfung erstattet, ob der Pflegesatz mit der Pflegekasse vereinbart und aktuell war. Das Landesamt hielt weder eine Übersicht über zugelassene Pflegeeinrichtungen noch Informationen über Versorgungsverträge und Pflegesatzvereinbarungen vor. Zwar können die Bediensteten von einer Internetseite Daten zu den Pflegeeinrichtungen und den Pflegesätzen abrufen. Indes war nicht sichergestellt, dass alle zugelassenen Pflegeeinrichtungen darin enthalten und die dort hinterlegten Pflegesätze aktuell waren.

Das Landesamt hat erklärt, ob es sich um eine zugelassene Pflegeeinrichtung handele, werde entweder anhand des auf der Rechnung der Pflegeeinrichtung vermerkten Institutskennzeichens (IK-Nummer) oder beispielsweise anhand der auf den Rechnungen ausgewiesenen Trägergesellschaften geprüft und festgestellt. Zur Überprüfung des aktuellen Pflegesatzes würden die Bediensteten künftig angewiesen, sich aktuelle Vergütungssätze durch die Beihilfeberechtigten vorlegen zu lassen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass sich weder anhand der IK-Nummer noch anhand der Namen von Trägergesellschaften allein feststellen lässt, ob eine Einrichtung über die erforderliche Zulassung verfügt. Allerdings wird mit der künftig vorgesehenen Anforderung der Vergütungsvereinbarung auch die Zulassung der Einrichtung mittelbar nachgewiesen.

2.2 Fehlerhafte Berechnungen der Beihilfe bei vollstationärer Pflege

Bei der Berechnung der Beihilfe zu vollstationärer Pflege kam es häufig zu Fehlern, die zu Überzahlungen führten. Beispiele:

³ Die Stichprobe umfasste 215 Beihilfeakten.

⁴ § 39 Abs. 2 BVO.

⁵ Die Zulassung erfolgt durch Abschluss eines Versorgungsvertrages gemäß § 72 Abs. 1 und 2 SGB XI.

⁶ § 39 Abs. 6 BVO.

- Pflegekassen und private Pflegeversicherungen zahlen für den Monat der Heimaufnahme und für den Sterbemonat grundsätzlich einen ungekürzten Pauschalbetrag.⁷ Dessen ungeachtet kürzte das Beihilfeberechnungsprogramm den Pauschalbetrag der Pflegeversicherung automatisch anteilig um die Tage vor der Heimaufnahme bzw. nach dem Sterbedatum. Als Folge war die ermittelte Beihilfe zu hoch, weil diese zusammen mit den Leistungen der Pflegekassen die Aufwendungen der Beihilfeberechtigten überstiegen.⁸ Eine korrekte Berechnung der Beihilfe war in diesen Fällen nur durch eine manuelle Änderung des Erstattungsbetrags durch die Bediensteten möglich. Die erforderliche Korrektur wurde jedoch nicht in allen Fällen vorgenommen.
- Wird die vollstationäre Pflege durch einen Krankenhausaufenthalt für mehr als drei Tage unterbrochen, steht der Pflegeeinrichtung ab dem vierten Tag nur noch ein verminderter Tagessatz zu.⁹ Das Landesamt überprüfte nicht durchgehend, ob die Pflegeeinrichtungen die Vergütung entsprechend reduziert hatten.
- Aufwendungen für Unterkunft, Verpflegung sowie Investitionskosten des Trägers der Pflegeeinrichtung sind nur beihilfefähig, soweit sie einen Eigenanteil übersteigen. Die Höhe des Eigenanteils ist abhängig von den Einkünften der Berechtigten und der Zahl ihrer Angehörigen.¹⁰ Das Landesamt ermittelte die Einkünfte der Beihilfeberechtigten nicht immer zutreffend.

Das Landesamt hat erklärt, die fehlerhaften Berechnungen der Beihilfegewährung im Aufnahme- und Sterbemonat und bei Unterbrechung der Pflege durch Krankenhausaufenthalte würden zum Anlass genommen, entsprechende Schulungen durchzuführen. Weiterhin würden die Bediensteten auf die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben hingewiesen. Die Möglichkeiten geeigneter Anpassungen im Beihilfeabrechnungsprogramm würden geprüft. Zur fehlerhaften Ermittlung der berücksichtigungsfähigen Einkünfte der Beihilfeberechtigten hat das Landesamt erklärt, eine (voll-)maschinelle Ermittlung im Beihilfeabrechnungsprogramm sei nicht möglich, weil dem Landesamt nicht alle Einkünfte bekannt seien. Teilweise müssten diese von den Beihilfeberechtigten im Bedarfsfall nachgewiesen werden. Auch hier würden die Bediensteten sensibilisiert und entsprechend geschult.

2.3 Fehlende Leistungsnachweise der Pflegedienste

Die häusliche Pflege kann durch Pflegekräfte erfolgen, die von einer Pflegekasse zugelassen oder bei einer ambulanten Pflegeeinrichtung, mit der die Pflegekasse einen Versorgungsvertrag abgeschlossen hat, angestellt sind. Die dabei entstehenden Aufwendungen sind abhängig vom Pflegegrad beihilfefähig.¹¹

Die Pflegedienste haben über ihre Leistungen einen Leistungsnachweis anzufertigen.¹² Der Leistungsnachweis muss u. a. Angaben zu Art und Menge der Leistungen sowie zum Zeitpunkt der Leistungserbringung enthalten. Er muss von der Pflegekraft abgezeichnet und von den zu pflegenden Personen oder ihren Angehörigen bestätigt werden. Diese Leistungsnachweise dienen als Grundlage für die Abrechnung.

⁷ § 43 SGB XI.

⁸ § 59 Abs. 1 BVO.

⁹ § 87a Abs. 1 Satz 7 SGB XI.

¹⁰ § 39 Abs. 3 BVO.

¹¹ § 36 BVO, § 36 Abs. 4 Satz 2 und 3 SGB XI.

¹² § 16 Abs. 1 des Rahmenvertrags nach § 75 SGB XI über die ambulante pflegerische Versorgung in Rheinland-Pfalz.

In den geprüften Fällen wurden Leistungsnachweise teilweise nicht oder nur unvollständig vorgelegt. Beispielsweise fehlte die notwendige Bestätigung der Pflegebedürftigen. Gleichwohl gewährte das Landesamt die beantragte Beihilfe. Bei Vorliegen der Leistungsnachweise prüfte das Landesamt nicht immer die Übereinstimmung der Angaben auf den Rechnungen der Pflegedienste mit den Leistungsnachweisen.

Das Landesamt ist der Auffassung, eine zwingende Vorlage der Leistungsnachweise sei nicht erforderlich und in der Beihilfenverordnung nicht vorgesehen. Die Beihilfeberechtigten bestätigten bei Antragstellung durch die Unterschrift die Richtigkeit der Angaben. Soweit Leistungsnachweise dennoch vorgelegt würden, sei demzufolge - auch bei sich ergebenden Differenzen zwischen den ausgewiesenen Leistungen auf den Leistungsnachweisen und der Rechnung - allein die Rechnung maßgeblich und bindend. Daher sei ein weiteres Tätigwerden nicht erforderlich.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die im Rahmen der Beihilfe geltend gemachten Aufwendungen durch Belege nachzuweisen sind.¹³ Geeignete Belege sind die Rechnungen der Pflegedienste zusammen mit den bestätigten Leistungsnachweisen. Entsprechend haben sich die Pflegedienste gegenüber den Pflegekassen in einem Rahmenvertrag¹⁴ zur Vorlage von Leistungsnachweisen verpflichtet. Die Erforderlichkeit der konkreten Beihilfegewährung lässt sich nicht aus der Rechnung allein, sondern nur in Verbindung mit dem Leistungsnachweis prüfen. Diese Leistungsnachweise liegen den Beihilfeberechtigten vor und stehen deshalb dem Landesamt als Belege grundsätzlich ebenfalls zur Verfügung.

2.4 Fehlerhafte Berechnungen der Pauschalbeihilfe

Häufig wird die häusliche Pflege von Angehörigen oder anderen geeigneten Pflegekräften, den sog. selbstbeschafften Pflegehilfen, übernommen. In diesen Fällen wird eine monatliche Pauschalbeihilfe gewährt, die sich ebenfalls nach dem Pflegegrad richtet.¹⁵

Bei einer Unterbrechung der Pflege - zum Beispiel bei Krankenhausaufenthalten¹⁶ - ist die monatliche Pauschalbeihilfe in den ersten vier Wochen in voller Höhe weiterzuzahlen. Im Falle einer Ersatz- oder Verhinderungspflege¹⁷ wird die Hälfte der Pauschalbeihilfe für sechs Wochen fortgewährt, bei einer Kurzzeitpflege¹⁸ bis zu acht Wochen.

In diesen Fällen kam es häufig zu fehlerhaften Berechnungen. Beispielsweise erfolgte die Zahlung der Pauschale für den gesamten Krankenhausaufenthalt, obwohl dieser länger als vier Wochen dauerte. Bei einer Ersatz- oder Verhinderungspflege wurde die Pauschale zum Teil ungekürzt oder überhaupt nicht gewährt.

¹³ § 62 Abs. 4 BVO.

¹⁴ § 17 des Rahmenvertrags nach § 75 SGB XI über die ambulante pflegerische Versorgung in Rheinland-Pfalz.

¹⁵ § 36 Abs. 5 Satz 1 und 2 BVO.

¹⁶ § 36 Abs. 5 Satz 3 BVO.

¹⁷ Ersatz- oder Verhinderungspflege liegt vor, wenn die Pflegeperson wegen Urlaub, Krankheit oder aus anderen Gründen an der häuslichen Pflege gehindert ist und eine Ersatzperson die Pflege übernimmt (§ 36 Abs. 8 BVO).

¹⁸ Kurzzeitpflege liegt vor, wenn die bzw. der Pflegebedürftige in einer vollstationären Einrichtung gepflegt wird, weil die häusliche Pflege zeitweise nicht, noch nicht oder nicht im erforderlichen Umfang erbracht werden kann (§ 38 Abs. 1 BVO).

Das Landesamt hat erklärt, die fehlerhaften Berechnungen würden zum Anlass genommen, die Bediensteten auf die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben hinzuweisen. Ergänzende organisatorische Maßnahmen würden geprüft, um darauf hinzuwirken, dass die Beihilfeberechtigten die für die korrekte Beihilfefestsetzung erforderlichen Angaben zum Zeitpunkt der Antragstellung vorlegten. Ferner würden Anpassungen im Antragsformular geprüft.

2.5 Mangelnde Nachvollziehbarkeit der Beihilfebescheide

Beihilfebescheide sind mit einer Begründung zu versehen, die die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe für die Entscheidung enthält.¹⁹ In einigen Fällen war die Berechnung der Beihilfe nicht nachvollziehbar. Dies traf auf Beihilfeberechnungen bei Aufwendungen für besondere Pflegebedarfe²⁰ oder für Unterkunft, Verpflegung und Investitionskosten²¹ zu. Eine Überprüfung der festgesetzten Beihilfe war für die Beihilfeberechtigten in diesen Fällen kaum möglich.

Das Landesamt hat erklärt, es werde darauf hinwirken, die Transparenz in den Beihilfebescheiden zu erhöhen.

2.6 Fehlendes Konzept zur Verhinderung von Abrechnungsbetrug

Das Landesamt hatte noch keine Maßnahmen zur Verhinderung von Abrechnungsbetrug im Pflegebereich ergriffen. Ohne geeignete Präventionsmaßnahmen besteht bei der Erstattung von Leistungen im Bereich der Pflege eine erhöhte Gefahr von Abrechnungsbetrug. Beispielsweise informierte die AOK Rheinland-Pfalz-Saarland bereits im Jahr 2018 über Schäden in Millionenhöhe durch Abrechnungsbetrug, schwerpunktmäßig im Bereich der Pflege.²²

Der Rechnungshof hat deshalb angeregt, ein Konzept zur Verhinderung von Abrechnungsbetrug zu entwickeln und umzusetzen.

Das Landesamt hat erklärt, es werde der Anregung des Rechnungshofs folgen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) sicherzustellen, dass die Zulassung der Pflegeeinrichtungen geprüft und der aktuelle Pflegesatz bei der Entscheidung über die Gewährung der Beihilfe zugrunde gelegt wird,
- b) die Beihilfe im Aufnahme- und Sterbemonat sowie bei Unterbrechung der vollstationären Pflege zutreffend zu ermitteln,
- c) dass die zu berücksichtigenden Einkünfte vollständig ermittelt und berücksichtigt werden,
- d) die ordnungsgemäße Gewährung der Pflegepauschale während Krankenhausaufenthalten und bei Kurzzeit- und Verhinderungspflege sicherzustellen,
- e) die Entscheidungen für die Beihilfeberechtigten in den Bescheiden nachvollziehbar zu begründen,

¹⁹ § 1 Abs. 1 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) i. V. m. § 39 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

²⁰ § 36 Abs. 2 BVO.

²¹ § 39 Abs. 3 BVO.

²² Millionenschaden durch Abrechnungsbetrug, <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/96587/AOK-Millionenschaden-durch-Abrechnungsbetrug-und-Korruption>.

- f) Maßnahmen zur Verhinderung von Abrechnungsbetrug zu entwickeln und umzusetzen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) sicherzustellen, dass Beihilfe nur gewährt wird, wenn durch die Pflegebedürftigen oder deren Angehörige bestätigte und vom Landesamt geprüfte Leistungsnachweise der Pflegedienste vorliegen,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

**Nr. 8 Einsatz von SAP-Systemen beim Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung
- sicherheitsrelevante Aktualisierungen unterblieben, Zuordnungen von Berechtigungen und Benutzerverwaltung waren risikobehaftet -**

Der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung setzt u. a. für seine Buchhaltung SAP-Systeme ein. Damit werden Auszahlungen von jährlich insgesamt 278 Mio. € veranlasst. Der Einsatz der SAP-Systeme genügte nicht allen Anforderungen an die IT-Sicherheit:

- Das SAP-Basissystem war zuletzt 2015 aktualisiert worden. Seitdem waren sicherheitsrelevante Aktualisierungen unterblieben.
- Im Entwicklungssystem wurden unzulässigerweise Echtdateien aus dem Produktivsystem verwendet. Sie waren dadurch einem nicht berechtigten Personenkreis zugänglich.
- Ein verbindliches, den rechtlichen und fachlichen Anforderungen genügendes, aktuelles und vollständiges Berechtigungskonzept fehlte.
- Kritische Berechtigungen waren nicht vollständig identifiziert. Sie wurden zu häufig an Benutzer¹ vergeben. Die Benutzerverwaltung entsprach nicht allen Standards des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik.
- Die erforderliche Trennung von Benutzer- und Berechtigungsadministration war nicht eindeutig geregelt.
- Die Verschlüsselung von Benutzerpasswörtern entsprach nicht durchgehend dem aktuellen Stand der Technik.
- Die Überwachung der Aktivitäten von Benutzern mit kritischen Berechtigungen war unzureichend. Ein entsprechendes Protokollierungskonzept fehlte.

1 Allgemeines

Nach der Organisationsverordnung für den Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB) von 2019 ist dieser zuständig für die eigenverantwortliche Beschaffung, Bewirtschaftung und Verwertung der baulichen Infrastruktur der Landesbehörden und die Erfüllung der Bauaufgaben des Landes sowie des Bundes nach finanzwirtschaftlichen Grundsätzen.

Der LBB setzt u. a. für seine Buchhaltung, die Erstellung von Quartals- und Jahresabschlüssen nach dem Handelsgesetzbuch (HGB) und die Vorbereitung der täglichen Zahläufe die Standardsoftware SAP ein. Im Jahr 2020 betrugen die Auszahlungen, z. B. an Architekturbüros oder Bauunternehmen, 278 Mio. €.

¹ Der technische Begriff „Benutzer“ bezeichnet das Konto einer Anwenderin oder eines Anwenders, die mit dem SAP-System arbeiten.

Der LBB ist für den fachlichen Betrieb und die Benutzerverwaltung der SAP-Systeme verantwortlich. Der technische Betrieb wird vom Landesbetrieb Daten und Information (LDI) sichergestellt, der in Abstimmung mit dem LBB u. a. für die Durchführung von Updates zuständig ist.

Der Rechnungshof hat den Einsatz der SAP-Systeme beim LBB geprüft. Ziel der Prüfung war es insbesondere festzustellen, ob

- die Systeme ausreichend abgesichert waren, um missbräuchliche Zahlungen und unberechtigte Datenzugriffe zu vermeiden,
- hierzu getroffene Maßnahmen entsprechend dokumentiert waren,
- in der Dokumentation beschriebene Maßnahmen umgesetzt waren und
- regelmäßige Auswertungen im System zur Erkennung risikobehafteter Ereignisse vorgenommen wurden.

Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf dem Produktivsystem. Dort werden die sogenannten Echtzeiten vorgehalten und verarbeitet. Dies sind z. B. alle Daten des Rechnungswesens sowie Adress- und Bankdaten einer Vielzahl von Unternehmen mit Vertragsbeziehungen zum LBB. Als Prüfungsmaßstab 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 SAP-Systeme nicht aktuell gehalten

SAP veröffentlicht regelmäßig sicherheitsrelevante Aktualisierungen für die SAP-Basissysteme und alle SAP-Module. Damit sollen bekannt gewordene Schwachstellen behoben und das System vor Gefährdungen geschützt werden. Die Aktualisierungen erfolgen u. a. durch sogenannte Support-Packages, die bereits installierte Softwareversionen erneuern, und „SAP-Sicherheitshinweise“, die einzelne Softwarefehler und Schwachstellen beheben. Letztere werden in der Regel monatlich veröffentlicht und von SAP mit einer Prioritätsstufe versehen. Nach den Standards des BSI müssen SAP-Sicherheitshinweise mit hoher Prioritätsstufe zeitnah angewendet werden. Ferner empfiehlt es, jährlich mindestens ein Support-Package einzuspielen.²

Das beim LBB eingesetzte SAP-Basissystem war zuletzt im Jahr 2015 aktualisiert worden. Seitdem waren sicherheitsrelevante Aktualisierungen unterblieben. Dadurch bestand das Risiko, dass Sicherheitslücken dazu genutzt werden, die SAP-Systeme zu manipulieren, vertrauliche Daten zu entwenden oder Geschäftsprozesse zu stören.

Der LBB hat mitgeteilt, die SAP-Systeme würden auf den neuesten Stand gebracht. Künftig würden Support-Packages in Abstimmung mit dem LDI im halbjährlichen Rhythmus eingespielt, bei sicherheitsrelevanten Packages geschehe dies unverzüglich.

2.2 Echtzeiten unzulässig im Entwicklungssystem verwendet

Aufgrund der Komplexität der SAP-Systeme ist es erforderlich, regelmäßig Entwicklungen, kundenspezifische Einstellungen (sogenanntes Customizing) und Verfahrenstests vorzunehmen. Dabei darf der laufende Betrieb nicht beeinträchtigt werden. Der LBB setzt für diese Zwecke neben dem Produktivsystem für den laufenden Betrieb u. a. ein Entwicklungssystem ein.

² Vgl. BSI Umsetzungshinweise zum IT-Grundschutz-Kompendium 2019: Umsetzungshinweise zum Baustein APP.4.2 SAP-ERP-System APP.4.2.M10: https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Grundschutz/Kompendium/Umsetzungshinweise_Kompendium_CD_2019.html?nn=12847.

Echtdaten aus dem Produktivsystem dürfen im Entwicklungssystem nicht genutzt werden, da dort regelmäßig ein größerer Personenkreis von externen Beschäftigten weitreichende Berechtigungen erhält. Dieser Personenkreis könnte damit uneingeschränkt auf die Daten aus dem Produktivsystem zugreifen.

Gleichwohl wurden im Entwicklungssystem des LBB in erheblichem Umfang Echtdaten aus dem Produktivsystem verwendet. Dabei handelte es sich z. B. um fast 30.000 Adressdaten sowie rund 40.000 Bankverbindungen von Unternehmen mit Vertragsbeziehungen zum LBB. Auf diese Daten konnten neben eigenen Bediensteten und denen des LDI auch externe Beschäftigte von SAP sowie Beraterfirmen zugreifen. Einige auch von Externen verwendete Benutzer verfügten über das Sammelprofil SAP_ALL. Diese umfassende, sogenannte kritische Berechtigung beinhaltet alle in einem SAP-System möglichen Berechtigungen.

Der LBB hat erklärt, der Kreis der im SAP-System eingesetzten externen Beschäftigten werde ausschließlich über Rahmenverträge des LDI beauftragt. Über die Verträge seien diese zur Verschwiegenheit verpflichtet. Weiter führt er an, der LDI werde eine Marktrecherche vornehmen, mit welchen Programmen die Echtdaten im Entwicklungssystem anonymisiert werden könnten und dennoch die erforderlichen Strukturen und Datenmengen für eine Test- und Entwicklungsumgebung zur Verfügung stünden. Nach Abschluss dieser Prüfung solle unter Kosten- und Nutzungseckpunkten über das zukünftige Vorgehen entschieden werden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Einsatz von Echtdaten aus dem Produktivsystem im Entwicklungssystem grundsätzlich weder erforderlich noch aus Datenschutzgründen zulässig ist. Vielmehr können dort reine Testdaten oder anonymisierte Daten verwendet werden. Bei einer Anonymisierung von Echtdaten muss eine Entschlüsselung durch Dritte ausgeschlossen sein. Allgemeine Verschwiegenheits-erklärungen in Rahmenverträgen sind allein nicht ausreichend, um die Sicherheit dieser Daten zu gewährleisten.

2.3 Berechtigungskonzept nicht vollständig, verbindlich, nachvollziehbar und aktuell

Das Berechtigungskonzept stellt die elementare Sicherheitsfunktion in SAP-Systemen dar. Es muss die rechtlichen und organisatorischen Sicherheitsvorkehrungen des LBB technisch abbilden. Dementsprechend werden die Zugriffsregelungen für einzelne Benutzer oder Benutzergruppen auf das IT-System festgelegt. Das Berechtigungskonzept muss vollständig, verbindlich, nachvollziehbar und aktuell sein. Dadurch wird gewährleistet, dass in dem Konzept sämtliche erforderlichen Regelungen für eine wirksame Begrenzung der Zugriffsrechte festgelegt und diese für Dritte überprüfbar sind.

Die vom LBB vorgelegten Unterlagen genügten diesen Anforderungen nicht. Zudem lag das „LBB SAP Berechtigungs- und Sicherheitskonzept“ lediglich als Entwurf mit Stand vom März 2013 vor. Ein Berechtigungskonzept für das zur Bewirtschaftung der Liegenschaften eingesetzte SAP-Modul RE-FX mit Stand vom Dezember 2017 enthielt lediglich Festlegungen für dieses Modul.

Der LBB hat mitgeteilt, dass der vorliegende Entwurf des „LBB SAP Berechtigungs- und Sicherheitskonzepts“ formal zwar nicht in Kraft gesetzt, jedoch in weiten Teilen faktisch umgesetzt und mit weiteren Verfahrenssicherungen versehen worden sei. Er hat zugesichert, das vorliegende Berechtigungs- und Sicherheitskonzept mit externer Unterstützung zu überarbeiten und den zwischenzeitlichen Weiterentwicklungen anzupassen. Es werde ein Zeitraum von zwölf Monaten für Entwicklung und Implementierung als realistisch angesehen und angestrebt.

2.4 Kritische Berechtigungen nicht immer identifiziert und zu häufig zugeordnet

2.4.1 Identifizierung kritischer Berechtigungen

Kritische Berechtigungen erlauben Operationen, die für die Systemsicherheit oder aus rechtlicher oder betriebswirtschaftlicher 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 risikobehafteter Prozesse im System oder Änderungen an allgemeinen Systemeinstellungen. Durch eine rechtswidrige Nutzung kann gegen das sogenannte Radierverbot gemäß § 239 Abs. 3 HGB verstoßen werden. Danach müssen ursprünglicher Inhalt und Änderungen von Aufzeichnungen der Buchführung feststellbar bleiben. Daher muss die Vergabe solcher Berechtigungen nach strengen Maßstäben erfolgen. Der LBB hat als Systembetreiber nach den Standards des BSI die kritischen Berechtigungen im SAP-System außerdem regelmäßig zu identifizieren, zu überprüfen und zu bewerten. Dies ist jeweils zu dokumentieren.

Im Entwurf des „LBB SAP Berechtigungs- und Sicherheitskonzepts“ waren über die standardmäßig vorhandenen kritischen Berechtigungen hinaus weitere kritische Berechtigungen eingerichtet. Diese waren weder identifiziert noch war deren Vergabe geregelt. Eine regelmäßige Überprüfung und Bewertung der Verwendung kritischer Berechtigungen war nicht dokumentiert. Die im SAP-System enthaltenen Funktionen zur notwendigen regelmäßigen Überwachung dieser kritischen Berechtigungen wurden nicht genutzt.

Der LBB hat erklärt, er werde das Thema in der Überarbeitung des Berechtigungs- und Sicherheitskonzepts mit behandeln.

2.4.2 Vergabe kritischer Berechtigungen

Das Sammelprofil SAP_ALL umfasst alle Berechtigungen im SAP-System. Damit können sämtliche Transaktionen und somit auch risikobehaftete Operationen ausgeführt werden. Eine Zuordnung des Sammelprofils im Produktivsystem ist nach den Vorgaben des BSI zu vermeiden. Nach den Empfehlungen von SAP und den Standards des BSI sollte es möglichst nur an Notfallbenutzer vergeben werden.³

Zum Zeitpunkt der Prüfung war das Sammelprofil SAP_ALL acht Benutzern zugeordnet. Auch weitere kritische Berechtigungen, wie das Sammelprofil SAP_NEW, das ebenfalls die Ausführung aller Transaktionen ermöglicht, wurden mehreren Benutzern zugeordnet. Es war nicht ersichtlich, inwieweit diese kritischen Berechtigungen für die Erledigung der Aufgaben erforderlich waren. Dadurch bestanden vermeidbare Sicherheitsrisiken.

Der LBB hat mitgeteilt, die Berechtigungsprofile SAP_ALL und SAP_NEW würden den Benutzern im Produktivsystem entzogen. Zukünftig werde dafür Sorge getragen, dass die Notwendigkeit für die Vergabe von kritischen Berechtigungen im Produktivsystem geprüft, hinreichend dokumentiert und auf ein Mindestmaß beschränkt werde.

2.5 Benutzerverwaltung genügte nicht den Anforderungen

Zu ausgewählten sicherheitsrelevanten Bereichen der Benutzerverwaltung im Produktivsystem hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

- SAP-Standardbenutzer, die bei der Installation von SAP automatisch angelegt werden und die häufig über umfangreiche Berechtigungen verfügen, waren

³ Vgl. SAP-Dokumentation Berechtigungsprofil SAP_ALL: https://help.sap.com/saphelp_dm40/helpdata/de/78/7a553efd234644e10000000a114084/frameset.htm.

nicht immer wie erforderlich gesperrt oder nicht den Anforderungen entsprechend konfiguriert worden. Auch wurden ihre Aktivitäten nicht wie vorgeschrieben protokolliert.⁴

- Bei zeitlich befristeten Benutzern wurden nach Ablauf der vorgesehenen Nutzungsdauer die zugewiesenen Berechtigungen nicht entfernt.
- Inaktive Benutzer, die über einen längeren Zeitraum nicht mehr im SAP-System angemeldet waren, wurden nicht immer gesperrt.
- In einigen Fällen konnten sich mit einer Benutzerkennung mehrere natürliche Personen gleichzeitig anmelden. Dadurch war eine eindeutige Zuordnung der Aktivitäten im System nicht sichergestellt.

Der LBB hat erklärt, in Abstimmung mit dem LDI werde den Empfehlungen des Rechnungshofs bei den Standardbenutzern entsprochen. Mit der Überarbeitung des Berechtigungs- und Sicherheitskonzepts werde der Umgang mit abgelaufenen und inaktiven Benutzern geregelt. Ferner sei der LDI beauftragt worden, Mehrfachanmeldungen mit einer Benutzerkennung systemseitig zu unterbinden.

2.6 Weitere Mängel

Weiterer Verbesserungsbedarf bestand in folgenden Bereichen:

- Die notwendige Trennung von Benutzer- und Berechtigungsadministration war nicht eindeutig geregelt.
- Die zur Speicherung der Benutzerpasswörter eingesetzte Verschlüsselungstechnik entsprach nicht immer dem aktuellen Stand der Technik. Die Passwörter waren teilweise nur mit einem veralteten, leicht zu entschlüsselnden Algorithmus gesichert.
- Die Aktivitäten von Benutzern mit kritischen Berechtigungen wurden nicht gesondert protokolliert und überwacht. Es fehlte ein Protokollierungskonzept, das Art und Umfang der vorgenommenen Protokollierungen umfassend regelt.

Der LBB hat mitgeteilt, er werde die Funktionstrennung zwischen Benutzer- und Berechtigungsadministration bei der Überarbeitung des Berechtigungs- und Sicherheitskonzepts behandeln und die Dokumentation nachschärfen. Das vom Rechnungshof aufgezeigte Problem hinsichtlich der Verschlüsselung der Passwörter werde derzeit durch den LDI überprüft und in Abstimmung mit dem LBB beseitigt. Die Empfehlungen bezüglich der Protokollierung von Benutzern mit kritischen Berechtigungen würden umgesetzt. Ein entsprechendes Protokollierungskonzept werde erarbeitet.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die SAP-Systeme des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung auf einen aktuellen Stand zu bringen und zukünftig sicherzustellen, dass sicherheitsrelevante Aktualisierungen regelmäßig durchgeführt werden,
- b) im Entwicklungssystem keine Echt Daten aus dem Produktivsystem zu verwenden,
- c) ein vollständiges, verbindliches und nachvollziehbares Berechtigungskonzept zu erstellen und aktuell zu halten,

⁴ Dies betraf insbesondere die Standardbenutzer SAP*, DDIC, SAPCPIC, TMSADM und WF-Batch.

- d) kritische Berechtigungen vollständig zu identifizieren, regelmäßig zu überprüfen und zu bewerten und dies zu dokumentieren, die Zuordnung kritischer Berechtigungen zu regeln und deren Vergabe auf den für die Aufgabenerledigung erforderlichen Umfang zu begrenzen,
- e) automatisch im System angelegte Standardbenutzer abzusichern, Berechtigungen bei abgelaufenen Benutzern zu entfernen, inaktive Benutzer zu sperren sowie Mehrfachanmeldungen zu unterbinden,
- f) die Trennung von Benutzer- und Berechtigungsadministration im Berechtigungskonzept eindeutig zu regeln,
- g) die Passwörter der Benutzer entsprechend dem aktuellen Stand der Technik zu verschlüsseln,
- h) Aktivitäten der Benutzer mit kritischen Berechtigungen zu überwachen und ein Protokollierungskonzept zu erstellen.

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 EGH-Entwicklungsgesellschaft Hahn mbH
- Steuerung und Kontrolle ihrer Tochtergesellschaft
unzureichend -**

Die EGH-Entwicklungsgesellschaft Hahn mbH, deren Stammkapital das Land überwiegend hält, ging eine Minderheitsbeteiligung an der LPB-Hahn Solar GmbH ein. Auf deren Geschäftstätigkeit hatte sie kaum Einfluss.

Seit der Gründung der LPB-Hahn Solar GmbH im Jahr 2011 erhielt die EGH-Entwicklungsgesellschaft Hahn mbH lediglich zweimal die vereinbarte Vorabausschüttung aus dem Jahresüberschuss der LPB-Hahn Solar GmbH. Ursächlich hierfür waren unter anderem hohe, vermeidbare Aufwendungen der Tochtergesellschaft.

Die LPB-Hahn Solar GmbH wurde nicht hinreichend überwacht. Ihre Buchhaltung wies zahlreiche Unstimmigkeiten auf. Geschäfts- oder Businesspläne gab es nicht.

1 Allgemeines

Gegenstand der EGH-Entwicklungsgesellschaft Hahn mbH (EGH) ist die Planung, Erschließung, Entwicklung und Vermarktung von Grundstücken und Infrastruktur am Flughafen Frankfurt-Hahn. Das Land ist mit 95 % (237.500 €) an der Gesellschaft beteiligt. Der Zweckverband Flughafen Hahn hält 5 % der Anteile am Stammkapital.

Die EGH ist ihrerseits seit dem Jahr 2011 mit 20 % (5.000 €) an der LPB-Hahn Solar GmbH (LPB) beteiligt. Die restlichen Anteile hält eine private Mehrheitsgesellschafterin. Gegenstand der LPB ist es, am Flughafen Frankfurt-Hahn eine Fotovoltaikanlage zu errichten und den damit erzeugten Strom gegen Einspeisevergütung zu veräußern. Im Herbst 2012 ging die Solaranlage der LPB in Betrieb. Über diese Gesellschaft ist die EGH mit verschiedenen Unternehmen und Personen am Flughafen wirtschaftlich verbunden.

Der Rechnungshof hat die Betätigung des Landes bei der EGH sowie deren Haushalts- und Wirtschaftsführung - einschließlich ihrer Beteiligung an der Tochtergesellschaft LPB¹ - geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Beteiligung an der LPB-Hahn Solar GmbH problematisch

2.1.1 Fehlende Geschäfts- oder Businesspläne und Verlustvorträge durch hohe Aufwendungen

Nach dem Gesellschaftsvertrag der LPB hat die EGH als Minderheitsgesellschafterin nur geringe Einflussmöglichkeiten auf deren Geschäftstätigkeit. Zwar müssen Wirtschafts- oder Businesspläne der LPB einstimmig von der Gesellschafterversammlung, in der auch die EGH vertreten ist, genehmigt werden. Die LPB hat seit ihrer Gründung jedoch in keinem Jahr Wirtschafts- oder Businesspläne erstellt. Sie beruft sich darauf, dass der Gesellschaftsvertrag keine entsprechende Verpflichtung enthält.

Wirtschaftspläne stellen ein unverzichtbares Mittel für die Steuerung und Kontrolle eines Unternehmens dar. Auch wenn der Gesellschaftsvertrag der LPB nicht ausdrücklich vorsieht, dass sie zu erstellen sind, so lässt sich aus dem Erfordernis der

¹ Eine unmittelbare Unterrichtung war dem Rechnungshof verwehrt (§§ 53, 54 Haushaltsgrundsätze-gesetz).

Genehmigung durch die Gesellschafterversammlung ableiten, dass die Gesellschafter ihre Existenz bei Vertragsschluss voraussetzten. Die EGH sollte deshalb weiter auf die Aufstellung von Wirtschaftsplänen drängen, um ihre Interessen und die des Landes besser wahren zu können.

Der Gesellschaftsvertrag sieht eine Vorabausschüttung aus dem Jahresüberschuss der LPB an die EGH in Höhe von jährlich 30.000 € vor. Den übrigen Jahresüberschuss erhält die Mehrheitsgesellschafterin. Soweit er in einem Geschäftsjahr für die Vorabausschüttung nicht oder nur teilweise ausreicht, wird der jeweilige Differenzbetrag zu 30.000 € auf neue Rechnung außerhalb der Bilanz vorgetragen. Von Zahlungen an die LPB ist die EGH freigestellt. Die EGH erhielt lediglich für die Jahre 2013 und 2014 die Vorabausschüttung. Im Jahr 2015 hatte die LPB eine hohe Rückzahlung an das Energieunternehmen zu leisten, das die Stromeinspeisung vergütet. Dadurch entstand bei ihr ein Bilanzverlust, der zu Verlustvorträgen bis ins Jahr 2020 führte. Als Folge davon erhielt die EGH keine weiteren Zahlungen.

Der Verlustabbau verzögerte sich wegen der geringen Überschüsse. Ursächlich hierfür waren u. a. die teilweise überhöhten Aufwendungen der LPB. So stand die Höhe der Gehälter für zeitweise zwei Geschäftsführer in keinem vertretbaren Verhältnis zum Geschäftsbetrieb, dessen Umfang und Komplexität gering waren. Die Größe der Geschäftsräume der LPB und die dafür entrichteten Mieten² waren unangemessen. Teile der Geschäftsführung und das Unternehmen, von dem die LPB ihre Büroflächen mietete, waren mit der Mehrheitsgesellschafterin wirtschaftlich verbunden und profitierten von den vereinbarten Aufwendungen.

2.1.2 Unstimmigkeiten in der Buchhaltung

Die Buchhaltung der LPB wies zahlreiche Unstimmigkeiten auf. So hätten offensichtlich fehlerhafte Nebenkostenabrechnungen sowie falsch verbuchte Mietzahlungen Anlass geboten, die Richtigkeit der Buchhaltung zu hinterfragen. Die EGH hatte dies nicht erkannt, weil sie keine Einsicht in die Unterlagen der Tochtergesellschaft genommen hatte, obwohl sie auch als Minderheitsgesellschafterin hierzu berechtigt gewesen wäre.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, dass die Auskunfts- und Einsichtsrechte ausweislich der Protokolle der Gesellschaftsversammlung der LPB im Interesse des Landes wahrgenommen worden seien. Es sei ständig auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation hingewirkt worden. Die Gremien der EGH seien regelmäßig über die Gesellschafterversammlungen der LPB durch den Geschäftsführer zeitnah und vollständig informiert worden.

Aufgrund der zahlreichen Auffälligkeiten hält der Rechnungshof eine noch intensivere Wahrnehmung der Auskunfts- und Einsichtsrechte für geboten.

2.1.3 Zukunft der Beteiligung an der LPB

Die Mehrheitsgesellschafterin der LPB hat grundsätzlich Interesse am Kauf der EGH-Anteile an der LPB geäußert. Die Verkaufsverhandlungen, die mindestens seit dem Jahr 2014 sporadisch geführt werden, stocken derzeit aufgrund der Corona-Pandemie. Das Land besitzt einen im Zuge dieser Gespräche gestundeten Anspruch auf Ausschüttung von 30.000 € für das Jahr 2012. Zudem sind die entsprechenden Zahlungen für die Jahre seit 2015 bisher nicht erfolgt.³ Der Verkaufspreis muss diese Ansprüche des Landes berücksichtigen.

Das Ministerium hat hierzu erklärt, dass der Verzicht auf die Geltendmachung aufgrund der Stundung und der noch laufenden Verhandlungen folgerichtig sei und der

² Der Vermieter bietet im selben Gebäude Flächen zu niedrigeren Mieten an.

³ Zum Aufschub dieser Zahlungen siehe Teilziffer 2.1.1 dieses Beitrags.

Gesellschaft durch das Fortbestehen des Anspruchs kein Vermögensnachteil entstehe.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass die seit dem Jahr 2014 laufenden Verhandlungen unter Berücksichtigung des Anspruchs zeitnah abgeschlossen werden sollten oder der Anspruch geltend gemacht werden sollte.

2.2 Langwierige Vermarktung der Grundstücke der EGH

Im Eigentum der EGH befinden sich Grundstücke im Umfeld des Flughafens (Landseite). Beim Verkauf der Anteile des Landes an der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH wurde der Erwerblerin, der HNA Airport Group GmbH, eine Option zum Erwerb dieser Grundstücke eingeräumt. Dieses Optionsrecht wurde fristgerecht ausgeübt. Die EGH beschränkt ihre wirtschaftlichen Aktivitäten daher derzeit auf die Sicherung und Vermietung ihrer Liegenschaften. Aufgrund der Corona-Pandemie verzögerte sich die Kaufpreisermittlung. Die Verkaufsverhandlungen mit der HNA Airport Group GmbH sollten zügig unter Berücksichtigung des laufenden Insolvenzverfahrens über deren Vermögen zum Abschluss gebracht werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass noch unklar sei, ob und inwieweit das gezogene Optionsrecht zu einer Übertragung von Grundstücken führen werde. Derzeit gebe es neben der HNA Airport Group GmbH keine Interessenten für die Grundstücke.

2.3 Ungewisse Zukunft der EGH

Wenn alle oder die meisten der Grundstücke der EGH und ihre Anteile an der LPB verkauft würden, entfielen der Zweck der Gesellschaft. Das Land sollte dann gemeinsam mit dem Zweckverband Flughafen Hahn eine Gesamtlösung für die Beendigung der Gesellschaft suchen.

Der LBB und der Landesbetrieb Mobilität verwalten Grundstücke am Flughafen, die im Eigentum des Landes stehen. Im Falle langwieriger Verkaufsverhandlungen mit der HNA Airport Group GmbH sollte das Land gemeinsam mit dem Zweckverband überlegen, die Führung der Geschäfte der Gesellschaft dem LBB zu übertragen.

Das Ministerium stimmt zu, dass ggf. der Fortbestand der EGH infrage steht, verweist jedoch auf die noch laufenden Verhandlungen.

3 Folgerungen

Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, dass

- a) die Vertreter des Landes künftig ihre Einflussmöglichkeiten stärker wahrnehmen und darauf hinwirken, dass auch bei Tochtergesellschaften die Interessen des Landes verfolgt und Auskunfts- und Einsichtsrechte intensiver wahrgenommen werden,
- b) der Verkauf der Anteile an der LPB zeitnah unter Berücksichtigung der offenen Ansprüche der EGH abgeschlossen wird oder die EGH die Ausschüttung für das Jahr 2012 einfordert und darauf achtet, dass die Ansprüche ab dem Jahr 2015 auf Vorabauschüttung aus dem Jahresüberschuss der LPB zeitnah befriedigt werden,
- c) das Land den Verkaufsprozess für die Grundstücke mit der HNA Airport Group GmbH unter Berücksichtigung des laufenden Insolvenzverfahrens über deren Vermögen zügig vorantreibt, um die Grundstücke ggf. anderweitig vermarkten zu können,
- d) das Land zusammen mit dem Zweckverband eine Gesamtlösung für die Zukunft der EGH findet.

**Nr. 10 Energieagentur Rheinland-Pfalz GmbH
- Projektförderung unzulässig, Finanzierungsstruktur verbesserungsbedürftig, Personalmanagement unzureichend -**

Das Land förderte den laufenden Geschäftsbetrieb der Energieagentur als „quasi-institutionelle Projektförderung“. Diese Förderart ist rechtlich grundsätzlich nicht vorgesehen. Die dauerhafte Projektförderung war hier unzulässig.

Die Verwendungsnachweise der Energieagentur waren für die Jahre 2016 bis 2019 mit einem bewilligten Volumen von 16,1 Mio. € noch nicht abschließend geprüft.

Die Gesellschaft war im Hinblick auf das Drittmittelgeschäft nicht nachhaltig finanziert. Sie nahm deshalb Ende 2017 den Liquiditätspool des Landes mit 0,9 Mio. € in Anspruch. Für die Rückzahlung dieser Verbindlichkeit wurde die Einzahlung einer Stammkapitalerhöhung des Landes in Höhe von 1,0 Mio. € weitgehend verbraucht. Zur Überbrückung bestehender Finanzierungslücken nahm die Energieagentur ab 2020 Bankdarlehen auf.

Einen erheblichen Teil ihres Personals beschäftigte die Energieagentur auf der Grundlage befristeter Arbeitsverträge. Eine grundsätzliche Regelung zum Umgang mit Entfristungen bestand nicht.

1 Allgemeines

Die Energieagentur Rheinland-Pfalz GmbH wurde 2012 als 100%ige Landesgesellschaft mit einem Stammkapital von 25.000 € gegründet. Ende 2018 erhöhte das Land das Stammkapital um 1,0 Mio. €.

Die Gesellschaft soll insbesondere die Zielgruppen Kommunen, Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger, Vereine und Verbände bei der Umsetzung der Energiewende unterstützen. Hierzu soll die Gesellschaft bedarfs- und zielgruppengerechte Formate und Instrumente entwickeln.¹ Der Gesellschaftszweck ist nicht auf eine wirtschaftliche Betätigung ausgerichtet.

Das Land förderte den laufenden Geschäftsbetrieb (im Wesentlichen die Personal- und Sachkosten) der Energieagentur von 2015 bis 2019 mit insgesamt 19,4 Mio. €. Über diese Grundförderung hinaus warb das Unternehmen Landes-, Bundes- sowie EU-Drittmittel ein und übernahm gegen Entgelt Dienstleistungsaufträge für das Land.

Neben dem Hauptsitz in Kaiserslautern unterhielt die Energieagentur acht Regionalbüros, in denen alle regionalen Aktivitäten und die Kooperationen mit lokalen Partnern gebündelt werden sollten.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Energieagentur Rheinland-Pfalz GmbH und die Betätigung des Landes bei dieser Gesellschaft geprüft.² Die Prüfung umfasste insbesondere die Jahre 2015 bis 2019 einschließlich

¹ Festlegung des Unternehmensgegenstands in § 2 Gesellschaftsvertrag vom 19. Dezember 2014.

² Der Rechnungshof prüfte auf Grundlage der §§ 91 Abs. 2 Satz 2 und 92 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) und § 54 Haushaltsgrundsatzgesetz i. V. m. § 17 des Gesellschaftsvertrags sowie auf Grundlage der abgeschlossenen Prüfungsvereinbarung vom 8./14. August 2012.

laufender Geschäftsvorfälle aus Projekten in den Jahren 2020 und 2021. Schwerpunkte der Untersuchungen waren die Einhaltung gesellschaftsvertraglicher Regelungen, die Verwendung der Haushaltsmittel sowie die Finanzierung durch das Land.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unternehmensgegenstand anpassungsbedürftig

Vorgaben für die Tätigkeit der Gesellschaft ergeben sich aus dem Gesellschaftsvertrag sowie aus dem Landesgesetz zur Förderung des Klimaschutzes (LKSG). Das zuständige Fachressort (damals das Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten) beschrieb die Rolle der Energieagentur im August 2020 gegenüber dem Landtag dahingehend, dass diese sich zu einer ganzheitlichen Klimaschutzagentur entwickle, mit konkreter technischer Expertise und Instrumenten zur Umsetzung von Klimaschutz und regionaler Wertschöpfung, vor allem in Kommunen und Unternehmen. Damit nehme die Energieagentur auch immer mehr eine ressortübergreifende Beraterrolle für die Landesregierung im Bereich Klimaschutz ein.

Nach dem LKSG wirkt die Gesellschaft insbesondere bei der Erstellung des Klimaschutzkonzepts und des Klimaschutzberichts sowie bei der Förderung des allgemeinen Verständnisses der Öffentlichkeit für die Ziele des Klimaschutzes und bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit über allgemeine Erkenntnisse zum Klimawandel mit.³

Das Fachressort hatte die Gesellschaft zudem seit Juli 2012 gegen Entgelt mit der Abwicklung verschiedener Förderprogramme beauftragt. So lag die Durchführung des Solar-Speicher-Förderprogramms einschließlich der Auszahlung der Förderungen in ihrer Hand. Im Prüfungszeitraum war die Gesellschaft auch für die Landesförderprogramme „Hochenergieeffiziente Gebäude“ und „Zukunftsfähige Infrastruktur“ tätig.

Der Unternehmensgegenstand der Energieagentur ist die Unterstützung ihrer Zielgruppen bei der Umsetzung der Energiewende. Weitere Aufgaben, wie z. B. die Koordination der Planung und Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen in Rheinland-Pfalz sieht der Gesellschaftsvertrag nicht vor. Es handelt sich bei der Gesellschaft um eine „Energieagentur“ und nicht um eine ganzheitliche Klimaschutzagentur. Tätigkeiten wie die Fortschreibung des Landesklimaschutzkonzeptes und das Monitoring zur Erreichung der Klimaschutzziele dienen nicht dem derzeitigen Gesellschaftszweck. Sollen diese Aufgaben von der Energieagentur weiterhin übernommen werden, ist der Unternehmensgegenstand im Gesellschaftsvertrag unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit neu zu fassen.

Das Ministerium der Finanzen (Ministerium)⁴ hat mitgeteilt, dass eine Anpassung des Gesellschaftsvertrags hinsichtlich der aktuellen und künftigen Aufgaben sobald wie möglich umgesetzt werde.

2.2 Leistungsevaluierung notwendig

Die bislang einzige externe Evaluierung der Energieagentur fand 2014 statt. Dabei wurde keine abschließende Bewertung zur Größe der Gesellschaft (Personal- und Sachausstattung sowie Anzahl und Größe der regionalen Außenstellen) getroffen.

³ § 12 Abs. 3 LKSG.

⁴ Die Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen erfolgte in Abstimmung mit dem Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität.

Diese könne erst unter Berücksichtigung der Leistungen, Ergebnisse und Umsetzungserfolge nach Abschluss der Aufbauphase erfolgen. Dann könne auch eine Präzisierung der Ziele der Energieagentur und die Ableitung und Überprüfung des erforderlichen Personaleinsatzes durchgeführt werden.⁵

Für die Energiewende engagiert sich eine Vielzahl anderer Akteure in Rheinland-Pfalz, wie etwa Handwerkskammern, Verbraucherzentralen, regionale und kommunale Energieversorger sowie verschiedene Netzwerke und Arbeitskreise.⁶ Die Gesellschaft schloss in diesem Zusammenhang eine Reihe von Kooperationsverträgen. Sie berichtete zuletzt im Statusbericht Energiewende in Rheinland-Pfalz 2020, dass die Kommunen ihre Klimaschutzanstrengungen deutlich verstärkt hätten. Landkreise und insbesondere Verbandsgemeinden stellten zunehmend Klimaschutzmanagerinnen und -manager ein.⁷

Insbesondere im Hinblick auf den mit wachsendem Drittmittelgeschäft verbundenen Personalaufwuchs seit der Evaluierung der Gesellschaft empfiehlt der Rechnungshof, eine solche zeitnah durch unabhängige Sachverständige durchführen zu lassen. Sie sollte die Präzisierung der Ziele, die Abgrenzung der Angebote und Leistungen der Gesellschaft von Angeboten Dritter und eine Bedarfsanalyse bei den Zielgruppen der Energieagentur umfassen. Aufgrund der Vielzahl an Kooperationsvereinbarungen erscheint auch deren Evaluierung geboten. Dabei gilt es, mögliche Doppelstrukturen aufzudecken und zu beseitigen.

Das Ministerium hat erklärt, eine zeitnahe systematische Leistungsevaluierung durch einen Externen werde von fachlicher Seite befürwortet. Nach dem Koalitionsvertrag 2021 bis 2026 solle die Energieagentur zur Energie- und Klimaschutzagentur Rheinland-Pfalz GmbH weiterentwickelt werden. Verbunden damit sei der Auftrag einer möglichst flächendeckenden Unterstützung der kommunalen Klimaschutzmanagerinnen und -manager, soweit dies nicht durch kommunale Unternehmen oder etablierte Strukturen erfolge. Zu den möglichen Doppelstrukturen hat es erklärt, diese seien nicht vorhanden.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass aufgrund der vorgesehenen Fortentwicklung der Aufgaben der Gesellschaft durch das Fachressort die Qualität der bestehenden Kooperationsvereinbarungen und das Bestehen möglicher Doppelstrukturen, insbesondere im Verhältnis zu den Kommunen und ihren Unternehmen, in die Evaluierung einbezogen werden sollte.

2.3 Zuwendungsverfahren mangelhaft

2.3.1 Förderart

Die Grundförderung für den laufenden Geschäftsbetrieb bewilligte das Fachressort als „quasi-institutionelle Projektförderung“. Diese Förderart ist grundsätzlich rechtlich nicht vorgesehen. Als Förderarten kommen hier nur eine Projektförderung oder eine institutionelle Förderung in Betracht.⁸

⁵ Vgl. IZT & Inmit (Hrsg.): Bericht - Evaluierung der Energieagentur Rheinland-Pfalz, Berlin, 4. Februar 2015, S. V.

⁶ Bereiche Energieeffizienz (z. B. Effizienznetz Rheinland-Pfalz, Initiative Energieeffizienz-Netzwerke Rheinland-Pfalz, Netzwerk Energieeffizientes Bauen und Wohnen), Mobilität (Netzwerk Elektromobilität) oder zu speziellen Themen wie Solarenergie (Arbeitskreis Fotovoltaik) oder Klimaschutz (Regionale Netzwerke kommunaler Klimaschutz), siehe Dreizehnter Energiebericht der Landesregierung (Drucksache 17/12718 S. 47).

⁷ Vgl. Statusbericht Energiewende in Rheinland-Pfalz 2020, S. 15.

⁸ Vgl. Nr. 2 zu § 23 LHO Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO).

Projektförderungen sind „Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben“⁹, wie etwa ein einzelnes Forschungsprojekt. Eine Projektförderung von Daueraufgaben ist grundsätzlich nur dann vertretbar, wenn der geförderten Einrichtung lediglich eine zeitlich begrenzte Anschubfinanzierung gewährt werden soll, um sie mittelfristig in eine finanzielle Unabhängigkeit zu führen.¹⁰

Eine institutionelle Förderung dient der „Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers“.¹¹ Sie wird regelmäßig für ein Haushaltsjahr bewilligt. Obwohl kein Anspruch auf Anschlussbewilligung besteht, ist die Förderung üblicherweise auf Dauer angelegt. Sie ist daher an enge Voraussetzungen geknüpft und darf nur ausnahmsweise gewährt werden. So sind institutionelle Förderungen grundsätzlich gesperrt, solange ein Haushalts- und Wirtschaftsplan nicht vom Ministerium der Finanzen gebilligt worden ist. Vor Aufhebung der Sperre hat dieses darüber hinaus die Einwilligung des Landtags einzuholen, wenn die Zuwendung - wie hier - den Betrag von 150.000 € im Jahr überschreitet. Bei Veranschlagung der Mittel für die institutionelle Förderung im Haushalt sind dem Haushaltsplan Übersichten über die Einnahmen und Ausgaben sowie der Stellenplan als Anlagen beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen.¹² Dies führt zu der gebotenen Transparenz gegenüber dem Landtag, der dadurch seine Kontrollfunktion besser wahrnehmen kann.

Die Zuwendungen des Landes zur Grundförderung der Energieagentur dienen der Aufrechterhaltung ihres gesamten laufenden Geschäftsbetriebs und nicht einem einzelnen abgegrenzten Projekt. Die Projektförderung war daher unzulässig. Vielmehr hätten die Vorgaben für eine institutionelle Förderung eingehalten werden müssen. Hierauf hatte das Ministerium gegenüber dem Fachressort seit 2012 wiederholt hingewiesen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass zur Erhöhung der Transparenz und zur Beseitigung der aufgezeigten Mängel als Sofortmaßnahme vorgesehen sei, die Projektförderung sukzessive um neue Elemente wie eine Überleitungsrechnung und eine weiterentwickelte Berichts- und Finanzdarstellung zu erweitern. Ab 2023 solle eruiert werden, wie eine Umstellung auf eine umfassende institutionelle Grundförderung gelingen könne.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass die haushaltsrechtlichen Bestimmungen für eine institutionelle Förderung unverzüglich einzuhalten sind.

2.3.2 Verwendungsnachweisprüfungen

Die Zuwendungsbescheide bis einschließlich 2017 sahen vor, dass die Verwendungsnachweise binnen sechs Monaten nach Ablauf des Bewilligungszeitraums dem zuständigen Fachressort vorzulegen waren. Obwohl die Energieagentur diese Anforderung erfüllte, prüfte es diese zunächst nicht. Im August 2017 übertrug es diese Aufgabe rückwirkend ab 2012 auf die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB). Die Prüfung des Sachberichts obliegt weiterhin dem Fachressort.

⁹ Vgl. Nr. 2.1 zu § 23 VV-LHO.

¹⁰ Bundesrechnungshof (2016): Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen - Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich; 2. überarbeitete Auflage, S. 24.

¹¹ Vgl. Nr. 2.2 zu § 23 VV-LHO.

¹² § 5 Abs. 1 Landshaushaltsgesetz; § 26 Abs. 3 Nr. 2 LHO, Nr. 3.4 § 23 VV-LHO, Teil I Nr. 2.3.1 der Richtlinien zur Haushaltssystematik des Landes Rheinland-Pfalz sowie die ANBest-I.

Die ISB mahnte die Prüfung des Sachberichts für 2015 mehrfach an. Dessen abschließende Prüfung durch das Fachressort erfolgte erst im März 2019. Von der ursprünglichen Vorlage bis zur abschließenden Bewertung vergingen also fast drei Jahre.

Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs im Herbst 2021 konnte die ISB nur die Prüfung des Verwendungsnachweises für 2015 abschließen. Für die Jahre 2016 bis 2019 umfassen die ungeprüften Verwendungsnachweise ein bewilligtes Gesamtvolumen für Grundförderung von 16,1 Mio. €. Die rechnerische Verwendungsnachweisprüfung verzögerte sich durch eine fehlende Trennung von Grund- und Drittmittelförderung, da Abrechnungen von mehrjährigen Drittmittelprojekten mit Auswirkungen auf die Grundförderung noch ausstanden.

Die Prüfung eines Verwendungsnachweises einschließlich des Sachberichts hat unverzüglich nach Eingang zu erfolgen.¹³ Der Umfang und das Ergebnis der Prüfung sind in einem Vermerk niederzulegen.¹⁴

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die erforderliche Prüfung der Sachberichte durch das Fachressort erfolgt sei. Die ISB sei aufgefordert worden, die Verwendungsnachweisprüfungen sobald wie möglich für die zurückliegenden Jahre abzuschließen.

2.4 Drittmittelgeschäft nicht nachhaltig finanziert

Im Jahr 2017 verringerte das Land die Grundförderung der Gesellschaft. Stattdessen sollte sie sich verstärkt über zusätzliche Projektförderungen durch Dritte finanzieren. Dabei hatte die Gesellschaft Eigenanteile zu übernehmen, die sich vor allem aus der Differenz zwischen den von Dritten erstatteten Pauschalen für Personalkosten und den tatsächlich hierfür angefallenen Aufwendungen ergaben. Bis Juli 2020 wurden elf EU-Drittmittelprojekte mit einem Gesamtbudget von 13,1 Mio. € bewilligt. Allein deren Eigenanteile betragen 1,3 Mio. €.

Die jährlichen Anträge auf Grundförderung enthielten zunächst keine Ausgaben für Eigenanteile von Drittmittelprojekten. Die Mittel der Grundförderung waren vielmehr im Wesentlichen für die Personal- und Sachkosten der Energieagentur einschließlich der Regionalbüros gebunden.

Darüber hinaus ergab sich ein erheblicher Vorfinanzierungsbedarf. Die Abrechnung der Drittmittelprojekte erfolgte in der Regel halbjährlich, d. h., die Ausgaben waren mindestens für sechs Monate vorzufinanzieren. Mit der Ausweitung der Drittmittelprojekte und der damit einhergehenden Erhöhung des Finanzvolumens stieg der Finanzmittelbedarf der Gesellschaft.

Die Finanzierung der Eigenanteile und der Vorfinanzierungsbedarf aus dem Drittmittelgeschäft führten bei der Energieagentur wiederholt zu Liquiditätsengpässen. Die Gesellschaft nahm Ende 2017 den Liquiditätspool des Landes mit 0,9 Mio. € in Anspruch. Eine Rückzahlung aus Eigenmitteln war nicht möglich. Die Einzahlung aus der Kapitalerhöhung des Landes Ende 2018 in Höhe von 1,0 Mio. € wurde bereits Anfang 2019 weitgehend für die Rückzahlung der Verbindlichkeiten gegenüber dem Liquiditätspool verbraucht.

Zur kurzfristigen Überbrückung der Finanzierungslücken nahm die Energieagentur 2020 ein Bankdarlehen in Höhe von 0,7 Mio. € auf. Eine Rückzahlung des Darlehens war für März 2021 geplant. Das Land bürgte für dieses Darlehen mit einer 100%igen Ausfallbürgschaft.

¹³ Vgl. Nr. 11.1 - 11.1.3 zu § 44 VV-LHO.

¹⁴ Vgl. Nr. 11.3 zu § 44 VV-LHO.

Ende 2020 diskutierte der Aufsichtsrat erneut eine Stammkapitalerhöhung um 0,6 Mio. €. Diese wurde zurückgestellt. Die Liquidität der Gesellschaft wurde stattdessen erneut durch ein Überbrückungsdarlehen gesichert.

Die Finanzierung der Gesellschaft sollte neu strukturiert werden. Dabei sollte insbesondere ein nachhaltiges System zur Finanzierung des Drittmittelgeschäfts unter möglicher Berücksichtigung von Einsparungen an anderer Stelle eingerichtet werden.

Das Ministerium sieht die Zwischenfinanzierung der Ausgaben im Rahmen von Drittmittelprojekten aus der projektbezogenen Grundförderung als verbesserungswürdig an. Eine weitere Stammkapitalerhöhung sei nicht möglich gewesen. Bereits für die Bewilligung des Grundförderbescheids 2022 werde eine Anpassung der einschlägigen Nebenbestimmungen vorbereitet.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass sich weder die wiederholte Erhöhung des Stammkapitals noch Bankdarlehen zur nachhaltigen Ausfinanzierung des Drittmittelgeschäfts eignen.

2.5 Personalbewirtschaftung bei befristeten Arbeitsverträgen unzureichend

Infolge der Ausweitung des Drittmittelgeschäfts und der Aufträge des Landes baute die Energieagentur Personal - überwiegend im Wege zunächst befristeter Beschäftigung - auf. Ende 2019 waren von 58,9 Vollzeitkräften knapp 67 % unbefristet beschäftigt. Im Jahr 2020 stieg die Zahl der Vollzeitkräfte auf 73,1 und damit um 24 % gegenüber dem Vorjahr.

In nahezu jeder Sitzung berichtete die Geschäftsführung dem Aufsichtsrat über die Weiterbeschäftigung von Bediensteten und anstehende Entfristungen.¹⁵ Eine grundsätzliche Regelung zum Umgang mit befristeten Arbeitsverträgen bestand nicht.

Die Gesellschaft muss grundsätzlich sicherstellen, dass kein Personalüberhang, insbesondere durch Entfristungen, entsteht. Die notwendigen Personalausgaben sind dauerhaft auskömmlich zu finanzieren. Eine diesbezügliche Berichterstattung sollte gegenüber dem Aufsichtsrat erfolgen.

Der Geschäftsführer informierte den Rechnungshof über eine geplante Betriebsvereinbarung zur Vorgehensweise im Falle notwendiger betriebsbedingter Kündigungen. Diese sei dem Aufsichtsrat in seiner Sitzung Ende August 2021 vorgelegt worden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass geprüft werde, welche geeigneten Instrumente zur Personalbewirtschaftung eingerichtet werden können.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass diese Instrumente nachvollziehbar darstellen sollten, nach welchen Kriterien und in welcher Form über Entfristungen entschieden wird. Eine vorausschauende Planung basierend auf einer angemessenen Personalbedarfsermittlung ist betriebsbedingten Kündigungen vorzuziehen. Auch mit einer Betriebsvereinbarung besteht bei einem Personalabbau das Risiko von Kündigungsschutzklagen mit finanziellen Belastungen aus Abfindungen.

¹⁵ Wegen Wegfall der gesetzlichen Voraussetzungen für eine weitere Befristung gemäß § 14 Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (Teilzeit- und Befristungsgesetz - TzBfG).

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) den Unternehmensgegenstand im Gesellschaftsvertrag unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und auch im Hinblick auf die zwischenzeitlich in Kraft getretenen gesetzlichen Aufgabenzuweisungen neu zu fassen,
- b) die offenen Verwendungsnachweisprüfungen schnellstmöglich abzuschließen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) eine Leistungsevaluation durch unabhängige Sachverständige durchzuführen und dabei auch die Kooperationsvereinbarungen sowie Doppelstrukturen insbesondere im Verhältnis zu den Kommunen und ihren Unternehmen zu untersuchen,
- b) die haushaltsrechtlichen Vorgaben für eine institutionelle Förderung unverzüglich einzuhalten,
- c) bei der Gesellschaft ein nachhaltiges System zur Finanzierung von Eigenanteilen und zur Deckung des Vorfinanzierungsbedarfs der Drittmittelprojekte einzurichten,
- d) bei der Gesellschaft Instrumente zur Personalbewirtschaftung, insbesondere zum Umgang mit befristeten Arbeitsverhältnissen, zu schaffen,
- e) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

Nr. 11

**Staatstheater Mainz GmbH
- Zuwendungsverfahren mangelhaft, kein Landesinteresse für Restaurantbetrieb, Steuerbefreiung des Theaterbetriebs gefährdet -**

Die vom Land geförderte Staatstheater Mainz GmbH verfügte über 4,4 Mio. € Eigenkapital, das sie im Wesentlichen aus Überschüssen gebildet hatte. Dieses war bislang nicht zu einer Verminderung der Zuschüsse genutzt worden. Das Zuwendungsverfahren wies erhebliche Mängel auf. Insbesondere fehlten erforderliche Verwendungsnachweise sowie die Veröffentlichung einer Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben der Gesellschaft im Haushaltsplan des Landes.

Den Entscheidungen des Aufsichtsrats im März 2020 zur langfristigen Anmietung des heutigen Restaurants „Zum grünen Kakadu“, ehemals „Haus des Deutschen Weines“, sowie zur Übernahme der Theatergastronomie lagen überholte Planzahlen zugrunde. Aktualisierte Zahlen hätten statt zu einem erwarteten Gesamtgewinn bis zum Geschäftsjahr 2022/23 zu einem Gesamtverlust von 0,3 Mio. € geführt. Mittelfristig ist mit weiteren Defiziten zu rechnen.

Für das Geschäftsjahr 2020/21 hatte die Geschäftsführung dem Aufsichtsrat keinen Wirtschaftsplan für den Gastronomiebetrieb zur Beschlussfassung vorgelegt.

Weder für den gesamten Gastronomiebetrieb noch für Teilbereiche war geprüft worden, ob der (weitere) Betrieb in privater Hand möglich ist. Für den Betrieb des Restaurants „Zum grünen Kakadu“ fehlte das erforderliche wichtige Landesinteresse. Art und Umfang der wirtschaftlichen Betätigung gehen über den im Gesellschaftsvertrag festgelegten Gegenstand des Unternehmens hinaus.

Die Wirtschaftlichkeit des Gastronomiebetriebs wurde nicht hinreichend geprüft. Bei dauerhaften Zuschüssen an die Gastronomie ist die Gemeinnützigkeit des Theaterbetriebs gefährdet. Die Trennungsrechnung ermöglichte noch keine verursachungsgerechte Zuordnung der Kosten von Theaterbetrieb und Gastronomie.

1 Allgemeines

Das Land und die Stadt Mainz vereinbarten im Jahr 1989 die Überführung des Mehrspartentheaters der Stadt Mainz in ein Staatstheater.¹ Für dessen Betrieb gründeten sie die Staatstheater Mainz GmbH. Bis 2019 waren die Gesellschafter jeweils im Umfang von 50 % am Stammkapital von 51.129 € beteiligt. Im Zuge der Erhöhung des Stammkapitals auf 52.000 € ordneten sie die Beteiligungsverhältnisse neu. Durch die Übernahme von städtischen Anteilen wuchs die Beteiligungsquote des Landes auf 53 % an. Die Stadt Mainz hält derzeit 47 % der Anteile.

¹ Theatervertrag vom 15. Juni 1989.

Gegenstand der Gesellschaft ist ein Mehrsparten-Theater (Musiktheater, Ballett, Schauspiel mit Kinder- und Jugendtheater, Orchester einschließlich Konzertwesen). Sie „darf sich an anderen Unternehmen insbesondere gleicher oder verwandter Art beteiligen sowie solche Unternehmen gründen“. ² Nach dem Gesellschaftsvertrag darf sie ausschließlich gemeinnützige Zwecke im Sinne der Abgabenordnung verfolgen. ²

Die Gesellschaft finanzierte ihren Betrieb im Wesentlichen durch Betriebskostenzuschüsse der beiden Gesellschafter sowie Umsatzerlöse aus dem Theaterbetrieb. Bis zum Geschäftsjahr 2017/18 ³ übernahmen Land und Stadt die Betriebskosten, die nicht durch Erträge gedeckt waren, je zur Hälfte. ⁴ Mit der Neuordnung der Gesellschafteranteile wurden die Finanzierungsanteile schrittweise an die geänderten Beteiligungsverhältnisse angepasst.

Der Rechnungshof hat die Betätigung des Landes bei der Gesellschaft sowie deren Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Geschäftsjahren 2016/17 bis 2020/21 geprüft. ⁵ Anlass der Prüfung war die Anmietung und Übernahme des ehemaligen Restaurants „Haus des Deutschen Weines“ (HDW) sowie der Theatergastronomie ⁶ in eigene Zuständigkeit. Das Restaurant wird unter der Bezeichnung „Zum grünen Kakadu“ und der dazugehörige Veranstaltungsraum als „Kakadu Bar“ weitergeführt.

Die Wirtschaftlichkeit des Theaterbetriebs hat der Rechnungshof nicht geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Zuwendungsverfahren mit erheblichen Mängeln behaftet

2.1.1 Betriebskostenzuschüsse für den Theaterbetrieb

Die Finanz- und Ertragslage der Gesellschaft entwickelte sich wie folgt:

	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20
Betriebliche Kennzahlen	- in T€ -			
Eigenkapital	1.915	3.193	3.510	4.397
darunter: Jahresüberschuss	525	1.279	317	886
Umsatzerlöse	5.238	4.416	3.982	3.510
Betriebskostenzuschuss Anteil Land	11.712	12.411	13.431	14.184

Die Gesellschaft erzielte in den Geschäftsjahren 2016/17 bis 2019/20 positive Jahresergebnisse zwischen 0,3 Mio. € und 1,3 Mio. €. Das Eigenkapital verdoppelte sich auf 4,4 Mio. €.

Im Theatervertrag verpflichteten sich die Gesellschafter, den Fehlbedarf im Theaterbetrieb (ideeller Bereich) anteilig zu finanzieren. Die Ertragslage war maßgeblich

² § 2 Gesellschaftsvertrag.

³ Das Geschäftsjahr der Staatstheater Mainz GmbH orientiert sich an den Spielzeiten und beginnt jeweils am 1. August und endet am 31. Juli des Folgejahres.

⁴ § 5 Abs. 2 Theatervertrag vom 15. Juni 1989.

⁵ § 24 Gesellschaftsvertrag und § 92 Abs. 1 LHO.

⁶ Die Theatergastronomie umfasst die Flächen des ehemaligen Theaterrestaurants „PUR“, die Kantine sowie die Pausen- und Sonderbewirtung.

geprägt durch die jährlichen Betriebskostenzuschüsse der Gesellschafter, die innerhalb dieses Zeitraums um 4,1 Mio. € auf 28,4 Mio. €⁷ anstiegen. Davon entfiel auf das Land zuletzt ein Anteil von 14,2 Mio. €.⁸ Demgegenüber gingen die Umsatzerlöse um 1,7 Mio. € zurück.⁹

Am Ende des Geschäftsjahres 2019/20 verfügte die Gesellschaft über ein testiertes Eigenkapital von 4,4 Mio. €, das sie nahezu vollständig aus Jahresüberschüssen gebildet hatte. Es war bislang nicht zu einer Verminderung der Zuschüsse genutzt worden. Eine teilweise Abschmelzung war erstmals im Geschäftsjahr 2021/22 vorgesehen. Hierfür wurde im Finanzplan ein neu geschaffener Sammelposten „Finanzierung aus Rücklagen und Einsparungen“ von 2,1 Mio. € veranschlagt, der zuschussmindernd in Abzug gebracht werden sollte. Nähere Erläuterungen hierzu fehlten. Im Geschäftsjahr 2019/20 wurde mit dem Betriebskostenzuschuss auch der Verlust aus dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb „Gastronomie“ von 360.000 € finanziert.¹⁰

Die Jahresüberschüsse ganz oder teilweise in der Gesellschaft zu belassen, ist bei einer Fehlbedarfsfinanzierung grundsätzlich nicht zulässig. Außerdem entspricht der veranschlagte Sammelposten, der auch „Einsparungen“ umfasst, nicht einer ordnungsgemäßen Gliederung des Wirtschaftsplans. Er zeigt nicht eindeutig auf, wie mit den überhöhten Betriebskostenzuschüssen der vergangenen Jahre umgegangen werden soll.

Das Ministerium der Finanzen (nachfolgend: Ministerium)¹¹ hat mitgeteilt, das Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration (Fachressort) erachte es als angemessen, bei der Bemessung des Betriebskostenzuschusses der Gesellschaft einen Betrag in Höhe von einem Zwölftel des Gesamtaufwands (im Geschäftsjahr 2021/22 2,8 Mio. €) als freie Liquidität unberücksichtigt zu lassen, u. a. weil sowohl die Einnahmen und Ausgaben monatlich schwanken und um für anstehende Investitionen vorzusorgen. Eine weitere zuschussmindernde Abschmelzung der „Gewinnreserven“ komme erst ab dem Geschäftsjahr 2025/26 in Betracht. Die Bildung des Sammelpostens sei ausnahmsweise wegen pandemiebedingter Sondereffekte erfolgt, um weiteren Zuschussbedarf zu vermeiden. Hinsichtlich des Verlustausgleichs 2019/20 seien die Gesellschafter davon ausgegangen, dass die Gastronomie zukünftig Überschüsse erzielen werde und die in Anspruch genommenen Finanzmittel wieder dem ideellen Bereich zugeführt würden.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass eine Fehlbedarfsfinanzierung grundsätzlich nicht zum Aufbau von Liquiditätspuffern dient. Die Zahlungsfähigkeit der Gesellschaft kann durch andere Maßnahmen gewährleistet werden, wie etwa durch einen bedarfsorientierten Mittelabruf bis zu zwei Monate vor der zweckentsprechenden Verwendung. Ein Bedarf für freie Liquidität in Höhe von einem Zwölftel des Gesamtaufwands ist nicht nachvollziehbar. Künftige Zuschüsse sind an dem voraussichtlichen Fehlbedarf zu orientieren. Zu viel gezahlte Zuwendungen sind zurückzuzahlen.

⁷ Einschließlich der Kosten für die Pacht der Theatergrundstücke, welche die Stadt Mainz außerhalb der Quotierung trägt.

⁸ Die Mittel sind in Kapitel 15 52 Allgemeine Bewilligungen im Kulturbereich Titel 682 01 Zuschuss an die Staatstheater Mainz GmbH - KFA-Mittel veranschlagt.

⁹ In den Umsatzerlösen des Geschäftsjahres 2019/20 sind erstmals neben den Erlösen aus dem Theaterbetrieb auch Umsätze aus der Gastronomie von 473.000 € enthalten.

¹⁰ Ohne Berücksichtigung der Gemeinkosten.

¹¹ Die Stellungnahmen des Ministeriums der Finanzen erfolgten in Abstimmung mit dem Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration.

2.1.2 Verwendungsnachweis, Veröffentlichung im Haushalt und Angaben im Zuwendungsbescheid

Das Fachressort setzte die anteiligen Betriebskostenzuschüsse jeweils vor Beginn des Geschäftsjahres anhand des Wirtschaftsplans der Gesellschaft fest. Hierzu erließ es einen Zuwendungsbescheid, in dem es im Wesentlichen nur die Höhe des Zuschusses und dessen Auszahlung regelte.

Die Zuwendungen des Landes zur Grundförderung dienen der Aufrechterhaltung des laufenden Geschäftsbetriebs der Gesellschaft und nicht einem einzelnen abgegrenzten Projekt. Dementsprechend weist die Mitgesellschafterin Stadt Mainz ihre Zuwendungen auch als institutionelle Förderung aus. Nach dem Theatervertrag übernehmen die Gesellschafter die nicht durch Erträge gedeckten Betriebskosten. Aus der Finanzierungsform (institutionelle Förderung) und der Finanzierungsart (Fehlbedarfsfinanzierung) ergeben sich formelle und inhaltliche Anforderungen¹² an das Zuwendungsverfahren, die nicht erfüllt waren. Im Zuwendungsbescheid fehlten wichtige Konkretisierungen der Bewilligung wie die genaue Bezeichnung des Zuwendungszwecks, die Finanzierungsform und -art und der Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben sowie die Pflicht zur Vorlage eines Verwendungsnachweises. Deshalb konnten die Betriebskostenzuschüsse nicht auf den tatsächlichen Fehlbedarf und den ideellen Bereich (Theaterbetrieb) begrenzt werden. Im Landshaushalt fehlte die nach § 26 Abs. 3 Nr. 2 LHO erforderliche Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben der geförderten Gesellschaft.

Das Ministerium hat mitgeteilt, das Fachressort halte eine Fehlbedarfsfinanzierung nicht für angemessen. Die Gesellschaft trage ein erhebliches Kostenrisiko. Schlüsselpositionen des Wirtschaftsplans, wie z. B. Personalkosten und Einnahmen, seien schwer kalkulierbar und nur bedingt beeinflussbar. Eine Verwendungsnachweisprüfung erfolge in besonders umfangreicher Form dergestalt, dass ein Wirtschaftsprüfungsinstitut einen Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses erstelle. Der Zuwendungszweck werde im Zuwendungsbescheid durch den Bezug auf den jeweiligen Beschluss des Aufsichtsrats über den Wirtschaftsplan und die Zuschusshöhe eindeutig festgelegt. Das Fachressort setze diesen Beschluss durch den Erlass des Zuwendungsbescheides um. Es werde die Förderbescheide künftig noch expliziter formulieren. Zu den aufgeworfenen Fragen habe es vertiefende Gespräche sowohl landesintern als auch mit der Mitgesellschafterin und der Geschäftsführung des Staatstheaters initiiert.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass der Theatervertrag eine Fehlbedarfsfinanzierung für den ideellen Bereich vorsieht. Insoweit steht dem Fachressort kein Ermessen zu. Auf die Vorlage eines Verwendungsnachweises und dessen Prüfung durch die bewilligende Stelle kann nicht verzichtet werden. Sie hat zu entscheiden, ob mit den eingesetzten öffentlichen Geldern das Ziel der Förderung erreicht wurde. Die Prüfung des Jahresabschlusses durch einen Wirtschaftsprüfer dient anderen Zwecken. Der Verweis im Förderbescheid auf den betreffenden Aufsichtsratsbeschluss beschreibt den Zuwendungszweck nicht hinreichend genau. Nach der Erweiterung des Tätigkeitsbereichs des Unternehmens auf die Gastronomie gewinnt dieser Aspekt eine besondere Bedeutung und bedarf einer eingehenden Prüfung.

2.2 Überholte und wenig aussagekräftige Planungen

Die Gesellschaft hat für jedes Geschäftsjahr einen Wirtschaftsplan aufzustellen. Der Wirtschaftsführung ist eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen. Ab dem Geschäftsjahr 2019/20 erstellte die Staatstheater Mainz GmbH regelmäßig gesonderte Pläne für den ideellen Bereich (Theaterbetrieb) und den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb „Gastronomie“.

¹² Nr. 4.2 zu § 44 Verwaltungsvorschriften zur Landshaushaltsordnung (VV-LHO).

Zu den Plänen hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

- Die Planzahlen, die dem Aufsichtsrat am 23. März 2020 als Entscheidungsgrundlage für die Genehmigung des langfristigen Mietvertrags über die Anmietung des ehemaligen Restaurants HDW vorlagen, waren überholt. Bei einer Aktualisierung hätte sich für den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb „Gastronomie“ bis zum Geschäftsjahr 2022/23 ein um 545.000 € niedrigeres Ergebnis und damit ein Gesamtverlust von 295.000 € ergeben.¹³ Darüber hinaus wäre es dringend geboten gewesen, pandemiebedingte Auswirkungen in unterschiedlichen Szenarien zu berücksichtigen.¹⁴ Die steuer- und beihilferechtlichen Beurteilungen des Gastronomiekonzepts waren daher wenig aussagekräftig.
- Für das Geschäftsjahr 2020/21 legte die Geschäftsführung dem Aufsichtsrat keinen Wirtschaftsplan für den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb „Gastronomie“ zur Beschlussfassung vor.
- In den Plänen wurde der Ausgleich der Verluste aus dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb „Gastronomie“ mit Mitteln aus dem ideellen Bereich nicht immer transparent dargestellt. Außerdem fehlte eine verursachungsgerechte Zuordnung der Gemeinkosten. Dadurch war nicht sichergestellt, dass die im Landeshaushalt veranschlagten Betriebskostenzuschüsse auf den Fehlbedarf im ideellen Bereich begrenzt blieben.

Das Ministerium hat zu den überholten Planansätzen erklärt, die Geschäftsführung habe eine verstärkte Berichterstattung zugesagt. Sie werde künftig darauf achten, den Aufsichtsrat nicht nur zu informieren, sondern die Vorgänge auch durch Beschlussfassung abzusichern. Zur transparenten Darstellung des Verlustausgleichs mit Mitteln aus dem ideellen Bereich hätten die Vertreter des Landes die Gesellschaft aufgefordert, künftig die Vollständigkeit und Schlüssigkeit sowie die Gliederung der Wirtschaftspläne stärker in den Blick zu nehmen sowie aktualisierte (steuer- und beihilferechtliche) Expertisen vorzulegen. In den Wirtschaftsplänen werde eine Trennung der Gemeinkosten erfolgen.

2.3 Rechtliche und wirtschaftliche Voraussetzungen des Gastronomiebetriebs fraglich

2.3.1 Anforderungen an das Gastronomiekonzept

Die Ministerien sahen für eine Aufnahme des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs „Gastronomie“ Folgendes als notwendig an:

- Für den Gastronomiebetrieb sollte ein wichtiges Interesse des Landes gemäß § 65 Abs. 1 LHO bestehen, das vom Gesellschaftsvertrag gedeckt ist.
- Die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens sollte basierend auf einem Businessplan extern bestätigt sowie dessen Vereinbarkeit mit Beihilfe- und Gemeinnützigkeitsrecht belegt sein.
- Zur Abgrenzung vom regulären Theaterbetrieb sollte eine Trennungsrechnung eingerichtet werden.

Die Gesellschaft erstellte einen Businessplan, in dem sie auch das Konzept für einen Gastronomiebetrieb in Eigenregie darlegte. Diesen gliederte sie in die drei Abteilungen Kantine, Pausen- und Sonderbewirtung sowie Restaurant. Eine Teilfläche im

¹³ Die Planzahlen für die Geschäftsjahre 2019/20 bis 2022/23, die vom 22. November 2019 datierten, wiesen einen Gesamtgewinn von 250.000 € aus. Bei einer Aktualisierung wären die Minderumsätze aus dem Probetrieb des Restaurants HDW im Januar und Februar 2020 zu berücksichtigen gewesen. Zudem war der in dem langfristigen Mietvertrag über die Anmietung des ehemaligen Restaurants vereinbarte Mietaufwand höher als zuvor geplant.

¹⁴ Am 20. März 2020 wurde ein weitgehendes Kontaktverbot (Lockdown) eingeführt. Die Gastronomiebetriebe wurden geschlossen. Vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 Zweite Corona-Bekämpfungsverordnung Rheinland-Pfalz vom 20. März 2020, GVBl. 2020, S. 78.

Obergeschoss des Restaurants sollte vorrangig dem Theaterbetrieb als Veranstaltungsraum zur Verfügung stehen. Die beabsichtigte Nutzung war noch nicht konkretisiert.

Schwerpunkt des Konzepts war, das ehemalige Restaurant HDW nach Grundsanierung und Umgestaltung mit einer neuen Ausrichtung weiterzuführen. Dadurch sollte eine „kreative Einheit von Theater und Gastronomie“ geschaffen werden. Insbesondere sollte diese „auf spielerische Weise thematische Bezüge zum aktuellen Spielplan des Staatstheaters herstellen“.

Die Geschäftsführung legte dem Aufsichtsrat in der Sitzung am 22. November 2019 u. a. den Businessplan vor. Daraufhin genehmigte er die Umsetzung des Gastronomiekonzepts. Dabei sollte das Restaurant zunächst im Probetrieb geführt werden. Anschließend stimmte der Aufsichtsrat im März 2020 zu, den langfristigen Mietvertrag über die Anmietung des Restaurants abzuschließen. Hierbei waren, wie im Folgenden ausgeführt, die vom Ministerium aufgestellten Voraussetzungen für die Umsetzung des Gastronomiekonzepts nicht vollständig erfüllt.

2.3.2 Wichtiges Interesse des Landes

Bei den örtlichen Erhebungen legten die Ministerien keine Unterlagen vor, die eine Prüfung des wichtigen Interesses des Landes an der Umsetzung des Gastronomiekonzeptes belegt hätten. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist ein wichtiges Landesinteresse für den Betrieb des Restaurants auch nicht zu erkennen. Zudem können private Anbieter diese Leistung ebenso gut oder besser erbringen.

Für den Veranstaltungsraum standen ein Nutzungskonzept und eine Inbetriebnahme noch aus, daher konnte das Landesinteresse an dieser Teilfläche nicht zweifelsfrei beurteilt werden. Bezüglich der Abteilungen Kantine sowie Pausen- und Sonderbewirtung ist es zwar denkbar, dass diese als betriebliche Sozialeinrichtung bzw. nicht prägendes Nebengeschäft mit dem Interesse des Landes an einem Theaterbetrieb vereinbar sind. Allerdings wäre hier vorrangig die Vorteilhaftigkeit einer Auslagerung auf Private zu prüfen.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof vorgeschlagen, die Privatisierung des gesamten wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs „Gastronomie“ oder alternativ einzelner Abteilungen zu prüfen. Darüber hinaus sollte die dauerhafte Anmietung der Teilfläche „Veranstaltungsraum“ einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden. Hierbei wäre zu untersuchen, ob eine nur bedarfsweise Anmietung der Teilfläche vorteilhafter wäre. Im Hinblick auf möglicherweise rechtlich unterschiedliche Bewertungen der einzelnen Teile des Gastronomiebetriebs sollte die Gesellschaft eine aussagekräftige Spartenrechnung¹⁵ einschließlich einer verursachungsgerechten Gemeinkostenverteilung einrichten.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es erachte es nicht als sachgerecht, das Vorliegen eines wichtigen Landesinteresses isoliert für jeden Teilbereich der Gastronomie zu prüfen. Zur Kosten-Nutzen-Analyse für die Anmietung der Teilfläche Veranstaltungsraum habe die Gesellschaft vorgetragen, ohne das Restaurant und insbesondere dessen Küche sei ein erfolgreicher Gesamtbetrieb nicht möglich. Die Prüfung einer Privatisierung sei allenfalls dann möglich, wenn der Businessplan einer Interessentin oder eines Interessenten vorläge. Die Gesellschaft sei aufgefordert worden, unter Hinzuziehung externer Beratungsexpertise die vom Rechnungshof vorgeschlagene Spartenrechnung einschließlich einer verursachungsgerechten Gemeinkostenverteilung einzurichten.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass sich die Ministerien hinsichtlich der Beurteilung, ob eine (Teil-)Privatisierung rechtlich und wirtschaftlich geboten ist, nicht nur

¹⁵ Bei einer Untergliederung in folgende Sparten: 1.) Restaurant „Zum grünen Kakadu“, 2.) Veranstaltungsraum „Kakadu Bar“, 3.) Kantine, 4.) Pausen- und Sonderbewirtung.

auf die Einschätzung der Gesellschaft stützen dürfen. Ohne eine tiefer gehende eigene Untersuchung kann die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens nicht beurteilt werden. Eine Initiativbewerbung einer Interessentin oder eines Interessenten ist hierzu nicht erforderlich. Das Herauslösen einzelner Bestandteile aus dem Gesamtkonzept erscheint möglich, da auch vor der Übernahme einzelne Abteilungen von unterschiedlichen Akteuren bewirtschaftet wurden. Die Umsetzung des Gesamtkonzepts kann durch vertragliche Vereinbarungen sichergestellt werden.

2.3.3 Vereinbarkeit mit dem Gesellschaftsvertrag

Die Ministerien hielten das Gastronomiekonzept für mit dem Gesellschaftsvertrag vereinbar. Zur Begründung verwies das Fachressort auf die ausgewiesene kulturell motivierte Nutzung des gastronomischen Betriebs.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist der wirtschaftliche Geschäftsbetrieb „Gastronomie“ nicht durch den Gesellschaftsvertrag gedeckt. Art und Umfang der wirtschaftlichen Betätigung gehen über den im Gesellschaftsvertrag festgelegten Gegenstand des Unternehmens „Betrieb eines Theaters“ hinaus. Dies ergibt sich schon daraus, dass das Restaurant Gästen auch unabhängig von einem Theaterbesuch zur Verfügung steht. Nach den Plänen der Gesellschaft soll die Gastronomie mehr als ein Drittel der im operativen Geschäft erzielten Erträge erwirtschaften. Vor diesem Hintergrund kann auch nicht von einer nur untergeordneten Bedeutung des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs ausgegangen werden.

Die Steuerabteilung des Ministeriums hat darauf hingewiesen, dass die Aufnahme der Gastronomie in den Unternehmensgegenstand der Gesellschaft noch unter dem Gesichtspunkt der Gemeinnützigkeit geprüft werden müsse. Der Rechnungshof hat empfohlen, Lösungsmöglichkeiten, wie etwa die Gründung einer Betriebsgesellschaft, zu untersuchen.

Nach dem Gesellschaftsvertrag bedarf die Aufnahme eines neuen Geschäftszweigs oder einer neuen Aufgabe der Zustimmung der Gesellschafterversammlung. Der Aufsichtsrat stimmte der Aufnahme des Gastronomiebetriebs zwar zu, nicht aber die Gesellschafterversammlung.

Das Ministerium hat erklärt, derzeit werde geprüft, welches Gremium der Gesellschaftsvertrag für die Genehmigung des gastronomischen Engagements vorsehe. Sollte ein Gesellschafterbeschluss erforderlich sein, werde dieser zum Gegenstand der Beratungen der nächsten Gremiensitzung gemacht.

2.3.4 Wirtschaftlichkeit des Gastronomiekonzepts

Im Hinblick auf die oben genannten Vorgaben der Ministerien beauftragte die Gesellschaft eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, den Businessplan einer Plausibilitätsprüfung zu unterziehen. Letztere stellte fest, dass die getroffenen Annahmen zum Ansatz der Erträge und Aufwendungen sowie zu deren Entwicklung plausibel abgeleitet worden seien. Die Erfolgsaussichten des Vorhabens wurden dabei nicht beurteilt.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass den zuständigen Organen bei einer solch bedeutsamen Investition wie dem Gastronomiekonzept eine sorgfältig aufgestellte Wirtschaftlichkeitsberechnung¹⁶ vorzulegen ist. Diese enthält üblicherweise eine kurze Begründung der Ansätze der Erträge und Aufwendungen einschließlich einer Risikoabschätzung, eine monetäre Wirtschaftlichkeitsberechnung sowie Lösungsalternativen. Zusammenfassend weist sie ein Ergebnis mit einer Empfehlung aus. Darüber hinaus muss eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mindestens Aussagen zu möglichen Zielkonflikten sowie Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen enthalten.

¹⁶ Vgl. § 7 Abs. 2 LHO.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Anregung des Rechnungshofs folgend habe es die Geschäftsführung aufgefordert, eine aktualisierte Wirtschaftlichkeitsberechnung vorzulegen.

2.3.5 Gemeinnützigkeit des Theaterbetriebs

Die Gesellschaft beauftragte eine Steuerberatungsgesellschaft mit der steuerlichen Beurteilung des Gastronomiekonzepts. Letztere machte darauf aufmerksam, dass der wirtschaftliche Geschäftsbetrieb „Gastronomie“ keinen laufenden Totalverlust erzeugen dürfe. Bei dauerhaften Defiziten bestehe die Gefahr, dass diese mit Mitteln aus dem ideellen Bereich ausgeglichen würden. Allerdings toleriere die Finanzverwaltung bei einem neuen Betrieb Anlaufverluste für einen Zeitraum von in der Regel drei Jahren. Danach seien die hierfür in Anspruch genommenen Mittel wieder in den ideellen Bereich zurückzuführen.

Basierend auf den zuletzt vorgelegten Planzahlen der Gesellschaft ist für den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb „Gastronomie“ bis zum Geschäftsjahr 2022/23 mit Verlusten von zusammen fast 640.000 € zu rechnen. Dieses Gesamtergebnis soll sich bis zum Geschäftsjahr 2025/26 auf ein Defizit von 54.000 € verringern.¹⁷ Bei diesen Ergebnissen sind interne Leistungsverrechnungen noch nicht berücksichtigt.¹⁸ Verluste aus der wirtschaftlichen Betätigung dürfen nicht dauerhaft durch Mittel aus dem ideellen Bereich finanziert werden.

Das Ministerium hat auf pandemiebedingte Verwaltungs- und Vollzugserleichterungen hinsichtlich der steuerlichen Fragestellungen verwiesen. Es hat mitgeteilt, die Gesellschaft werde - einer Empfehlung seiner Steuerabteilung folgend - eine verbindliche Auskunft des zuständigen Finanzamts einholen. Sie sei gehalten, im Rahmen der in Auftrag gegebenen Analyse der Wirtschaftlichkeit der Gastronomie auch eine steuerliche Bewertung der (prognostizierten) Ergebnisse vornehmen zu lassen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Grundsatz, nach dem Verluste aus einer wirtschaftlichen Bestätigung nicht dauerhaft durch Mittel aus dem ideellen Bereich ausgeglichen werden dürfen, auch bei Berücksichtigung der pandemiebedingten Verwaltungs- und Vollzugserleichterungen gilt.¹⁹

2.3.6 Beihilferechtliche Konformität

Die Gesellschaft beauftragte eine Rechtsanwaltskanzlei mit einer „ersten rechtlichen Einschätzung“ der jährlichen Betriebskostenzuschüsse der Gesellschafter hinsichtlich ihrer EU-Beihilfekonformität. Dabei beschränkte sich die Kanzlei im Wesentlichen darauf, die jährlichen Betriebskostenzuschüsse im ideellen Bereich zu bewerten. Der Theaterbetrieb dürfte nicht die Kosten im Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb „Gastronomie“ ausgleichen. Daher empfahl die Kanzlei, die nicht ausgleichsfähigen Kosten in der Rechnungslegung des Unternehmens getrennt darzustellen (Trennungsrechnung). Eine separate beihilferechtliche Beurteilung des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs „Gastronomie“ sei nicht erforderlich, da dieser keine (dauerhaften) Verluste erzielen und nicht auf Zuschüsse angewiesen sein dürfe.

¹⁷ In das Gesamtergebnis wurde jeweils der Verlust aus dem Geschäftsjahr 2019/20 von 360.000 € (vgl. Teilziffer 2.1.1), die Hochrechnung für das Geschäftsjahr 2020/21 (Stand Februar 2021) und die Planzahlen für die Folgejahre (Stand März 2021) einberechnet.

¹⁸ Bei einer Hochrechnung unter Berücksichtigung von geschätzten Gemeinkosten ergibt sich bis zum Geschäftsjahr 2025/26 ein Gesamtverlust von 450.000 €.

¹⁹ Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): FAQ „Corona“ (Steuern) vom 14. Dezember 2021, Teil XI Nr. 10.

Die Konformität des Gastronomievorhabens mit dem Beihilferecht wurde nicht hinreichend geklärt. Es fehlte eine vertiefte Bewertung, ob das Gastronomiekonzept mit dem Beihilferecht in Einklang steht. Auch im Rahmen der Jahresabschlussprüfung wurde bisher nicht geprüft, ob diesbezügliche Risiken ordnungsgemäß abgebildet wurden. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, den Prüfungsauftrag für die Jahresabschlussprüfung um eine gesonderte Prüfung beihilferechtlicher Sachverhalte zu erweitern.²⁰

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Vertreter des Landes hätten die Gesellschaft aufgefordert, den Prüfauftrag entsprechend zu erweitern.

2.3.7 Erfolgskontrolle

Die Ministerien und die Gesellschaft planten nicht, den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb „Gastronomie“ innerhalb eines angemessenen Zeitraums einer eingehenden Erfolgskontrolle (Evaluierung) zu unterziehen.

Der Rechnungshof hat auch im Hinblick auf die steuer- und beihilferechtlichen Risiken empfohlen, eine solche Überprüfung vorzunehmen. Hierbei sollte untersucht werden, ob die in Teilziffer 2.3.1 genannten Voraussetzungen für die Umsetzung des Gastronomiekonzepts erfüllt sind. Die Festlegung des Evaluierungszeitraums und -zeitpunktes sollte sich insbesondere an der steuerlichen Frist für unschädliche Anlaufverluste orientieren.²¹

Das Ministerium hat mitgeteilt, es habe die Gesellschaft gebeten, im Rahmen der Quartalsberichterstattung regelmäßig gesondert zum wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb zu berichten. Im Übrigen würden die erforderlichen Geschäftszahlen im Rahmen der Feststellung des Jahresabschlusses behandelt.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass eine Evaluierung die sach- und fachgerechte Untersuchung und Bewertung eines Projekts umfasst. Sie dient grundsätzlich dazu, die Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen zu überprüfen. Die bislang vorgetragenen Maßnahmen sind hierfür wenig geeignet. Sie dienen eher der fortlaufenden Überwachung und nicht einer stichtagsbezogenen Erfolgskontrolle. Darüber hinaus prognostiziert die Gesellschaft zumindest bis zum Geschäftsjahr 2025/26 einen Gesamtverlust aus dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb „Gastronomie“. Insoweit ist es geboten, eine gesonderte Überprüfung nach den genannten Kriterien vorzunehmen.

2.3.8 Trennungsrechnung

Für das Geschäftsjahr 2019/20 nahm die Gesellschaft eine Abgrenzung der Erlöse und Einnahmen sowie Personal- und Sachkosten des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs „Gastronomie“ vom Theaterbetrieb in der Finanzbuchhaltung vor. Hierbei berücksichtigte sie allerdings keine internen Leistungsverrechnungen. Auch eine Aufteilung der Gemeinkosten fehlte. Ab dem Geschäftsjahr 2020/21 richtete die Gesellschaft eine Trennungsrechnung ein, die eine Zuordnung der indirekten Kosten (Gemeinkosten) auf die verschiedenen Betriebsteile ermöglichen sollte.

Der Rechnungshof hat empfohlen, eine Trennungsrechnung nach beihilferechtlichen Gesichtspunkten und in die oben erwähnten Sparten²² untergliedert zu erstellen. Er unterstützt das Ansinnen der Gesellschaft, die Trennungsrechnung durch einen Wirtschaftsprüfer testieren zu lassen.

²⁰ Diese Prüfung sollte anhand des Prüfungsstandards IDW PS 700 erfolgen.

²¹ Vgl. Beitrag Nr. 11, Tz. 2.3.5, dieses Jahresberichts.

²² Vgl. Beitrag Nr. 11, Tz. 2.3.2, dieses Jahresberichts.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Vertreter des Landes hätten die Geschäftsführung aufgefordert, die Trennungsrechnung entsprechend zu erstellen und für das Geschäftsjahr 2020/21 mit entsprechendem Testat dem Rechnungshof vorzulegen.

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 die Gesellschaft

- a) Wirtschaftspläne aussagekräftiger gestaltet, eine Trennung der Gemeinkosten in den Wirtschaftsplänen vornimmt, den gesellschaftsrechtlichen Anforderungen an das Planungswesen und der Berichtspflicht gegenüber dem Aufsichtsrat stärker nachkommt sowie aktualisierte steuer- und beihilferechtliche Expertisen einholt,
- b) eine aktualisierte Wirtschaftlichkeitsberechnung für das Gastronomiekonzept vorlegt,
- c) eine verbindliche Auskunft des Finanzamts hinsichtlich der Steuerbefreiung für den ideellen Bereich einholt und den (prognostizierten) Gesamtverlust der Gastronomie einer steuerlichen Bewertung unterzieht,
- d) die Jahresabschlussprüfung um eine gesonderte Prüfung beihilferechtlicher Sachverhalte erweitert,
- e) eine nach beihilferechtlichen Gesichtspunkten erstellte Trennungsrechnung vorhält und diese für das Geschäftsjahr 2020/21 testiert vorlegt.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) zu viel gezahlte und zweckfremd verwendete Zuwendungen zuschussmindernd zu berücksichtigen,
- b) das Zuwendungsverfahren und den -bescheid an den haushaltsrechtlichen Bestimmungen auszurichten, insbesondere die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung zu prüfen sowie die Einnahmen und Ausgaben der Gesellschaft im Landeshaushalt zu veröffentlichen,
- c) eine (Teil-)Privatisierung des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs „Gastronomie“ umfassend zu prüfen,
- d) konkrete Lösungsmöglichkeiten zu den steuer- und gesellschaftsrechtlichen Fragestellungen aufzuzeigen und den notwendigen Beschluss der Gesellschafterversammlung zur Aufnahme des Gastronomiebetriebs nachzuholen,
- e) den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb „Gastronomie“ einer grundlegenden Erfolgskontrolle (Evaluierung) zu unterziehen und hierbei einen Evaluierungszeitraum und -zeitpunkt festzulegen, der die aufgezeigten Risiken angemessen berücksichtigt,
- f) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

Nr. 12 **Beurlaubungen von Beamtinnen und Beamten für Tätigkeiten bei Fraktionen des Landtags**
- rechtswidrig wegen fehlender Befristungen, Beförderungen der Beurlaubten ohne erforderliche Beurteilungen -

Die Landtagsverwaltung gewährte Beamtinnen und Beamten unbefristete Sonderurlaube für Tätigkeiten bei Landtagsfraktionen. Teilweise dauerten die Urlaube mehr als sechs Jahre. Unbefristeten Sonderurlauben stehen ebenso wie Urlauben von sechs Jahren und länger nach der Rechtsprechung dienstliche Gründe entgegen. Sie hätten deshalb nicht gewährt werden dürfen.

Während ihres Sonderurlaubs wurden Beamtinnen und Beamte teilweise mehrmals befördert, obwohl erforderliche Beurteilungen, mit denen die Eignung, Befähigung und fachliche Leistung festzustellen sind, nicht vorlagen.

1 **Allgemeines**

Legitimation für die Begründung eines Beamtenverhältnisses sind die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben für den Dienstherrn und das öffentliche Interesse an der vollen Dienstleistung des Beamten. Ausnahmsweise kann einer Beamtin oder einem Beamten vorübergehend 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 bewilligt werden.¹

Der Rechnungshof hat die Beurlaubung von Beamtinnen und Beamten ohne Dienstbezüge geprüft. In die Prüfung waren Beamtinnen und Beamte der Landtagsverwaltung einbezogen, die für Tätigkeiten bei Fraktionen des Landtags beurlaubt wurden.²

2 **Wesentliche Prüfungsergebnisse**

2.1 **Rechtswidrige Beurlaubungen wegen fehlender Befristungen**

Die Landtagsverwaltung³ gewährte zehn Beamtinnen und Beamten „bis auf Weiteres“, d. h. unbefristeten Urlaub unter Wegfall der Dienstbezüge, damit diese eine Tätigkeit bei Fraktionen des Landtags aufnehmen konnten. Eine weitergehende Begründung für die Urlaubsgewährung war in den vorgelegten Unterlagen nicht enthalten. Zwei der Beurlaubungen dauerten zum Zeitpunkt der Prüfung noch an, in acht Fällen sind die Beurlaubungen zwischenzeitlich beendet worden. In zwei Fällen dauerten die Beurlaubungen mehr als sechs Jahre.

Grundsätzlich besteht ein öffentliches Interesse an der vollen Dienstleistung der Beamtinnen und Beamten, sodass einem längerfristigen Sonderurlaub im Regelfall dienstliche Gründe entgegenstehen.

¹ § 32 Abs. 1 Urlaubsverordnung (UrlVO).

² Einbezogen waren die im Zeitraum von April 2018 bis April 2021 vom Landtag beurlaubten Beamtinnen und Beamten.

³ Die Landtagsverwaltung ist eine oberste Landesbehörde. Sie untersteht dem Präsidenten des Landtags.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist ein „wichtiger Grund“ für längerfristige Beurlaubungen nur ausnahmsweise anzuerkennen.⁴ Das öffentliche Interesse an der vollen Dienstleistung der Beamten ist umso höher zu bewerten, je länger ein Urlaub dauern soll. Aus diesem Grund steigen mit zunehmender Urlaubsdauer die Anforderungen, die an die Gewichtigkeit und Schutzwürdigkeit des geltend gemachten Urlaubsgrundes zu stellen sind.⁵ 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.⁶

Ungeachtet der Frage, bis zu welcher Dauer und aus welchen Gründen Sonderurlaub bewilligt werden darf, muss es sich bei der Befreiung von der Pflicht zur Dienstleistung überhaupt um „Urlaub“ handeln. Dieser Begriff umfasst nur die lediglich vorübergehende Gestattung der Abwesenheit vom Dienst. Daher ist eine auf Dauer angestrebte Freistellung ebenso wenig zulässig, wie eine Beurlaubung für eine zeitlich nicht genau bestimmte, sondern lediglich allgemein umschriebene Dauer.⁷ Schon aus diesem Grund entsprachen die zehn unbefristet gewährten Beurlaubungen nicht den rechtlichen Anforderungen.

Bei der Bewilligung von Sonderurlauben für eine Tätigkeit bei einer Fraktion sind konkrete Zeiträume zu bestimmen und hierbei die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zu beachten.⁸ Bei der Entscheidung über die Bewilligung kann im Rahmen der Abwägung der besonderen Stellung der Fraktionen und der Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben im Staatsgefüge ein besonderes Gewicht zukommen. Die Entscheidung ist jedoch in jedem Einzelfall nachvollziehbar zu begründen. In keinem der geprüften Fälle genügte die Aktenführung den rechtlichen Anforderungen, insbesondere nicht hinsichtlich der erforderlichen Begründung im Einzelfall.

Soweit die Sonderurlaube sechs Jahre und länger dauerten, standen diesen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch wegen ihrer Dauer eindeutig dienstliche Gründe entgegen.⁹ Die in einem Fall noch fortdauernde, sechs

⁴ Bundesverwaltungsgericht, Beschlüsse vom 14. November 1995 - 1 WB 101/94 -, juris und vom 21. April 1993 - 1 WB 48/92 -, juris.

⁵ Grabendorff/Arend, Kommentar zum Landesbeamtengesetz Rheinland-Pfalz, § 101 LBG (alt), Erläuterung 4 (11) in der Fassung der 46. Ergänzungslieferung (9/2004) mit Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 13 der Verordnung über Sonderurlaub für Bundesbeamte und Richter im Bundesdienst (SUrlV) in der bis 8. Juni 2016 geltenden Fassung. Siehe auch Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 7. Mai 1991, - 1 WB 72/91 -, Rn. 5, juris.

⁶ Bundesverwaltungsgericht, u. a. Beschlüsse vom 28. März 1991 - 1 WB 16/91 -, 7. Mai 1991 - 1 WB 72/91 -, juris und 30. Januar 1996 - 1 WB 46/95 -, juris.

⁷ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 30. Januar 1996 - 1 WB 46/95 -, juris, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 10. September 1996 - 4 S 2959/94 -, juris.

⁸ Der Landtag hat die Landesregierung nach der Prüfung des Rechnungshofs zur Beurlaubung von Beamtinnen und Beamten im letztjährigen Entlastungsverfahren aufgefordert sicherzustellen, dass diese von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze bei der Bewilligung von Sonderurlaub beachtet werden; vgl. Jahresbericht 2021, Beitrag Nr. 9 (Drucksache 17/14400 S. 106 ff), Beschlussprotokoll 8. Plenarsitzung 18/8 vom 23. September 2021, TOP 14 zu Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses vom 15. September 2021 (Drucksache 18/1075 S. 8), Protokoll 18/4, TOP 1 e.

⁹ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 8. Juni 1978 - 1 WB 86/78 -, Rn. 17, juris.

Jahre überschreitende Beurlaubung ist auch deshalb rechtswidrig. Dem Landesgesetzgeber steht es jedoch frei, Regelungen zur zulässigen Dauer von Sonderurlaub zu erlassen.¹⁰

Die Landtagsverwaltung hat erklärt, das besondere Begründungserfordernis für Beurlaubungen von über drei Monaten werde künftig beachtet. Zudem würden bei Beurlaubungen künftig konkrete Zeiträume bestimmt. Derzeit seien noch zwei Beamtinnen und Beamte beurlaubt. Soweit Befristungen erforderlich seien, werde das weitere Vorgehen geprüft. Die Ausführungen des Rechnungshofs zur Aktenführung würden zustimmend zur Kenntnis genommen und die Dokumentation in den Personalakten der beurlaubten Beamtinnen und Beamten entsprechend angepasst.

2.2 Rechtswidrige Beförderungen wegen fehlender Beurteilungen

Acht Beamtinnen und Beamte wurden während der Beurlaubung befördert, in sieben Fällen zwei Mal. Sie waren über den gesamten für die Beförderung maßgeblichen Beurteilungszeitraum ausschließlich bei den Fraktionen jeweils auf Grundlage eines privatrechtlichen Arbeitsvertrages beschäftigt.

Die Fraktionen hatten der Landtagsverwaltung jeweils schriftlich die Beförderungen vorgeschlagen. Dies begründeten sie in der Regel lediglich damit, dass die beurlaubten Beamtinnen und Beamten ihre Tätigkeiten bei der Fraktion „mit hohem Engagement“ und „zur vollsten Zufriedenheit“ ausüben würden. Die Landtagsverwaltung übernahm diese Begründungen ohne weitere Ergänzung in ihre Vermerke, die sie für den jeweiligen Beförderungstermin fertigte, und legte diese der Beförderungsentscheidung zugrunde. Dienstliche Beurteilungen, Beurteilungsbeiträge oder qualifizierte Arbeitszeugnisse für den maßgeblichen Zeitraum waren in den vorgelegten Akten¹¹ nicht enthalten.

Nach dem Grundgesetz und seiner Entsprechung in der Landesverfassung¹² sind Entscheidungen über Beförderungen ausschließlich nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu treffen.¹³ Die Bestimmungen beinhalten nicht nur ein Gleichheitsrecht, sondern sollen auch die Funktionsfähigkeit, Professionalität und rechtliche Integrität des öffentlichen Dienstes sicherstellen. Sie haben die Bestenauslese zum Ziel und treffen eine verbindliche Entscheidung für das Leistungsprinzip und dessen ungeschmälerte Anwendung. Eine ohne jegliche Feststellung von Leistung, Eignung und Befähigung der Bewerberinnen und Bewerber vorgenommene Beförderungsentscheidung ist deshalb rechtswidrig.¹⁴ Nach der Rechtsprechung des

¹⁰ Andere Länder haben Regelungen geschaffen, nach denen allgemein oder für bestimmte Bereiche längerfristige Urlaube möglich sind, wie etwa Brandenburg in § 79 Abs. 1 Beamtengesetz für das Land Brandenburg oder Baden-Württemberg in § 49 Abs. 3 und 4 Gesetz über die Hochschulen in Baden-Württemberg.

¹¹ Zwar verwies die Landtagsverwaltung teilweise auf Beurteilungen, die die Fraktionen gefertigt hatten. Diese waren jedoch nicht mit dem erforderlichen Bezug zu den jeweiligen Beförderungsämtern erstellt worden, sondern für die Ernennungen zu Beamtinnen und Beamten auf Lebenszeit.

¹² Artikel 19 Verfassung für Rheinland-Pfalz (Verf RP).

¹³ Artikel 33 Abs. 2 Grundgesetz, Artikel 19 Verf RP, § 9 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) und § 2 Abs. 1 der Laufbahnverordnung (LbVO).

¹⁴ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, 2. Senat, Beschluss vom 27. August 2020 - 2 B 10849/20 -, Rn. 16, juris.

Bundesverwaltungsgerichts ist für eine Beförderung in erster Linie das abschließende Gesamturteil maßgeblich, das durch eine Würdigung, Gewichtung und Abwägung der einzelnen leistungsbezogenen Gesichtspunkte zu bilden ist. Das Grundgesetz gibt in Artikel 33 Abs. 2 vor, dass sämtliche Einzelmerkmale der drei Kriterien Leistung, Eignung und Befähigung zu berücksichtigen sind.¹⁵

Weder die Schreiben der Fraktionen noch die Vermerke der Landtagsverwaltung genügen den verfassungsrechtlich normierten Anforderungen an das Leistungsprinzip und die Bestenauslese.

Des Weiteren hat die Rechtsprechung in einem vergleichbaren Fall¹⁶ entschieden, dass die Tätigkeit bei der Fraktion ein rein privatrechtliches Beschäftigungsverhältnis sei, das keinerlei rechtlichen Zusammenhang mit der Amtstätigkeit aufweise. Daher könne die Tätigkeit einer Beamtin bzw. eines Beamten bei einer Fraktion nicht Gegenstand und Inhalt einer dienstlichen Beurteilung sein, die Grundlage einer Auswahlentscheidung zur Besetzung eines höherwertigen Dienstpostens sein soll.¹⁷

Etwas anderes würde gelten, wenn die rheinland-pfälzische Laufbahnverordnung regeln würde, dass die nicht hoheitlichen Tätigkeiten der vom Landtag zu den Fraktionen beurlaubten Beamtinnen und Beamten einer dienstlichen Beurteilung zugänglich sind. Um eine Benachteiligung in der beruflichen Entwicklung bei zu Fraktionen beurlaubten Beamtinnen und Beamten zu vermeiden, hat der Bund folgende Regelung getroffen: „Beamtinnen und Beamte, die zur Ausübung einer gleichwertigen hauptberuflichen Tätigkeit bei einer Fraktion des Deutschen Bundestages, eines Landtages oder des Europäischen Parlaments beurlaubt sind, sind in entsprechender Anwendung des § 21 des Bundesbeamtengesetzes von der Fraktion zu beurteilen.“¹⁸ Der Rechnungshof hat angeregt zu prüfen, ob in die Laufbahnverordnung des Landes eine vergleichbare Regelung aufgenommen werden sollte.

Unabhängig davon waren Beförderungen zum Teil unzulässig, weil die gesetzlichen und laufbahnrechtlichen Wartezeiten nicht eingehalten wurden. In mehreren Fällen erfolgte eine Beförderung in weniger als sechs Monaten nach der Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit. Die Voraussetzungen für eine Verkürzung der Wartezeiten waren nach den vorgelegten Unterlagen nicht gegeben.¹⁹

Die Landtagsverwaltung hat erklärt, künftig würden Beurteilungen der jeweiligen Beamtinnen und Beamten erstellt. Die Verfahren erfolgten zudem in Ansehung der gesetzlichen und laufbahnrechtlichen Wartezeiten. Dies werde in den jeweiligen Einzelfallprüfungen künftig noch verstärkte Berücksichtigung finden. Außerdem werde der Landtag die Anregung des Rechnungshofs zur Schaffung einer der Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten vergleichbaren Regelung an das zuständige Ressort der Landesregierung weitergeben.

¹⁵ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 7. Juli 2021 - 2 C 2.21 -, juris.

¹⁶ Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, 6. Senat, Beschluss vom 8. März 2011 - 6 S 42/10 -, juris.

¹⁷ Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, a. a. O., 4. Leitsatz.

¹⁸ § 33 Abs. 2a Verordnung über die Laufbahnen von Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten in der Fassung des Artikels 3 des Haushaltsbegleitgesetzes 2014 vom 11. August 2014 (BGBl. 2014, 1346).

¹⁹ Nach § 21 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Landesbeamtengesetz (LBG) ist eine Beförderung nicht zulässig vor Ablauf eines Jahres seit Beendigung der Probezeit, es sei denn, die Beamtin oder der Beamte haben während der Probezeit hervorragende Leistungen gezeigt. Der Ältestenrat des Landtags kann hierzu Ausnahmen zulassen (§ 21 Abs. 2 Satz 3 i. V. m. § 106 Abs. 3 Satz 1 LBG). Eine entsprechende Ausnahmeentscheidung hatte der Ältestenrat vorliegend in den konkreten Fällen nicht getroffen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Sonderurlaube unter Beachtung der von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze und der besonderen Stellung der Fraktionen zu befristen,
- b) eine ordnungsgemäße Personalaktenführung und Dokumentation der Ermessenserwägungen bei der Bewilligung von Sonderurlauben sicherzustellen,
- c) Beförderungen während der Beurlaubung auf der Grundlage von dienstlichen Beurteilungen nach Leistung, Eignung und Befähigung vorzunehmen,
- d) die gesetzlichen und laufbahnrechtlichen Wartezeiten bei Beförderungen einzuhalten und Ausnahmen hiervon nur bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen zuzulassen,
- e) zu prüfen, ob in die Laufbahnverordnung des Landes eine der Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten vergleichbare Regelung aufgenommen werden sollte, nach der zu Fraktionen beurlaubte Beamtinnen und Beamte von der jeweiligen Fraktion beurteilt werden können.

**Nr. 13 Beurlaubungen von Staatssekretären
- rechtswidrig wegen zu langer Dauer und fehlender
konkreter Rückkehrproption -**

Staatssekretären dreier Ministerien wurden auf ihre Anträge hin Sonderurlaube von 13 Monaten bis zu zehn Jahren oder unbefristet gewährt. Teilweise standen den Sonderurlauben allein wegen ihrer Dauer dienstliche Gründe entgegen. Die erhöhten Anforderungen der Rechtsprechung an besonders lange Sonderurlaube wurden nicht beachtet. Darüber hinaus war eine konkrete Möglichkeit der Staatssekretäre zur Rückkehr in ihr Amt erkennbar nicht vorgesehen. Die Urlaube hätten deshalb nicht gewährt werden dürfen.

Mit ihren Anträgen hatten die Staatssekretäre bekundet, ihre Ämter auf absehbare Zeit nicht weiter ausüben zu wollen. Von der Möglichkeit, sie als politische Beamte in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, machte die Landesregierung keinen Gebrauch.

Im Vergleich zu einer Versetzung in den einstweiligen Ruhestand erhöhen sich durch die unzulässigen Beurlaubungen die Versorgungsbezüge der Staatssekretäre im Einzelfall um bis zu 49.000 € jährlich.

1 Allgemeines

Legitimation für die Begründung eines Beamtenverhältnisses sind die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben für den Dienstherrn und das öffentliche Interesse an der vollen Dienstleistung des Beamten. Ausnahmsweise kann einem Beamten vorübergehend 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 bewilligt werden.¹

Die Zeit einer Beurlaubung ohne Dienstbezüge kann als ruhegehaltfähige Dienstzeit berücksichtigt werden. Dazu muss spätestens bis Beendigung des Urlaubs schriftlich zugestanden werden, dass dieser öffentlichen Belangen oder dienstlichen Interessen dient.² Dadurch erhöhen sich die Versorgungsbezüge des Beamten, obwohl er in dieser Zeit nicht seine eigentlichen dienstlichen Aufgaben wahrgenommen hat.

Der Rechnungshof hat die Gewährung von Sonderurlaub geprüft.³ In die Prüfung waren auch beurlaubte Staatssekretäre⁴ einbezogen. Diese sind politische Beamte, für die die Regelungen des Beamtenrechts gelten.

¹ § 32 Abs. 1 Urlaubsverordnung (UrlVO).

² Darüber hinaus ist die Zahlung eines Versorgungszuschlags an das Land für die Dauer der Beurlaubung erforderlich. § 13 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 und Abs. 2 Landesbeamtenversorgungsgesetz (LBeamtVG).

³ Vgl. Jahresbericht 2021, Nr. 9 - Beurlaubungen von Beamten ohne Dienstbezüge sowie die Erhebung von Versorgungszuschlägen - (Drucksache 17/14400).

⁴ Einbezogen waren Staatssekretäre, die während der 17. Wahlperiode (2016 - 2021) beurlaubt waren. Aufgrund der geringen Fallzahl und der damit verbundenen Möglichkeit einer Individualisierung wird auf die gendergerechte Form verzichtet.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Beurlaubungen wegen zu langer Dauer rechtswidrig

Drei Ministerien bewilligten ihren Staatssekretären Sonderurlaube unter Wegfall der Dienstbezüge für Zeiträume von 13 Monaten bis zu zehn Jahren bzw. ohne Befristung. Die Staatssekretäre hatten die Urlaube jeweils beantragt, um bei anderen Einrichtungen oder Unternehmen tätig werden zu können.⁵ In allen Fällen besetzte die Landesregierung die Stellen zeitgleich mit den jeweiligen Urlaubsantritten nach. Die Haushaltspläne der jeweiligen Ministerien enthielten bis 2021 keine Leerstellen⁶ für die beurlaubten Staatssekretäre.

Soweit Urlaube für mehr als sechs Jahre bewilligt wurden, standen diesen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts schon wegen ihrer Dauer eindeutig dienstliche Gründe entgegen.⁷ Bereits deshalb lagen die Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 32 Abs. 1 Satz 1 UrlVO nicht vor.

Unabhängig davon stehen einem längerfristigen Sonderurlaub im Regelfall dienstliche Gründe entgegen, da grundsätzlich ein öffentliches Interesse an der vollen Dienstleistung des Beamten besteht. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist ein „wichtiger Grund“ für längerfristige Beurlaubungen nur ausnahmsweise anzuerkennen. Das öffentliche Interesse an der vollen Dienstleistung der Beamten ist umso höher zu bewerten, je länger ein Urlaub dauern soll.⁸ Aus diesem Grunde steigen mit zunehmender Urlaubsdauer die Anforderungen, die an die Gewichtigkeit und Schutzwürdigkeit des geltend gemachten Urlaubsgrundes zu stellen sind.⁹ 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.¹⁰

Diese strengen Maßstäbe gelten auch für Staatssekretäre. Bei diesen ist dem öffentlichen Interesse an der vollen Dienstleistung ein besonders hohes Gewicht beizumessen. Sie besitzen als ständige Vertreter der Ministerinnen und Minister eine herausgehobene Stellung und nehmen im Hinblick auf die wirksame Umsetzung der politischen Ziele der Regierung in der Beamtenhierarchie eine wichtige Schlüsselfunktion ein.¹¹ Hierfür bedürfen sie neben fachlicher Qualifikation auch persönlicher

⁵ Dies waren Einrichtungen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, oder Unternehmen, an denen das Land beteiligt ist.

⁶ Leerstellen sind Auffangstellen für Beschäftigte, die vorübergehend aus ihrer bisherigen Tätigkeit ausscheiden und deren Stelle wieder durch einen Nachfolger besetzt werden soll. Sie stellen sicher, dass die bzw. der Beschäftigte zurückkehren kann, auch wenn zu diesem Zeitpunkt weder die ursprüngliche (nachbesetzte) noch eine andere, gleichwertige Stelle frei ist.

⁷ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 8. Juni 1978 - 1 WB 86/78 -, Rn. 17, juris.

⁸ Bundesverwaltungsgericht, Beschlüsse vom 14. November 1995 - 1 WB 101/94 -, juris und vom 21. April 1993 - 1 WB 48/92 -, juris.

⁹ Grabendorff/Arend, Kommentar zum Landesbeamtengesetz Rheinland-Pfalz, § 101 LBG (alt), Erläuterung 4 (11) in der Fassung der 46. Ergänzungslieferung (9/2004) mit Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 13 der Verordnung über Sonderurlaub für Bundesbeamte und Richter im Bundesdienst (SUrlV) in der bis 8. Juni 2016 geltenden Fassung. Siehe auch Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 7. Mai 1991 - 1 WB 72/91 -, Rn. 5, juris.

¹⁰ Bundesverwaltungsgericht, u. a. Beschlüsse vom 28. März 1991 - 1 WB 16/91 -, 7. Mai 1991 - 1 WB 72/91 -, juris und 30. Januar 1996 - 1 WB 46/95 -, juris.

¹¹ Die Wichtigkeit dieser Schlüsselfunktion verdeutlichten die Ministerien schon dadurch, dass sie die Ämter der Staatssekretäre ohne Rückgriff auf Vertreter in allen Fällen nahtlos nachbesetzten.

Eigenschaften, die das uneingeschränkte Vertrauen der Regierung in ihre politische Loyalität begründen.¹²

Bei der Entscheidung über die Gewährung von Sonderurlauben für Staatssekretäre ist das durch die herausgehobene persönliche Vertrauensstellung verstärkte öffentliche Interesse an der vollen Dienstleistung von Staatssekretären zu berücksichtigen. Ein Sonderurlaub, der deutlich länger ist, als die vom Bundesverwaltungsgericht als „besonders lang“ bezeichneten Sonderurlaube, bedarf daher zur Legitimation eines Grundes von außergewöhnlichem Gewicht, der das öffentliche Interesse an der vollen Dienstleistung aufwiegt. Ein solcher ist allenfalls denkbar, wenn die im Rahmen der Beurlaubung auszuübende Tätigkeit von vergleichbar herausragender Bedeutung für das öffentliche Interesse ist, wie die Ausübung des Amtes eines Staatssekretärs. Zudem müsste dieses öffentliche Interesse nur durch das Tätigwerden dieses Staatssekretärs gewahrt werden können. Hierfür wäre erforderlich, dass die fragliche Tätigkeit nach objektiver Betrachtung gerade die fachlichen Kompetenzen und persönlichen Eigenschaften des betreffenden Staatssekretärs erfordert und die Ausübung der Tätigkeit durch ihn zur angemessenen Wahrung des öffentlichen Interesses alternativlos ist. Diese Voraussetzungen lagen in den geprüften Fällen eindeutig nicht vor.

Ungeachtet der Frage, bis zu welcher Dauer und aus welchen Gründen Sonderurlaub bewilligt werden darf, muss es sich bei der Befreiung von der Pflicht zur Dienstleistung überhaupt um „Urlaub“ handeln. Dieser Begriff umfasst nur die lediglich vorübergehende Gestattung der Abwesenheit vom Dienst. Daher ist eine auf Dauer angestrebte Freistellung ebenso wenig zulässig, wie eine Beurlaubung für eine zeitlich nicht genau bestimmte, sondern lediglich allgemein umschriebene Dauer.¹³ Eine rechtmäßige Beurlaubung setzt deshalb voraus, dass die spätere Wiederaufnahme der Amtsgeschäfte im Zeitpunkt der Urlaubsbewilligung möglich und vom Dienstherrn sowie dem Beamten konkret beabsichtigt ist. Eine konkrete Möglichkeit zur Rückkehr in ihr Amt war in den geprüften Fällen jedoch erkennbar nicht vorgesehen.

Die Schreiben aus Anlass der Beurlaubung des jeweiligen Beamten enthielten die Mitteilung, dass er mit Beginn des Sonderurlaubs „aus seinem Amt als Staatssekretär ... *ausscheiden*“ werde. In einem Fall hatte der Staatssekretär bereits vor Antritt des Sonderurlaubs unmissverständlich erklärt, dass er nicht mehr in sein Amt zurückkehren werde.

In einem anderen Fall war die Beurlaubung von vornherein unbefristet bewilligt worden. Darüber hinaus wurde eine zunächst für fünf Jahre bewilligte Beurlaubung auf Antrag des beurlaubten Staatssekretärs um weitere fünf Jahre verlängert. Sie endet nunmehr nach zehn Jahren kurz vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze. Bei einem der beurlaubten Staatssekretäre ist nach einem antragsgemäß für fünf Jahre bewilligten Urlaub nach der Art der übernommenen Tätigkeit eine Verlängerung der Beurlaubung wahrscheinlich.

Unabhängig davon fanden in mehreren Fällen während der Beurlaubungen Landtagswahlen statt bzw. endet die Beurlaubung mit Ablauf der Legislaturperiode. Der Ausgang der Wahlen und damit die Zuständigkeit für die Besetzung der politischen Ämter für die folgende Legislaturperiode war daher beim Antrag auf Beurlaubung und bei der Entscheidung über die langen Sonderurlaube nicht vorhersehbar und damit ungewiss.

¹² Dies folgt aus § 41 Abs. 1 Nr. 1 Landesbeamtengesetz (LBG), der es der Ministerpräsidentin insbesondere bei Beeinträchtigung des Vertrauensverhältnisses ermöglicht, den Staatssekretär mit Zustimmung der Landesregierung ohne Angabe von Gründen jederzeit in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen.

¹³ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 30. Januar 1996 - 1 WB 46/95 -, juris, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 10. September 1996 - 4 S 2959/94 -, juris.

In keinem der Fälle wurden die genehmigten Urlaubszeiten durch einen Vertreter überbrückt. Stattdessen wurden die Nachfolger jeweils so frühzeitig ernannt, dass keine Vakanzen eintraten. Weiterhin waren bis 2021 weder Leerstellen noch Planstellen für den Fall einer Rückkehr der Beurlaubten in den Haushaltsplänen der Ministerien ausgewiesen. Auch dies lässt den Schluss zu, dass die Landesregierung auf die Dienste der Beurlaubten nicht nur temporär, sondern auf unbestimmte Zeit verzichten wollte. Demgemäß hat auch keiner der Staatssekretäre, deren Sonderurlaub im Prüfungszeitraum endete, seine Amtsgeschäfte wieder aufgenommen.

Es gehört zu den Kernaufgaben der Staatssekretäre, politische Vorgaben in gesetzeskonformes und rechtsstaatliches Verwaltungshandeln umzusetzen. Die ihnen zugewiesene Mittlerfunktion zwischen dem Verfassungsorgan Landesregierung einerseits und der Verwaltung andererseits erfordert eine fortdauernde Übereinstimmung mit der Politik und den Zielen der Regierung.¹⁴ Sie bedürfen deshalb jederzeit des vollen Vertrauens der Regierung in ihre Amtsführung.

Die Staatssekretäre brachten durch ihre Anträge auf lange Sonderurlaube jedoch selbst zum Ausdruck, dass sie zumindest auf absehbare Zeit ihre Amtsgeschäfte nicht fortführen wollen.

Für Fälle dieser Art hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass Staatssekretäre als politische Beamte gemäß § 41 Abs. 1 Nr. 1 LBG jederzeit ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können. Nach der Rechtsprechung ist dies beispielsweise gerechtfertigt, wenn sich Bedenken gegen ihre Fähigkeit oder Bereitschaft ergeben, das Amt in Übereinstimmung mit der Regierungspolitik zu führen.¹⁵ Dies hätte gerade in Fällen, in denen Staatssekretäre andere Aufgaben anstreben, nahegelegt, die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand zu prüfen.¹⁶ Die stattdessen bewilligten langfristigen Sonderurlaube ohne erkennbar gesicherte Rückkehroption waren hingegen rechtswidrig.

2.2 Rechtswidrige 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.¹⁷ Denn dadurch steigen die Versorgungsbezüge des Beamten.¹⁸

In allen Fällen wurde anerkannt, dass die Beurlaubung öffentlichen Belangen dient. Dem steht allerdings entgegen, dass schon die Gewährung der Sonderurlaube rechtswidrig war.

¹⁴ BVerwG, Urteil vom 17. September 1981 - 2 C 12/80 -, Rn. 16, juris, vgl. auch § 30 Abs. 1 S. 1 Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten der Länder vom 17. Juni 2008 (Beamtenstatusgesetz - BeamtStG), BGBl. I S. 1010.

¹⁵ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 27. Januar 1977 - II C 1/74 -, Rn. 19, juris.

¹⁶ Zu dem dabei bestehenden weiten Entscheidungsspielraum im Einzelfall siehe Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 27. Januar 1974 - II C 70.73 -, juris, Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 27. Januar 1977 - II C 1.74 -, juris.

¹⁷ § 13 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 und Abs. 2 LBeamtVG.

¹⁸ Zwar werden an das Land Versorgungszuschläge gezahlt, diese sind jedoch überprüfungsbedürftig, vgl. Jahresbericht 2021, Nr. 9. - Beurlaubungen von Beamten ohne Dienstbezüge sowie die Erhebung von Versorgungszuschlägen - Tz. 2.6 (Drucksache 17/14400).

Wären die Staatssekretäre zum Zeitpunkt des Beginns ihrer Beurlaubung beispielsweise rechtmäßig in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden, hätten sie lediglich Anspruch auf die bis dahin verdienten Versorgungsansprüche gehabt. Im Vergleich hierzu erhöhen sich durch die rechtswidrigen Beurlaubungen die Versorgungsbezüge in den beanstandeten Fällen um bis zu 49.000 € jährlich.

2.3 Stellungnahme der Ministerien und Replik des Rechnungshofs

Die betroffenen Ministerien haben in weitgehend gleichlautenden Stellungnahmen im Wesentlichen erklärt, die Urlaubsverordnung kenne keine pauschalen Höchstgrenzen für Sonderurlaube. Sie sind der Auffassung, bei den vom Rechnungshof zitierten Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts handele es sich um Einzelfallentscheidungen, die einer Verallgemeinerung nicht zugänglich seien. Unabhängig davon lägen bei allen Beurlaubungen objektiv gewichtige und schutzwürdige Gründe vor. Diese entstammten nicht lediglich der Sphäre der Beamten, sondern auch derjenigen des Dienstherrn. Die Beamten würden nunmehr wichtige Funktionen wahrnehmen bzw. zudem für eine spätere Rückkehr in den Landesdienst wertvolle Kenntnisse¹⁹ erwerben. Den Beurlaubungen stünden daher keine dienstlichen Interessen entgegen. Im Übrigen bestehe für Beurlaubungen über eine Dauer von mehr als drei Monaten zwar ein besonderes Begründungserfordernis, das Gesetz stelle jedoch keine zusätzlichen materiellen Voraussetzungen für über drei Monate hinausgehende Beurlaubungen auf.

Die Ministerien haben übereinstimmend eingeräumt, dass Staatssekretäre eine besondere Stellung einnehmen, die eine durchgehende Besetzung der Stelle erfordere. Dem sei jedoch durch eine Nachbesetzung „für die Zwischenzeit“ Rechnung getragen worden. Die Beurlaubungen seien nur vorübergehend gewesen. Da das Beamtenverhältnis auch über das Ende einer Legislaturperiode hinaus fortbestehe, sei eine erneute Verwendung der Beurlaubten im Amt eines Staatssekretärs nach dem Ende der Beurlaubung nicht ausgeschlossen. In allen Fällen bestünde die Absicht bzw. habe die Absicht bestanden, dass der jeweilige Staatssekretär in das Amt zurückkehre. Eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand sei in keinem Fall in Betracht gekommen, weil ein Vertrauensverhältnis der Landesregierung zu den Beamten uneingeschränkt fortbestanden habe.

Ein Ministerium ist der Auffassung, dass die Erhöhung der Versorgungsbezüge der Beurlaubten nicht zulasten des Landes gehe, weil von der Einrichtung, bei der die Beurlaubten tätig waren bzw. sind, Versorgungszuschläge entrichtet worden seien bzw. entrichtet würden.

Der Rechnungshof merkt hierzu Folgendes an:

Gerade vor dem Hintergrund, dass die UrlVO keine pauschalen Höchstgrenzen für die Beurlaubungen festlegt, hat die höchstrichterliche Rechtsprechung Grundsätze zur zulässigen Dauer von Sonderurlaub entwickelt, die bei der Entscheidung über die Gewährung der Urlaube anzuwenden sind.²⁰ Diese sind über die vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Einzelfälle hinaus zu beachten.²¹ Dementsprechend hat der Landtag die Landesregierung nach der Prüfung des Rechnungshofs zur Beurlaubung von Beamten im letztjährigen Entlastungsverfahren aufgefordert,

¹⁹ Diese wurden nicht weiter konkretisiert.

²⁰ § 32 UrlVO entspricht § 13 Abs. 1 SURV in der bis 8. Juni 2016 geltenden Fassung, auf den sich die zitierte höchstrichterliche Rechtsprechung bezieht.

²¹ Davon geht auch die Bundesregierung in ihrer Antwort auf Frage 4 Buchstabe a) der Kleinen Anfrage Bundestags-Drucksache 19/1203 aus (Bundestags-Drucksache 19/1511 S. 6).

sicherzustellen, dass die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze beachtet werden.²² Die von den Ministerien vorgetragene Begründungen der Urlaubsgewährung sind mit diesen Grundsätzen indes nicht vereinbar.

Das herausragende öffentliche Interesse an der vollen Dienstleistung der Staatssekretäre im konkreten Fall wird überdies dadurch belegt, dass in keinem der Fälle die urlaubsbedingte Abwesenheit durch einen Vertreter überbrückt wurde, sondern in allen Fällen mit Urlaubsantritt auch ein Nachfolger für den beurlaubten Staatssekretär ernannt wurde. Auch war eine konkrete Möglichkeit zur Rückkehr in ihre Ämter erkennbar nicht vorgesehen. Den jeweiligen Nachfolgern wurde das Amt dementsprechend unbefristet und nicht nur für eine „Zwischenzeit“ übertragen. Zudem wurde in allen Fällen den Beamten schriftlich mitgeteilt, dass sie mit ihrer Beurlaubung aus dem Amt als Staatssekretär „ausscheiden“ werden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Versetzung eines Staatssekretärs in den einstweiligen Ruhestand jederzeit und ohne Angabe von Gründen, jedoch unter Beachtung des Willkürverbots²³, erfolgen kann.²⁴ Ein Verstoß gegen das Willkürverbot indessen scheidet aus, wenn etwa ein Antrag eines Staatssekretärs auf langfristige Beurlaubung zur Ermöglichung einer anderen Tätigkeit als Indiz für ein fehlendes Interesse an der weiteren Amtsführung gewertet und zum Anlass der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand genommen wird. Auf der anderen Seite können bei Bedarf erneute Berufungen in ein aktives Beamtenverhältnis wie das eines Staatssekretärs vorgenommen werden.²⁵

Zum Versorgungszuschlag bemerkt der Rechnungshof, dass die Begründungen die erforderlichen Prüfungen anhand strenger Maßstäbe und die Erfüllung der eng zu fassenden Voraussetzungen²⁶ für die Anerkennung öffentlicher Belange oder dienstlicher Interessen nicht erkennen lassen. Die Entrichtung eines Versorgungszuschlags an das Land entbindet den Dienstherrn nicht von dieser Prüfung.²⁷

Ergänzend merkt der Rechnungshof an, dass die Entrichtung der Versorgungszuschläge zulasten der öffentlichen Hand geht. Die Beurlaubten waren entweder bei öffentlichen Einrichtungen oder Institutionen des Landes tätig. Somit werden die Versorgungszuschläge auch aus öffentlichen Mitteln finanziert. Außerdem hatte der Rechnungshof bereits festgestellt, dass die Höhe des Versorgungszuschlags in Rheinland-Pfalz seit 1981 und damit seit fast 40 Jahren nicht mehr angepasst wurde und seine Angemessenheit zu überprüfen ist.²⁸

²² Vgl. Jahresbericht 2021, Nr. 9 - Beurlaubungen von Beamten ohne Dienstbezüge sowie die Erhebung von Versorgungszuschlägen - (Drucksache 17/14400), Beschlussprotokoll 8. Plenarsitzung 18/8 vom 23. September 2021, TOP 14 zu Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses vom 15. September 2021, Drucksache 18/1075 S. 8, Protokoll 18/4, TOP 1 e.

²³ Vgl. z. B. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 2. Mai 2016 - 4 S 212/16 -, Rn. 5, juris.

²⁴ § 41 Abs. 1 Nr. 1 LBG i. V. m. § 30 BeamtStG.

²⁵ So endet nach § 30 Abs. 3 Satz 2 BeamtStG der einstweilige Ruhestand bei einer erneuten Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit.

²⁶ Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, Urteil vom 7. Oktober 2010 - 3 K 1496/07 -, Rn. 24, juris.

²⁷ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 9. Februar 1972 - VI C 20.69 -, Rn. 23, juris.

²⁸ Siehe Fußnoten 3 und 18.

3 Folgerungen

Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Rücknahme noch andauernder Beurlaubungen der Staatssekretäre zu prüfen,
- b) sicherzustellen, dass auch bei der Bewilligung von Anträgen auf Sonderurlaub von Staatssekretären die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze beachtet werden und ggf. auch eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand geprüft wird.

**Nr. 14 Projekte und Arbeitsgruppen der Polizei
- Planung und Steuerung verbessern -**

Die vom Ministerium des Innern und für Sport festgelegten Kriterien für die Klassifizierung von Vorhaben als Projekt wurden nicht immer konsequent beachtet.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen wurden nur in wenigen Fällen durchgeführt.

Ressourcenplanung und -steuerung sowie das Projektcontrolling waren teilweise unzureichend.

Ein für die Polizei verbindliches Regelwerk zur Durchführung von Projekten fehlte.

Für Arbeitsgruppen waren sachgerechte Prozessbeschreibungen und Standards nicht festgelegt.

1 Allgemeines

Die rheinland-pfälzische Polizei hatte in den Jahren 2016 bis 2019 insgesamt 36 Projekt- und Arbeitsgruppen für Themen von landesweiter Bedeutung eingerichtet.

Bei zehn dieser Vorhaben¹ hat der Rechnungshof die organisatorischen Strukturen und Abläufe geprüft. Die operative Arbeit in den jeweiligen Gremien sowie die inhaltliche Bewertung der einzelnen Vorhaben waren nicht Gegenstand der Untersuchung.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Klassifizierung der Vorhaben verbessern

Projekte erfordern klare Strukturen und Verfahrensweisen, um erfolgreich, zeitgerecht und wirtschaftlich durchgeführt werden zu können. Für die Entscheidung über die Organisation eines Vorhabens als Projekt - in Abgrenzung zu einer Erledigung als Linienaufgabe oder durch eine Arbeitsgruppe - waren die allgemeinen Merkmale wie Einmaligkeit, Neuartigkeit und Komplexität² maßgebend. Daneben hatte das Ministerium des Innern und für Sport folgende Kriterien festgelegt:

- Projekte sind mit begrenzten Ressourcen ausgestattet.
- Projekte verfolgen ein klar spezifiziertes und positiv formuliertes Ziel.
- Projekte implizieren das Risiko des Scheiterns und sind mit den notwendigen Gegenmaßnahmen (Lenkungskreis, Risikomanagement etc.) auszustatten.

¹ Programm Polizei 2020, Programm Leitstelleninfrastruktur, Programm Zentralisierung des Notruf- und Einsatzmanagements der Polizei Rheinland-Pfalz, Projekt zur Einführung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs bei der Polizei Rheinland-Pfalz (E-Cash), Projekt zur Optimierung des SAP-basierten Einsatzmittelmanagements der Polizei Rheinland-Pfalz, Arbeitsgruppe Körperkameras/BodyCam, Arbeitsgruppe Personalverteilungsmodell, Arbeitsgruppe Werkstattwesen, Arbeitsgruppe Sicherheit bei Großveranstaltungen, Arbeitsgruppe Diensthundewesen.

² Vgl. dazu Bundesministerium des Innern, Praxisleitfaden Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung; <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/praxisleitfaden-projektmanagement.html>.

- Projekte erfordern eine eigene Organisation; sie sind auch in Form der Matrixorganisation³ durchführbar.

Für Themen, die nicht als Projekt durchgeführt werden müssen, die aber für die Polizei von grundsätzlicher Bedeutung sind, können Arbeitsgruppen eingesetzt werden.

Das Ministerium wich in einigen Fällen von diesen Vorgaben ab, ohne dass sachliche Gründe hierfür ersichtlich waren. So fehlte beispielsweise bei dem Projekt zur Optimierung des SAP-basierten Einsatzmittelmanagements eine eindeutige zeitliche und sachliche Begrenzung der Ressourcen, was eine Gesamtdauer des Projektes von mehr als 20 Jahren mit wechselnden Projektleitungen, einer Vielzahl von Dokumenten in unterschiedlichen Ablagestrukturen und daraus resultierenden Problemen beim Wissenstransfer zur Folge hatte.

Zur Prüfung des Einsatzes von Körperkameras im polizeilichen Einzeldienst und zur Beschreibung der rechtlichen, taktischen und technischen Erfordernisse hierfür war eine landesweite Arbeitsgruppe eingerichtet. Im Hinblick auf die Neuartigkeit und Komplexität der Themenstellung und unter Beachtung der eigenen Prüfkriterien hätte das Ministerium eine Projektstruktur für die Organisation des Vorhabens wählen müssen.

Das Ministerium hat dazu erklärt, hinsichtlich des Einsatzes von Körperkameras habe man sich an bekannten Bearbeitungsstrukturen der Landespolizei Hessen orientieren können und deshalb anstelle der Projektstruktur die Abarbeitung im Rahmen einer Arbeitsgruppe vorgezogen. Gleichwohl würden künftig die eigenen Kriterien konsequent angewendet und dokumentiert. Zudem werde bei künftigen Vorhaben deren organisatorische Abwicklung genauer geprüft.

2.2 Unterbliebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen

Im Vorfeld der Vorhaben waren lediglich bei drei Projekten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen⁴ vorgenommen worden oder noch vorgesehen. In einem weiteren Fall war lediglich eine Kostenprognose erstellt worden.

Für das Projekt zur Optimierung des SAP-basierten Einsatzmittelmanagements und seine Vorgängerprojekte fehlten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Diese wären bei dem Mitteleinsatz von 10 Mio. € allein in den Jahren 2012 bis 2019 dringend geboten gewesen. Auch Erfolgskontrollen waren nicht durchgeführt worden.

Darüber hinaus waren in keinem der zehn untersuchten Vorhaben die tatsächlich entstandenen internen Personalaufwendungen erhoben und dokumentiert worden. Lediglich bei der Arbeitsgruppe Personalverteilungsmodell war für einen Teilauftrag - Personalverteilung Landeskriminalamt - eine Kalkulation des erforderlichen Zeit- und Arbeitsaufwands vorgesehen.

Angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind sowohl bei der Planung neuer Maßnahmen als auch im Sinne einer Erfolgskontrolle während der Durchführung und nach Abschluss eines Vorhabens vorzunehmen.⁵ Auch der interne Personalaufwand für die Durchführung eines Projektes ist dabei zu erfassen.

³ Bei der Matrix-Projektorganisation werden Befugnisse und Verantwortung zwischen den Instanzen der Linie (Ressorts, Fachabteilungen) und dem Projektleiter aufgeteilt. Das Personal ist neben der Projektarbeit noch mit Linienaufgaben betraut.

⁴ § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO).

⁵ Nr. 2.1.2 zu § 7 der Verwaltungsvorschriften zum Vollzug der LHO.

Das Ministerium hat erklärt, in der jüngsten Vergangenheit habe in der Polizei eine konsequente Ausrichtung auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stattgefunden. So habe die Polizeiabteilung bei den Vorhaben „Programm Polizei 2020“, „Leitstelleninfrastruktur“ sowie „Zentralisierung des Notruf- und Einsatzmanagements“ darauf geachtet, dass im Vorfeld entscheidungsbegleitende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgenommen worden seien. In Ergänzung dazu werde künftig auch der interne Personalaufwand in geeigneter Form erfasst und dokumentiert. Begleitende oder abschließende Erfolgskontrollen seien im Hinblick auf die hohen Ressourcenaufwände hierfür nicht immer leistbar. Die erforderliche Fach- und Methodenkompetenz stehe in der Polizeiorganisation nur sehr begrenzt zur Verfügung und sei regelmäßig ausgelastet. In diesen Fällen wären externe Unterstützungsleistungen zu beauftragen und/oder längere Projektlaufzeiten einzuplanen. Beides wirke sich auf die Wirtschaftlichkeit und den Mittelbedarf von Vorhaben aus. Der Polizeiabteilung sei dies bewusst.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass dies zum Anlass genommen werden sollte, die Fach- und Methodenkompetenz in der Polizeiorganisation durch entsprechende Fortbildungen auszubauen, um künftig notwendige Erfolgskontrollen durchführen zu können.

2.3 Keine Festlegung und Dokumentation des Arbeitszeitumfangs bei gleichzeitigen Linien- und Projektaufgaben

Die Projekte E-Cash und SAP-Einsatzmittelmanagement wurden jeweils als Matrix-Projektorganisation konzipiert, d. h. das Personal war sowohl mit Projekt- als auch mit Linienaufgaben betraut. Gleichwohl wurden in beiden Projekten weder die Arbeitszeitanteile der Projektleitung noch die der Projektmitglieder in Abstimmung mit den jeweiligen Vorgesetzten festgelegt. Dies kann bei terminabhängigen Aufgaben zu Konflikten führen.

Das Ministerium hat erklärt, bei künftigen Vorhaben würden die jeweiligen Arbeitszeitanteile festgelegt werden.

2.4 Mängel bei Planung, Durchführung und Abschluss der Projekte

Bei den Aufträgen zu zwei Projekten fehlten wesentliche Vorgaben. In einem Fall waren Projektziele, Projektdauer und Meilensteine nicht festgelegt worden. In beiden Fällen fehlten Bewertungen zu Aufwand und Machbarkeit.

Bei drei Projekten erstreckte sich die Ressourcenplanung nur auf das Personal, in zwei weiteren war der voraussichtliche zusätzliche Sachaufwand nicht hinreichend bestimmt worden.

Bei drei der untersuchten Projekte fehlte ein hinreichendes Projektcontrolling mit zielbezogenen Soll- und Ist-Daten zur Überwachung sämtlicher Projektziele. Damit entfiel gleichzeitig auch die Möglichkeit, ggf. entsprechende Steuerungsmaßnahmen einzuleiten.

Das Ministerium hat hierzu erklärt, die Hinweise des Rechnungshofs zu der Ausgestaltung der Projekt- und Arbeitsgruppenaufträge, der Ressourcenplanung und -steuerung sowie des Projektcontrollings in künftigen Vorhaben zu berücksichtigen.

2.5 Verbindliches Regelwerk für Projekte fehlt

Das Polizeipräsidium Einsatz, Logistik und Technik (PP ELT) betreute Vorhaben zur Einführung neuer IT-Verfahren oder solche mit einem technischen Schwerpunkt.

Es entwickelte im Jahr 2018 ein elektronisches Projektmanagement-Handbuch, das sich stark an den Empfehlungen und Richtlinien der Deutschen Gesellschaft für Projektmanagement e. V. orientiert. Damit sollte ein standardisiertes Vorgehen im Bereich des Projektmanagements der Abteilung „Zentrale Technik“ des PP ELT definiert werden. Das Projektmanagement-Handbuch unterscheidet folgende Projekte:

Kriterien/ Kennzahl	Kleines Projekt	Mittleres Projekt	Großes Projekt
Zeit	0 bis 12 Monate	> 12 Monate	> 12 Monate + eigene Projektorganisation
Kosten	Bis 500.000 €	500.000 € bis 2.000.000 €	> 2.000.000 €

Soweit Kriterien verschiedener Spalten zutreffen, verbleibt das Projekt in der niedrigeren Dimension, d. h. ein kleines Projekt kann auch bei Kosten von mehr als 2 Mio. € vorliegen.

Das Projektmanagement-Handbuch wies Schwachstellen auf. So war es nicht als verbindliches Regelwerk konzipiert, Instrumente der Wirtschaftlichkeitsanalyse bzw. des Projektmanagements wurden nicht als Mindeststandards für alle Projektdimensionen vorgegeben, ein Phasenplan und eine daran orientierte Ressourcenplanung waren bei kleinen Projekten nicht vorgesehen.

Die Ressourcenplanung bezog sich nur auf das benötigte Personal, vergaberechtliche Aspekte wurden nicht thematisiert und für wichtige Themenbereiche wie das Risiko- und das Änderungsmanagement wurden keine verbindlichen Regelungen vorgegeben.

Zur Sicherung der Qualität im Projektmanagement sollten für die Polizeibehörden und -einrichtungen gemeinsame verbindliche Standards in einem Projektmanagement-Handbuch festgelegt werden.

Das Ministerium hat dazu erklärt, es werde unter Einbindung der Polizeibehörden eine landesweit gültige Regelungslage entwickeln und umsetzen. Ziel sei dabei, die qualitativen Anforderungen an das Projektmanagement, die sich aus den Empfehlungen des Rechnungshofs ergeben, für Vorhaben zu beschreiben, zu standardisieren, verbindlich einzuführen und umzusetzen.

2.6 Bei Arbeitsgruppen Prozessbeschreibungen und Standards erforderlich

Für Themenstellungen, die nicht die Kriterien eines Projektes erfüllen, aber für die polizeiliche Aufgabenstellung von grundsätzlicher Bedeutung sind, wurden vom Ministerium Arbeitsgruppen eingesetzt.

Teilweise wurden in den untersuchten Arbeitsgruppen Instrumente eingesetzt, die einen wirksamen und wirtschaftlichen Abschluss des jeweiligen Vorhabens unterstützten. So wurden beispielsweise schriftliche Aufträge mit klar definierten Themenfeldern erteilt, Nicht-Ziele formuliert, Aufgaben in Arbeitspakete gegliedert, ein Arbeitsgruppen-Strukturplan erstellt, regelmäßige Berichtspflichten festgelegt und Abschlussberichte gefertigt.

Zur Sicherung einer gleichmäßigen inhaltlichen Qualität von Arbeitsgruppenaufträgen empfiehlt der Rechnungshof die Verwendung von standardisierten Mustern. Auch für die Durchführung von Arbeitsgruppen selbst sollten Prozesse und Standards, wie zum Beispiel Kosten- und Terminpläne mit Meilensteinen, festgelegt werden.

Das Ministerium hat erklärt, um auch bei kleineren Vorhaben (z. B. Arbeitsgruppen) Mindeststandards festzuschreiben und diese Vorhaben erfolgreich, zeitgerecht und wirtschaftlich durchzuführen, erfolge bereits zu Beginn der Tätigkeit ein klarer Auftrag an den Auftragnehmer. Hierbei würden künftig die Empfehlungen des Rechnungshofs beachtet. Inhaltlich würden sich die entsprechenden Aufträge an den vom Rechnungshof empfohlenen Musterformularen orientieren.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) bei der Auswahl der Organisationsform die eigenen Beurteilungskriterien konsequent anzuwenden und zu dokumentieren,
- b) angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowohl bei der Planung neuer Maßnahmen als auch im Sinne einer Erfolgskontrolle vorzunehmen,
- c) auch den internen Personalaufwand für die Durchführung von Projekten zu erfassen,
- d) bei Personal mit Linien- und Projektaufgaben den zeitlichen Umfang, in dem die Projektmitglieder für das Projekt eingesetzt werden, mit den Vorgesetzten abzustimmen und schriftlich zu fixieren,
- e) Mindestanforderungen an den Projektauftrag vorzugeben,
- f) eine umfassende Ressourcen-Planung und ein wirksames Projektcontrolling für alle eingesetzten Ressourcen vorzusehen,
- g) für die gesamte Polizeiorganisation verbindliche Regelungen für das Projektmanagement zu treffen,
- h) für Arbeitsgruppen Aufträge nach standardisierten Mustern zu erstellen sowie Prozesse und Standards, wie z. B. Kosten- und Terminpläne mit Meilensteinen, festzulegen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

**Nr. 15 Landesbibliothekszenrum Rheinland-Pfalz
- Personalbedarfsermittlungen fehlen, Rechnungswesen nicht transparent, Haushaltsführung verbesserungsbedürftig -**

Bei der wissenschaftlichen Bibliothek zog das Landesbibliothekszenrum aus zurückgehenden Besucher- und Ausleihzahlen sowie dem Einsatz von Selbstverbuchungsterminals keine Konsequenzen für den Personalbedarf.

Der Aufgabenumfang der Büchereistelle mit den Standorten Koblenz und Neustadt an der Weinstraße hatte sich reduziert, ohne dass das eingesetzte Personal entsprechend vermindert worden war.

Das Landesbibliothekszenrum führte neben dem kame-ralen Rechnungswesen eine nach der Reichshaushaltsordnung genehmigte kaufmännische Betriebsrechnung fort. Eine Rechtsgrundlage dafür fehlte. Zum 31. Dezember 2019 hatte das Landesbibliothekszenrum in der Betriebsrechnung ein Eigenkapital von mehr als 400.000 € ausgewiesen. Aus der Haushaltsrechnung des Landes war das nicht erkennbar.

Die Haushaltsführung war verbesserungsbedürftig. Haushaltsrechtliche Vorgaben wie das Bruttoprinzip, das Vier-Augen-Prinzip oder die Zweckbindung von Ausgaben wurden nicht immer beachtet.

Gebotene Ausschreibungen insbesondere für Dienstleistungen im Zuge des Strategieprozesses waren unterblieben.

Für die Einführung eines landesweiten Informations- und Lernportals unter Federführung des Landesbibliothekszenrums fehlte eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

1 Allgemeines

Mit der Zusammenführung der Landesbibliotheken in Koblenz und Speyer, den Büchereistellen in Neustadt an der Weinstraße und Koblenz sowie der Bibliotheca Bipontina in Zweibrücken entstand zum 1. September 2004 das Landesbibliothekszenrum (LBZ)¹.

Zu den Aufgaben des LBZ gehören die Vermittlung allgemeiner und wissenschaftlicher Informationen, die bibliothekarischen Aufgaben mit landeskundlichem Bezug, die bibliothekarische Koordination und Beratung sowie die Pflege des kulturellen Erbes².

¹ Rundschreiben des damaligen Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur vom 19. Juli 2004 (GAmtsbl. S. 355).

² § 1 Abs. 3 Sätze 1 und 2 Landesbibliotheksgesetz (LBibG).

Den Fach- oder Büchereistellen³ des LBZ obliegt es insbesondere, die Träger und das Personal der öffentlichen Bibliotheken, der Schulen und der Kindertagesstätten in bibliotheksfachlichen Fragen zu beraten und zu unterstützen, zentrale Dienstleistungen und Fortbildungen anzubieten sowie andere landesweite Fördermaßnahmen zu planen und zu koordinieren.

Das LBZ verfügte zum 1. Oktober 2020 über einen Personalbestand von umgerechnet 110,7 Vollzeitkräften (VZK).

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des LBZ schwerpunktmäßig für die Jahre 2016 bis 2019 geprüft.⁴

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Bedarf für das bei der wissenschaftlichen Bibliothek eingesetzte Personal fraglich

Im Fachbereich wissenschaftliche Bibliothek waren insgesamt 79 Bedienstete (57,6 VZK) für folgende Aufgaben eingesetzt:

- Bestandsaufbau und wissenschaftliche Erschließung der Medien,
- Medienbearbeitung und -verwaltung,
- Thekendienste für Ausleihe und Auskünfte,
- Betreuung der Lesesäle und Magazine sowie
- Erhaltung und Nutzbarmachung von historischen Beständen, Sondersammlungen oder Ähnlichem.

Die Bestände der wissenschaftlichen Bibliothek beliefen sich 2019 u. a. auf 1,8 Mio. Bücher und Zeitschriften sowie 59.000 digitale Medien. Kontinuierlich ging die Zahl der Nutzerinnen und Nutzer von 2016 bis 2019 um 11 %, die der Entleihungen um 24 % und die der Bibliotheksbesuche um 18 % zurück. Zudem waren 2019 am Standort Koblenz Selbstverbuchungsterminals für Ausleihe und Rücknahme in Betrieb genommen worden. Diese ermöglichen es, Personal durch die Trennung von Öffnungs- und Servicezeiten einzusparen. Für den Standort Speyer war die Einführung solcher Terminals noch nicht abschließend entschieden worden. Die Auswirkungen dieser Faktoren auf den Personalbedarf hatte das LBZ nicht ermittelt.⁵

Das Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration hat erklärt, bezüglich der Selbstverbuchungsterminals werde nach einem ausreichenden Routinebetrieb die Höhe des notwendigen Personaleinsatzes auch im Zusammenhang mit der möglichen Verteilung von Öffnungs- und Servicezeiten sowie eine Übertragung auf den Standort Speyer überprüft.

Das LBZ hat mit seiner Stellungnahme erste Ansätze zu einer umfassenden Ermittlung des Personalbedarfs der wissenschaftlichen Bibliothek vorgelegt. Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass diese auf der Basis aktueller Fallzahlen und Zeitwerte vertieft werden sollten.

³ § 1 Abs. 3 Satz 3 LBibG verwendet den Begriff „Fachstellen“, die Verwaltungsvorschrift „Förderung des öffentlichen Bibliothekswesens in Rheinland-Pfalz“ vom 9. Dezember 2011, Amtsblatt 2012, S. 113, GAmtsbl. 2016, S. 139 verwendet „Büchereistellen“.

⁴ Bedingt durch die Corona-Pandemie waren bei der Prüfung des LBZ eigene Erhebungen zu den Arbeitsprozessen vor Ort nicht möglich.

⁵ Das LBZ hatte zwar - entsprechend einer Zusage im Entlastungsverfahren für das Jahr 2009 (vgl. Beitrag Nr. 17 des Jahresberichts 2011, Drucksache 15/5290) - begonnen, für verschiedene Bereiche Personalbedarfsermittlungen durchzuführen, die Arbeiten aber aufgrund einer Umstrukturierung im Jahr 2016, neuer Aufgaben und aus personellen Gründen nicht fortgeführt.

2.2 Serviceangebot und Personalbedarf der Büchereistelle überprüfungsbedürftig

Die Büchereistelle an den Standorten Neustadt an der Weinstraße und Koblenz bietet mit ihrer Ergänzungsbücherei öffentlichen Bibliotheken, Schulbibliotheken und ähnlichen Einrichtungen die Möglichkeit, durch die Ausleihe von Büchern oder sonstigen Medien die eigenen Bestände temporär zu verstärken. Die Ergänzungsbücherei umfasste im Jahr 2019 annähernd 160.000 Medien. Allerdings ging die Zahl der Einrichtungen, die die Ergänzungsbücherei nutzten, von 558 im Jahr 2017 auf 536 im Jahr 2019 zurück. Im selben Zeitraum sank die Zahl der Ausleihen von annähernd 141.900 auf 139.200⁶. Strukturierte turnusmäßige Auswertungen für eine nachfrageorientierte Bestandspflege und für ein auch nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten optimiertes Medienangebot fehlten.

Das LBZ hat erklärt, eine Anpassung des Verfahrens werde geprüft. Ziel sei, mit den angewandten Methoden und Hilfsmitteln eine vorausschauende und nachfrageorientierte Bestandsentwicklung zu betreiben.

Für ehren- oder nebenamtlich geleitete Bibliotheken bot die Büchereistelle die büchereifertige Medienbearbeitung an, die das Katalogisieren, Inventarisieren, Folieren und Etikettieren beinhaltete. In den Jahren 2016 bis 2019 bearbeitete sie insgesamt 158.000 Medien. Zu Beginn des Jahres 2021 stellte sie dieses Angebot bis auf wenige Ausnahmefälle, z. B. bei der Neueinrichtung von Leseecken, ein. Die Auswirkungen des Wegfalls der Aufgaben auf den Personalbedarf wurden bislang nicht hinreichend geprüft.

Das LBZ hat darauf hingewiesen, eine Personalbedarfsbemessung zu den verbleibenden Arbeitsmengen für die Ergänzungsbücherei am Standort Koblenz liege bereits vor. Der Arbeitsbereich werde aber nochmals im Ganzen untersucht und das Gesamtergebnis dokumentiert.

Die Büchereistelle belieferte Buchhandlungen und Büchereien mit Materialien zur Buchbearbeitung, wie Klebe- und Schutzfolien oder Etiketten. Den rechnerisch erzielten Gewinnen aus dem kalkulierten Versandkostenaufschlag auf die Einkaufspreise standen anteilige Personal- und Sachkosten mindestens in gleicher Höhe gegenüber, z. B. für Materialeinkauf und -lagerung, Auftragsbearbeitung von der Entgegennahme der Bestellung über die Materialkommissionierung bis zum Versand, Rechnungsstellung sowie Überwachung und Verbuchung des Zahlungseingangs. Zudem trat das LBZ als öffentliche Einrichtung insoweit in eine Konkurrenzsituation zu gewerblichen Händlern, die ab 2023 eine Umsatzsteuerpflicht auslösen wird.

Das LBZ hat erklärt, der Materialverkauf werde spätestens Ende 2022 eingestellt. Für die Büchereien würden alternative Lösungen geprüft, um wirtschaftliche Vorteile z. B. durch den Abschluss von Rahmenverträgen zu generieren und Mehrbelastungen zu dämpfen.

2.3 Haushaltsführung verbesserungsbedürftig

2.3.1 Kaufmännische Betriebsrechnung

Im Jahr 1960 war den damals selbstständigen Büchereistellen gestattet worden, Teile ihres Geschäftsverkehrs nach den Vorschriften der Reichshaushaltsordnung für die Buchführung der Reichsbetriebe abzuwickeln. Mit dem Inkrafttreten der Landeshaushaltsordnung 1972 und bei der Eingliederung der Büchereistellen in das LBZ 2004 hätte es einer Prüfung der Erforderlichkeit einer Betriebsrechnung und gegebenenfalls erneuter Gestattungen auf der Basis der aktuellen Rechtsgrundlagen bedurft. Der Haushalt des LBZ im Übrigen wurde nach kamerale Grundätzen bewirtschaftet.

⁶ 2017 änderte sich die Zählweise der Ausleihvorgänge. Vergleiche mit den Vorjahren waren daher nicht möglich.

Bis zum 31. Dezember 2019 hatte das LBZ in der Betriebsrechnung ein Eigenkapital von mehr als 400.000 € aufgebaut. Dies war aus der Haushaltsrechnung des Landes nicht erkennbar.

Zudem wies die Betriebsrechnung Mängel auf:

- Die Jahresabschlüsse wurden nicht geprüft.
- Geschäftsvorfälle wurden nicht immer zeitnah verbucht. Seit dem Jahr 2019 wurden am Standort Neustadt an der Weinstraße zwei Drittel der Geschäftsvorfälle erst mehr als 30 Tage nach Belegerstellung oder -eingang erfasst.
- Einwilligungen des Finanzministeriums für die Einrichtung von Bankkonten und Zahlstellen lagen nicht vor.
- Das Vier-Augen-Prinzip war nicht immer gewährleistet. Die Zuständigkeiten für Zahlungsverkehr und Buchführung waren nicht konsequent getrennt. Für einzelne Bankkonten bestanden Einzelverfügungsberechtigungen.

Außerdem verursachte die Betriebsrechnung beim LBZ Personalaufwand in der zentralen Verwaltung für Kassengeschäfte und für die Erstellung des Jahresabschlusses sowie Ausgaben für die Buchhaltungssoftware. Für die Bankguthaben fielen Negativzinsen an. Bei einer Abwicklung der Geschäftsvorfälle über das integrierte Rheinland-Pfälzische Mittelbewirtschaftungs- und Anordnungssystem IRM@ würde entsprechender Aufwand nicht entstehen.

Das Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration und das LBZ haben erklärt, die Betriebsrechnung werde eingestellt. Die Modalitäten und zeitlichen Umsetzungsschritte würden noch festgelegt. Die dazu gehörenden Prüfungen und die Schaffung der notwendigen haushaltssystematischen Titelstrukturen im Landeshaushalt würden bei den anstehenden Haushaltsaufstellungen ebenso wie die weiteren Feststellungen umgesetzt. Der künftige Personalbedarf und -einsatz in der zentralen Verwaltung werde ermittelt und das Ergebnis berücksichtigt.

2.3.2 Kamerale Haushaltsführung

Auch die kamerale Haushaltsführung war verbesserungsbedürftig:

- Die gebuchten Zahlungen in den Haushaltsüberwachungslisten des LBZ für 2019 stimmten nicht immer mit der Haushaltsrechnung überein.
- Das Bruttoprinzip, wonach Einnahmen und Ausgaben getrennt zu buchen sind, wurde in einigen Fällen nicht beachtet. So wurden zum Beispiel Einnahmen aus dem Verkauf von Eintrittskarten und Spenden von den Ausgaben für Veranstaltungen abgesetzt.
- Auszahlungen waren nicht immer von den Zweckbestimmungen der bebuchten Titel gedeckt, wie beispielsweise die Ausgaben für Betriebsausflüge, die aus dem Ansatz für Förderungen des öffentlichen Bibliothekswesens geleistet wurden.
- Ausgaben für denselben Zweck wurden aus verschiedenen Titeln geleistet.
- Die Verantwortlichen für die bei verschiedenen Banken eingerichteten Konten und Dauervorschüsse wurden der Landesoberkasse nicht immer gemeldet. Die Dauervorschüsse wurden nicht regelmäßig geprüft.
- Die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen zu den Zahlstellen der Standortbibliotheken konnte nicht vorgelegt werden. Kassenbestände wurden nicht immer zeitnah an die Landesoberkasse abgeführt. Tagesabschlüsse wurden nicht erstellt. Regelungen zur Zweckbestimmung und Verwaltung der Zahlstellen fehlten.
- Sponsoringgelder wurden von Unternehmen angenommen, mit denen das LBZ auch in sonstigen Vertragsbeziehungen stand.

Das LBZ hat erklärt, die Hinweise des Rechnungshofs und die haushaltsrechtlichen Vorgaben würden künftig beachtet.

2.3.3 Ausschreibungen

Vor der Auftragsvergabe für Dienstleistungen im Zuge des Strategieprozesses (Auftragswert 100.000 €), für technische Komponenten des Selbstverbuchungssystems (Auftragswert 106.000 €) sowie Buchbindearbeiten (Auftragswert 50.000 €) hatte das LBZ gebotene Ausschreibungen nicht durchgeführt.

Bei der zulässigen freihändigen Vergabe eines Beratungsauftrags fehlten die erforderlichen Vergleichsangebote. Vergabeentscheidungen waren nicht hinreichend dokumentiert.

Das LBZ hat erklärt, die Hinweise des Rechnungshofs bezüglich der Ausschreibungen würden künftig beachtet und die erforderlichen Dokumentationen vorgenommen.

2.4 Informations- und Lernportal - Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlte

Das LBZ befasste sich seit 2018 mit dem Projekt eines integrierten Informations- und Lernportals zur flächendeckenden Informationsversorgung für Rheinland-Pfalz. Das Portal soll die analogen und digitalen Angebote im Bereich der Bibliotheken bündeln. Hierzu sollen Bibliotheksmanagementsysteme und -kataloge vereinheitlicht werden. Darüber hinaus sollen Bibliotheken im Rahmen eines Verbundes miteinander vernetzt sowie ein landesweiter Bestell- und Lieferservice angeboten werden. Öffentliche Bibliotheken und Schulbibliotheken sollen sich an dem Portal beteiligen können. Die Koordination soll das LBZ übernehmen.

Neben einmaligen Investitionskosten zum Aufbau der technischen Infrastruktur werden laufende Kosten für die zentralen Softwarekomponenten und die digitalen Inhalte des Portals anfallen. Diese wurden für die Jahre 2022 bis 2024 mit rd. 9,6 Mio. € beziffert:

	Software	Digitale Inhalte	Personal	Marketing u. a.	Summe
	- € -				
2022	600.000	270.000	275.000	46.500	1.191.500
2023	1.000.000	750.000	275.000	29.500	2.054.500
2024	4.500.000	1.500.000	275.000	73.500	6.348.500

Den zusätzlichen Personalbedarf für die Organisation und Koordination des Portals - ohne Hosting⁷- schätzte das LBZ auf 4,5 VZK.

Mit steigender Anzahl von Portalteilnehmern würden die laufenden Kosten für die Software entsprechend ansteigen. Ob und wie diese Kosten auf die teilnehmenden Bibliotheksträger umgelegt werden sollen, war nicht geklärt. Eine Machbarkeitsstudie vom Dezember 2020 enthielt keine belastbaren Aussagen zu den an einer Teilnahme interessierten Bibliotheken.

Damit fehlte eine wesentliche Grundlage für die Prüfungen der Finanzierung und der Wirtschaftlichkeit des Projekts, die im Rahmen einer Test- und Vorbereitungsphase 2021 erfolgen sollten. Im Hinblick auf die entstandenen und für die Pilotphase ab 2022 prognostizierten Ausgaben ist eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Grundlage für die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers erforderlich, ob weitere Personal- und Sachmittel für die Fortführung des Projekts bereitgestellt werden.

⁷ Betrieb der notwendigen Infrastruktur für die Bereitstellung der Dienste im Internet.

Das Ministerium hat erklärt, die Planungen sähen aktuell vor, dass das Portal erst im Doppelhaushalt 2023/2024 veranschlagt werden solle. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werde im Jahr 2022 erfolgen und diene als Grundlage für die Umsetzung einer Pilotphase.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) den Personalbedarf insbesondere für die wissenschaftliche Bibliothek zu ermitteln und dabei auch die Auswirkungen der rückläufigen Ausleihzahlen und des Einsatzes von Selbstverbuchungsterminals auf die Öffnungszeiten einzubeziehen,
- b) die Personalausstattung der Büchereistelle an deren reduzierten Aufgabenumfang anzupassen,
- c) den Materialverkauf in der Büchereistelle einzustellen,
- d) die gesonderte Betriebsrechnung der Büchereistelle einzustellen und die Geschäftsvorfälle in der kameralen Haushaltsführung abzubilden,
- e) die Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorgaben, wie Bruttoprinzip, Vier-Augen-Prinzip und der Zweckbindung von Ausgaben sicherzustellen,
- f) das Vergaberecht zu beachten, erforderliche Ausschreibungen vorzunehmen und die Vergabe-Entscheidungen zu dokumentieren,
- g) eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Projekt „Informations- und Lernportal“ durchzuführen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen und Untersuchungen zu 3.1 Buchstaben a) bis d) und g) zu berichten.

Nr. 16

**Stütz- und Sicherungsbauwerke an Landesstraßen
- Mängel bei der Bauwerksprüfung und -erhaltung,
Verantwortlichkeiten oft ungeklärt, keine nachhal-
tige Erhaltungsstrategie -**

Der Landesbetrieb Mobilität prüfte und überwachte Stützbauwerke häufig nicht ordnungsgemäß. Die vorgeschriebenen Prüfintervalle wurden teilweise erheblich - in einigen Fällen sogar um Jahrzehnte - überschritten.

Die erforderlichen Erhaltungsausgaben wurden zwischen 2007 und 2016 im Mittel um 35 % unterschritten. Weil Erhaltungsmaßnahmen unterblieben oder aufgeschoben wurden, kam es zu teilweise gravierenden Zustandsverschlechterungen und in mehreren Fällen zu Teileinstürzen.

Der Anteil der Stützbauwerke, für die mittelfristig größere bauliche Erhaltungsmaßnahmen erforderlich sind, ist deutlich angestiegen. Aufgrund der Altersstruktur der Bauwerke werden zudem langfristig größere Erhaltungsmaßnahmen verstärkt erforderlich.

Die Datenlage zur Bau- und Unterhaltungslast von Stützbauwerken war in einer Vielzahl von Fällen unzureichend. Bei 695 Bauwerken hat der Landesbetrieb die Baulast Stellen außerhalb der Landesverwaltung („Sonstige“) und bei 76 Bauwerken die Baulast privaten Eigentümern zugeordnet. Tatsächlich lag die Baulast in mehreren geprüften Fällen beim Land.

Eine nicht geklärte Baulastträgerschaft und zu geringe Erhaltungsausgaben bergen Risiken. Insbesondere Extremwetterlagen können die Standsicherheit der Stützbauwerke und die Sicherheit des Verkehrs auf den Landesstraßen gefährden.

Für Sicherungsbauwerke, z. B. Steinschlag- und Schneeschutzzäune, fehlten Regelungen zur turnusmäßigen Prüfung. Der Landesbetrieb verfügte auch nicht über hinreichende Daten, um die Erhaltung der Sicherungsbauwerke landesweit zu kontrollieren und wirtschaftlich zu steuern.

1 Allgemeines

Die Sicherung der Landesstraßen erfordert eine stetige Befassung mit dem Bau und der Unterhaltung aller Straßenbestandteile. Hangrutschungen, Stein- und Blockschlag (Geereignisse) gefährden die Verkehrssicherheit und Verfügbarkeit von Straßen, die in Tal- oder Hanglagen verlaufen. Sie haben in den zurückliegenden Jahren wiederholt zu teils erheblichen Sachschäden und längerfristigen Verkehrsbeeinträchtigungen geführt.



Verkehrsgefährdungen, -eingriffe und Schäden durch Rutschungen und Steinschlag in Rheinland-Pfalz (Fotos des Landesbetriebs Mobilität)

Georeignisse werden häufig durch intensive Niederschläge, Frost-Tau-Wechsel, Temperaturwechsel und Stürme ausgelöst. Die Häufigkeit dieser Ereignisse wird aufgrund des Klimawandels möglicherweise zunehmen. Damit steigen die Anforderungen an die für die Straßenverkehrssicherheit verantwortlichen Baulastträger, gegen derartige Gefährdungen des Verkehrs vorzusorgen.

Zum Schutz gegen diese Gefahren sowie gegen geologische und geotechnische Einwirkungen¹ auf Straßen, gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Bauwerke, die nach ihrer Funktion in Stütz- und Sicherungsbauwerke eingeteilt werden. Stützbauwerke sind Wandkonstruktionen, Erd- oder Felsvernadelungen, die eine dauernde Stützfunktion gegenüber dem anstehenden Erdreich oder Fels, dem Straßenkörper oder Gewässern ausüben.² Sicherungsbauwerke - wie Steinschlag- und Schneeschutzzäune sowie Vernetzungen - sichern Straßen gegen in Bewegung geratene Steine, Schneemassen oder Felsblöcke.

Das Land ist Träger der Straßenbaulast für die Landesstraßen. Es hat diese in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern.³ Zu einer öffentlichen Straße gehören nicht nur die Fahrbahn selbst, sondern auch weitere Bestandteile, u. a. Stützbauwerke.⁴

Die Straßenbaulast für ein Stützbauwerk besteht unabhängig von den Eigentumsverhältnissen an dem Bauwerk bzw. an dem Grundstück, auf dem das Bauwerk errichtet ist. Maßgeblich ist allein, ob das Bauwerk rechtlich als Straßenbestandteil

¹ Im Unterschied zu den temporär wirkenden „Georeignissen“ (z. B. Steinschlag) wirken geologische und geotechnische Einwirkungen (z. B. die Erdmassen eines Hanggrundstücks) permanent auf Straßen und die dazu gehörenden Bauwerke ein.

² Sofern sie eine sichtbare Höhe von 1,5 m oder mehr aufweisen, sind sie nach DIN 1076 „Ingenieurbauwerke im Zuge von Straßen und Wegen, Überwachung und Prüfung“ turnusmäßig zu überwachen und zu prüfen.

³ § 12 Abs. 1 i. V. m. § 11 Abs. 1, 3 Landesstraßengesetz Rheinland-Pfalz (LStrG).

⁴ Die Bestandteile einer Straße sind in § 1 Abs. 3 LStrG definiert.

einzuordnen ist.⁵ Das ist der Fall, wenn ein funktionaler Zusammenhang zur Straße besteht, d. h. das Stützbauwerk zur Erfüllung der Aufgaben aus der Straßenbaulast erforderlich ist und daher überwiegend der Straße dient.⁶

Daneben haftet das Land Dritten gegenüber nach zivilrechtlichen Grundsätzen, wenn es seiner allgemeinen Verkehrssicherungspflicht, die ihm aufgrund der Zulassung des öffentlichen Verkehrs auf der betreffenden Straße obliegt, nicht nachkommt.⁷

Zur Erfüllung beider Pflichtenkreise ist es erforderlich, regelmäßig den Zustand der Stütz- und Sicherungsbauwerke zu prüfen und zu überwachen, damit notwendige Maßnahmen rechtzeitig erkannt und durchgeführt werden können.

Insgesamt ist der Landesbetrieb für mindestens 1.750 Stütz- und 250 Sicherungsbauwerke an den Landesstraßen zuständig. Der Rechnungshof hat die Maßnahmen zur Erhaltung dieser Bauwerke für den Zeitraum 2007 bis 2020 sowie die Erfassung und Bewertung von Georisiken bei Sicherungsbauwerken untersucht. Die Prüfung der Erhaltungspraxis umfasste die Datenverwaltung, die Zustandskontrollen sowie den Mitteleinsatz und die Vermögensentwicklung.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlerhafte oder unklare Zuordnungen der Bau- und Unterhaltungslasten von Stützbauwerken

Die Bauwerksdatenbank des Landesbetriebs enthielt bei einer Vielzahl von Stützbauwerken nur unzureichende oder zweifelhafte Angaben zur Baulast und zu den Pflichten, die Baulastträgern hinsichtlich der Unterhaltung und Instandsetzung (UI-Pflicht) sowie des Um- und Ausbaus (UA-Pflicht) obliegen. Bei 695 Bauwerken hat der Landesbetrieb die Baulast Stellen außerhalb der Landesverwaltung („Sonstige“) und bei 76 Bauwerken die Baulast privaten Eigentümern zugeordnet. Stichproben ergaben, dass Angaben in der Datenbank fehlerhaft waren und die Baulast nicht den jeweiligen Eigentümern, sondern dem Land oblag. Der Landesbetrieb hat diese Baulastzuordnungen inzwischen korrigiert. Darüber hinaus bestand in weiteren Fällen hinsichtlich der Zuordnung der Baulast und der Baulastträgerpflichten noch Klärungsbedarf.

Bei 90 % der Stützbauwerke „Sonstiger“ und bei 89 % der Stützbauwerke „privater Eigentümer“ ist die in der Vermögensbuchhaltung des Landesbetriebs angenommene wirtschaftliche Nutzungsdauer bereits überschritten oder die Restlebensdauer unbekannt. Der dort bestehende Investitions- und Erhaltungsbedarf birgt Risiken für den Landeshaushalt. Denn es ist nicht auszuschließen, dass die Bau- und Unterhaltungslast für zahlreiche dieser Bauwerke tatsächlich dem Land zuzuordnen ist.

Der Landesbetrieb hat erklärt, ihm sei die dargestellte Problematik der Baulastträgerschaft bekannt. Das Thema sei 2019 in einem Leitfaden behandelt worden und 2017 sowie bereits 1993 Gegenstand eines Erfahrungsaustauschs gewesen. Seitdem seien mit unterschiedlicher Intensität Klärungen der Baulast herbeigeführt und

⁵ Bestandteile der öffentlichen Straßen, siehe § 1 Abs. 3 LStrG.

⁶ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 24. Mai 2012 - 7 A 10976/11; VG Neustadt (Weinstraße), Urteil vom 4. September 2014 - 4 K 148/14.NW.

⁷ Vgl. grundsätzlich zur Abgrenzung der öffentlich-rechtlichen Straßenbaulast und der zivilrechtlichen Straßenverkehrssicherungspflicht BGH, Urteil vom 20. März 1967 - III ZR 29/65; zum Inhalt der allgemeinen Verkehrssicherungspflicht des Straßenbaulastträgers: OLG Koblenz, Beschluss vom 9. Januar 2020 - 12 U 463/19.

in der Datenbank SIB-Bauwerke⁸ aktualisiert worden. Allerdings hänge die Behandlung der Thematik wesentlich von den Personalkapazitäten ab; derzeit bestehe Personalmangel, der dadurch verstärkt würde, dass es zunehmend schwieriger werde, Stellen adäquat zu besetzen.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass es nicht vertretbar ist, die Lösung des seit fast drei Jahrzehnten bekannten Problems weiter aufzuschieben. Mit den zur Klärung der Baulast vorübergehend erforderlichen Arbeiten können beispielsweise auch externe Dienstleister beauftragt werden.

2.2 Mängel bei der Prüfung und Überwachung von Stützbauwerken sowie bei der Grünpflege

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement setzt eine ordnungsgemäße Prüf- und Überwachungstätigkeit⁹, einen sachgerechten Informationsaustausch und eine effektive Zusammenarbeit zwischen den jeweils zuständigen Straßenmeistereien, regionalen Dienststellen und der für die Bauwerksprüfung verantwortlichen Stelle in der Zentrale des Landesbetriebs (zentrale Bauwerksprüfung) voraus.

Im Prüfungszeitraum überschritt die zentrale Bauwerksprüfung bei zahlreichen Stützbauwerken die nach DIN 1076 vorgeschriebenen Prüfintervalle von drei Jahren teilweise erheblich, in Einzelfällen sogar um mehrere Jahrzehnte. In keinem der untersuchten Fälle erfüllten Straßenmeistereien ihre Überwachungsaufgaben ordnungsgemäß. Zum Teil verschlechterte sich der Zustand von Bauwerken gravierend. In mehreren Fällen kam es zu Teileinstürzen, weil Schäden nicht erkannt und notwendige Maßnahmen von den regionalen Dienststellen des Landesbetriebs nicht rechtzeitig ausgeführt wurden.



Teileinstürze eines Stützbauwerks unmittelbar am Fahrbahnrand der Landesstraße 4 infolge einer über zehn Jahre nachlässigen Unterhaltungstätigkeit und nicht ordnungsgemäßer Bauwerkskontrollen.

⁸ Das Programmsystem „Straßeninformationsbank-Bauwerke“ (SIB-Bauwerke) ist eine Entwicklung der Straßenbauverwaltungen von Bund und Ländern zur Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Bauwerksprüfungen und -überwachungen. Siehe dazu: <https://sib-bauwerke.de/>.

⁹ Vgl. DIN 1076.

Seit 2007 ist der Anteil von Stützbauwerken mit guten bis sehr guten Zustandsnoten rückläufig. Dies ist ein Indiz dafür, dass Straßenmeistereien laufende Unterhaltungsarbeiten vernachlässigt haben. Hierzu zählen u. a. Gehölz- und Grünschnittarbeiten sowie kleine bauliche Maßnahmen, durch die eine Schadensausbreitung an den Bauwerken vermieden werden kann. Aufgrund dieser Entwicklung hat sich der Anteil der Bauwerke, der mittelfristig größere bauliche Erhaltungsmaßnahmen erfordert, deutlich vergrößert und betrifft mittlerweile fast die Hälfte aller Stützbauwerke an den Landesstraßen.



Schäden durch Bewuchs als Folge einer nachlässigen Unterhaltungstätigkeit.

Der Landesbetrieb hat erklärt, er arbeite seit seiner Gründung an optimierten Einsatzplänen für das Bauwerksprüfpersonal und Möglichkeiten der Kostenreduzierung. Dabei sei es unvermeidbar gewesen, den vorgegebenen Prüfzyklus zu verlassen und Prüfungen zeitlich vorzuziehen oder zu verschieben. Zur Optimierung der Einsatzplanung sei durch ein externes Büro das „Auswertetool zur Prüfungsvorbereitung und -organisation der Bauwerksprüfung“ erstellt und im Jahr 2021 erstmalig angewendet worden. Künftig würden so die Abweichungen vom Prüfzyklus auf ein Minimum reduziert. Darüber hinaus werde er ein Schulungskonzept entwickeln. Die mit der Bauwerksüberwachung betrauten Mitarbeiter der Straßenmeistereien würden dann entsprechend fortgebildet.

Eine Verbesserung der Grünpflege im Bereich von Stützbauwerken werde in den internen Qualitätszirkeln thematisiert. Durch Personaleinsparungen im Betriebsdienst seien die Spielräume für eine Intensivierung der Grünpflegearbeiten in Eigenleistung jedoch begrenzt. Die zentrale Bauwerksprüfung werde zukünftig in einem jährlichen Schreiben die Straßenmeistereien gesondert auf die Bauwerke hinweisen, bei denen die jeweils letzte Prüfung durch Bewuchs behindert gewesen sei.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass Personalengpässe bei der Bauwerksprüfung und der Grünpflege zumindest zeitweise kompensiert werden können, wenn diese Leistungen an externe Dienstleister vergeben werden. Die vom Landesbetrieb angekündigten Schulungen reichen nicht aus, um die bei der Bauwerksüberwachung festgestellten Defizite zu beheben. Vielmehr bedarf es hierfür weiterer Maßnahmen, um die Erfüllung der Aufgaben dauerhaft zu gewährleisten.

2.3 Erhebliche Diskrepanz zwischen Erhaltungsausgaben und -bedarf für Stützbauwerke

In den Jahren 2007 bis 2020 verausgabte der Landesbetrieb insgesamt 40,3 Mio. € für die Erhaltung der Stützbauwerke an Landesstraßen. Im Durchschnitt entspricht das Ausgaben von jährlich 2,9 Mio. €. Gemessen an den Ausgaben, die nach der im

Auftrag des Landesbetriebs erstellten Erhaltungsbedarfsprognose 2003 bis 2017 (Gutachten¹⁰) erforderlich sind, um den Zustand der Stützbauwerke auf einem gleichbleibenden Niveau zu erhalten, besteht für den Zeitraum 2007 bis 2017 eine deutliche Unterdeckung. So unterschritten die Ist-Ausgaben die Sollwerte in den Jahren 2007 bis 2016 um 0,5 Mio. € bis 2,0 Mio. €, im Mittel jährlich um 1,3 Mio. € oder 34,7 %. Lediglich im Jahr 2017 überstiegen die Erhaltungsausgaben den Sollwert.



Die Darstellung veranschaulicht die Abweichung der tatsächlichen Erhaltungsausgaben von dem ermittelten Bedarf für die Erhaltung von und Investitionen in Stützbauwerke nach dem Gutachten zur Erhaltungsbedarfsprognose bis 2017.

Im Vergleich zu den Brücken sind Erhaltungsmaßnahmen an Stützbauwerken in den Investitionsplänen unterrepräsentiert, obwohl die Größenordnung beider Bauwerksbestände vergleichbar und die Altersstruktur der Stützbauwerke ungünstiger ist. Beispielsweise entfielen von den im Investitionsplan 2014 bis 2018 vorgesehenen Erhaltungsmaßnahmen an Ingenieurbauwerken 25 % auf Stützbauwerke und 73 % auf Brücken.¹¹ Im aktuellen Investitionsplan 2019 bis 2023 sank der Anteil für Erhaltungsmaßnahmen an Stützbauwerken auf 16 %. Angesichts des mangelhaften Zustands vieler Stützbauwerke und zur Vermeidung von unwetterbedingten Risiken ist es nach Auffassung des Rechnungshofs erforderlich, vorzugsweise im Zusammenhang mit den Bauwerksprüfungen nach DIN 1076 Vulnerabilitäts- und Risikoanalysen durchzuführen.

Von 2009 bis 2020 wurden aus den Investitionsplänen nur wenige Erhaltungsmaßnahmen in die Bauprogramme übernommen¹² und diese häufig nicht wie geplant ausgeführt, sondern teilweise mehrfach aufgeschoben. Zudem wurden Erhaltungsmittel teilweise nicht für den Erhalt, sondern für den Neubau von Stützbauwerken verausgabt. Dies war insgesamt nicht wirtschaftlich, da sich Schäden¹³ ausgeweitet

¹⁰ „Ermittlung des Erhaltungs- und Ausbaubedarfs und Erstellung einer Dringlichkeitsreihung für die Straßen, Ingenieurbauwerke, Knotenpunkte und Radwege im Zuge der Landesstraßen in Rheinland-Pfalz“, Landesbetrieb Straßen und Verkehr Rheinland-Pfalz, SEP Maerschalk, 2003; vgl. „Status-quo-Szenario QS1“.

¹¹ 2 % entfielen auf sonstige Bauwerksmaßnahmen.

¹² Von den 24 an Stützbauwerken vorgesehenen Erhaltungsmaßnahmen des Investitionsplans 2019 - 2023 waren 19 bereits im Investitionsplan 2014 - 2018 und sechs Maßnahmen im Investitionsplan 2009 - 2013 enthalten.

¹³ Z. B. herausgebrochene Steine, Teileinstürze, Ausbauchungen, Verkippungen, unterspülte Fundamente.

und die zu ihrer Beseitigung erforderlichen Kosten durch wiederholtes Aufschieben notwendiger Erhaltungsmaßnahmen unnötig erhöht hatten.

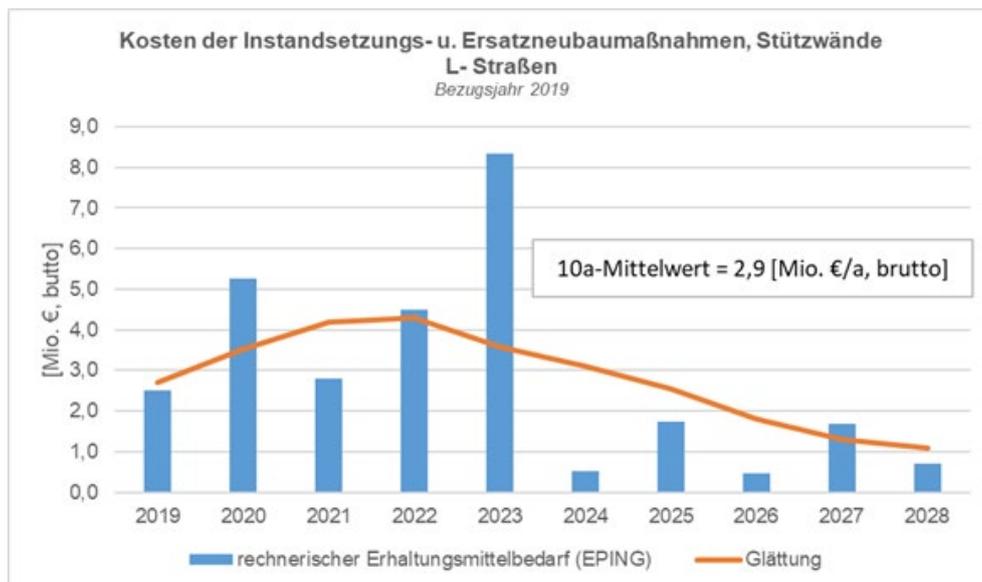
Angesichts dessen sollte der Landesbetrieb die für den Straßenbau veranschlagten Mittel nach dem Grundsatz „Erhalt vor Neubau“ verstärkt für Stützbauwerke einsetzen, um so verfrühte und kostenträchtige Ersatzneubauten zu vermeiden.

Der Landesbetrieb hat erklärt, dass er für die Durchführung von Erhaltungsmaßnahmen auf Grundlage der Erhaltungsbedarfsprognose mehr Personal benötige. Er werde eine Berücksichtigung von objektbezogenen Risiken (Bauwerksstandort und -höhe) bei der nutzwertanalytischen Dringlichkeitsbewertung zur Programmaufstellung prüfen. Aufgrund begrenzter Personalkapazitäten sehe er sich jedoch außerstande, objektbezogene Vulnerabilitäts- und Risikoanalysen für den gesamten Bauwerksbestand durchzuführen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass externe Gutachter mit Vulnerabilitäts- und Risikoanalysen des Bauwerksbestands beauftragt werden können. Diese Untersuchungen können in einem ersten Schritt schwerpunktmäßig in besonders gefährdeten Bereichen durchgeführt werden, z. B. bei Stützbauwerken an Gewässerläufen, Verkehrswegebündelungen, Rutschhängen und Landesstraßen mit hohem Verkehrsaufkommen.

2.4 Langfristig starker Anstieg von Erhaltungsmaßnahmen für Stützbauwerke zu erwarten

Nach der Prognose des Landesbetriebs unterliegt der Erhaltungsmittelbedarf erheblichen Schwankungen und fällt in dem Zeitraum 2023 bis 2028 stark ab:



Die Grafik zeigt die Kosten der Instandsetzungs- und Ersatzneubaumaßnahmen für Stützwände an Landesstraßen, Quelle: Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz - Geschäftsbereich Planung/Bau, April 2021.

Nach 2028 wird der Erhaltungsmittelbedarf jedoch steigen. Denn aus den Altersstrukturdaten der Bauwerke geht hervor, dass der Anteil der Stützbauwerke, bei denen größere Erhaltungsmaßnahmen anfallen werden, in den nächsten zwei Jahrzehnten stark zunehmen wird. Nach den Daten des Landesbetriebs werden allein bis 2035 weitere 24 % der Bauwerksflächen (Baujahre 1956 bis 1970) voraussichtlich das Ende der in der Vermögensbuchhaltung angesetzten wirtschaftlichen Nutzungsdauer von 65 Jahren erreichen und kostenintensive Erhaltungsmaßnahmen erfordern, um die normative Nutzungsdauer von 110 Jahren zu erreichen. Außerdem fehlen in der Erhaltungsbedarfsprognose bisher die Risiken, die aus den in vielen

Fällen klärungsbedürftigen und teilweise wenig belastbaren Angaben zu der Baulast und den UI-/UA-Pflichten resultieren¹⁴.

Der Landesbetrieb hat erklärt, der prognostizierte Erhaltungsmittelbedarf werde ganz wesentlich von der Altersstruktur des Bauwerksbestands beeinflusst. In Überlagerung mit dem Nachholbedarf aus vergangenen Jahren ergebe sich rechnerisch ein Maximum in den Jahren 2022/2023. Aus Sicht des Landesbetriebs sei der 10-Jahres-Mittelwert des Erhaltungsmittelbedarfs für die Erhaltungspraxis die maßgebliche Größe. Die Möglichkeiten einer Risikoabschätzung für den Erhaltungsmittelbedarf aus klärungsbedürftigen Baulasten werde geprüft.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass es im Hinblick auf die Altersstruktur des Stützbauwerksbestands erforderlich ist, eine Strategie zu entwickeln, mit der die Ausweitung von Schäden vermieden und Infrastrukturausfallrisiken verringert werden können sowie die Lebensdauer der Bauwerke ausgeschöpft und dem absehbar stark ansteigenden Erhaltungsbedarf entgegengewirkt werden kann. So können z. B. erforderliche Arbeiten an Stützbauwerken im Bereich von Gewässerläufen und Verkehrswegebündelungen über kürzere Zeiträume zu kleineren Instandsetzungsmaßnahmen zusammengefasst werden. Sofern die personellen Ressourcen des Landesbetriebs dafür nicht ausreichen, wäre eine Vergabe an Externe zu prüfen.

2.5 Sicherungsbauwerke - fehlende Regelungen und Daten zur Bauwerkserhaltung

Im Gegensatz zu den Stützbauwerken fehlen für Sicherungsbauwerke bundeseinheitliche Vorgaben zur Bestandserfassung, regelmäßigen Überwachung und Prüfung sowie Datenhaltung und -auswertung.

Die in der derzeitigen Bestandserfassungsliste des Landesbetriebs enthaltenen Daten eignen sich nach Qualität und Umfang nicht, um die Erhaltung der Sicherungsbauwerke landesweit zu kontrollieren und zu steuern. Es fehlen wesentliche Kenndaten u. a. zu dem Anlagevermögen, dem Erhaltungsbedarf, den Erhaltungsausgaben, der Baulast, den UI-/UA-Pflichten, der Konstruktion sowie zu dem Bauwerksalter und -zustand.

Außerdem hat der Landesbetrieb bisher die wiederkehrende Prüfung des Zustands der Sicherungsbauwerke - vorzugsweise mit der Vergabe von Zustandsnoten - nicht geregelt.

Der Landesbetrieb hat erklärt, er beabsichtige zwar, den Zustand der Konstruktion in einem fünfjährigen Turnus zu prüfen und alle zehn Jahre die geologische Gefährdungssituation und -einstufung sowie die Dimensionierung der Konstruktionen zu überprüfen. Mit dem Beginn der standardisierten Prüfungen beabsichtige er zudem, Zustandsnoten zu vergeben. Allerdings ermögliche bereits die aktuelle Bestandsdatenerfassung den verkehrssicheren Betrieb der Straßen. Die von den Straßenmeistereien für das Straßenzubehör wöchentlich durchzuführenden Streckenkontrollen und die zweimal jährlich durchzuführenden Felsschauen seien zur Überwachung der Sicherungsbauwerke ausreichend. Er kenne keine Fälle mit Sach- oder Personenschäden, die auf eine mangelnde Unterhaltung von Sicherungsbauwerken zurückzuführen seien. Überdies gebe es nur wenige Fälle, in denen Sicherungsbauwerke vollständig versagt hätten.

Zudem hat der Landesbetrieb mitgeteilt, die Basisdaten von Sicherungsbauwerken würden derzeit im Rahmen des MABEIS¹⁵-Projektes mit der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und dem Landesamt für Geologie und Bergbau sukzessive erhoben. Zukünftig solle mit der MABEIS-Anwendung die Prognose von Ereignissen

¹⁴ Vgl. Beitrag Nr. 16, Tz. 2.1, dieses Jahresberichts.

¹⁵ **Massenbewegungsinformationssystem.**

bzw. das Erkennen von Gefahrstellen deutlich verbessert sowie per Fernerkundung und automatisierter Auswertung beschleunigt werden.

Die Einführung von standardisierten Prüfungen erfordere allerdings einen hohen personellen Aufwand, den der Landesbetrieb derzeit nicht leisten könne. Daher werde geprüft, ob die erforderliche technische Aufgabe durch externe Büros wahrgenommen werden könne.

Der Landesbetrieb weist insofern darauf hin, dass derzeit noch ein erheblicher Handlungsbedarf bei der Bestandserfassung, der Aufnahme einer regelmäßigen sachkundigen Prüfung und Überwachung von Sicherungsbauwerken besteht. Handlungsbedarf besteht darüber hinaus jedoch auch bei der Ermittlung des aktuellen und künftigen Erhaltungs- und Investitionsbedarfs.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass umgehend eine Regelung zur regelmäßigen Zustandsprüfung getroffen werden sollte.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) durch eine verbesserte Arbeitsorganisation sicherzustellen, dass der Landesbetrieb Mobilität die Stützbauwerke in dem nach DIN 1076 vorgeschriebenen Turnus zukünftig ordnungsgemäß prüft und überwacht,
- b) Gehölz- und Grünschnittarbeiten intern besser abzustimmen und zu intensivieren, um Schadensausbreitungen an Stützbauwerken zu vermeiden.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) alle im Eigentum Dritter befindlichen Stützbauwerke, bei denen eine Baulastträgerschaft des Landes in Betracht kommt, im Hinblick auf die Bau- und Unterhaltungslast zu überprüfen,
- b) die Vulnerabilität von Stützbauwerken im Hinblick auf die mit Extremwetterereignissen verbundenen Gefahren zu untersuchen und Risiken bei der Dringlichkeitsbewertung von Erhaltungsmaßnahmen zu berücksichtigen,
- c) eine Strategie für Stützbauwerke zu entwickeln und umzusetzen, damit unnötige Schadensausweitungen vermieden, Infrastrukturausfallrisiken verringert, die Lebensdauern ausgeschöpft und dem absehbar stark ansteigenden Erhaltungsbedarf entgegengewirkt werden kann,
- d) die für den Straßenbau veranschlagten Mittel nach dem Grundsatz „Erhalt vor Neubau“ verstärkt für den Erhalt von Stützbauwerken einzusetzen, um so verfrühte und kostenträchtige Ersatzneubauten zu vermeiden,
- e) die für das Erhaltungsmanagement der Sicherungsbauwerke erforderlichen Daten zu erfassen, in einer Datenbank zu pflegen, regelmäßig auszuwerten sowie spezifische Regelungen für die turnusmäßige Prüfung und Zustandsbewertung von Sicherungsbauwerken einzuführen,
- f) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

**Nr. 17 Landwirtschaftliches Versuchswesen der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum
- Zusagen aus dem Entlastungsverfahren im Jahr 2013 nur teilweise umgesetzt, Einsparpotenziale noch nicht umfassend realisiert -**

Ein Gesamtkonzept für das landwirtschaftliche Versuchswesen des Landes, in dem insbesondere der Bedarf, die Ziele und die Prioritäten für die einzelnen Versuchskategorien beschrieben sind, fehlte noch immer. Die Landesregierung hatte dem Landtag zugesagt, dass das Gesamtkonzept im Jahr 2013 erstellt und in weiten Teilen im Jahr 2014 zum Tragen kommen werde.

Bei mehreren Versuchskategorien bestand nach wie vor eine hohe Kostenunterdeckung. Weder wurden die Nutznießenden der Versuchsergebnisse hinreichend an den Kosten beteiligt, noch war die Kostenerstattung des Bundesortenamts für die Durchführung von Wertprüfungen angemessen angepasst worden.

Entgegen der Zusage, die Sortenversuche und Wertprüfungen um 25 % zu reduzieren, erhöhte sich deren Umfang. Allein im Jahr 2020 hätten Kosten von mindestens 315.000 € vermieden werden können.

Mindestens einer der fünf Versuchsstandorte ist entbehrlich.

1 Allgemeines

Der Rechnungshof hatte in den Jahren 2011/2012 das landwirtschaftliche Versuchswesen in den Bereichen Pflanzenbau, Ackerbau und Grünland geprüft. Die Feststellungen waren Gegenstand des Jahresberichts des Rechnungshofs 2013 und des anschließenden Entlastungsverfahrens.¹ Die Landesregierung hatte hierbei verschiedene Maßnahmen zur Umsetzung der Forderungen des Landtags und der Empfehlungen des Rechnungshofs zugesagt.

Zugesagt wurde insbesondere, ein detailliertes Gesamtkonzept für das landwirtschaftliche Versuchswesen zu erstellen und die Kosten für das Versuchswesen zu senken. Hierfür sollten Versuchsstandorte aufgegeben, die Kostendeckung bei verschiedenen Versuchskategorien erhöht und weniger Versuche in bestimmten Bereichen durchgeführt werden. Dies betraf insbesondere die kostenintensiven Versuchskategorien der Sortenversuche und Wertprüfungen.²

In einer Nachprüfung hat der Rechnungshof untersucht, inwieweit die Landesregierung die dem Landtag zugesagten Maßnahmen umgesetzt hat.

¹ Jahresbericht 2013, Nr. 21 - Landwirtschaftliches Versuchswesen der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum - (Drucksache 16/2050), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2013 des Rechnungshofs (Drucksache 16/2303), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/2701), Beschluss des Landtags vom 18. September 2013 (Plenarprotokoll 16/54 S. 3470), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2011 (Drucksache 16/3228 S. 10). Im Folgenden beziehen sich Verweise auf das Entlastungsverfahren auf diese Dokumente.

² Vgl. Beitrag Nr. 17, Tz. 2.2, dieses Jahresberichts.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Gesamtkonzept zur Neuorganisation des landwirtschaftlichen Versuchswesens immer noch nicht erstellt

Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2013 u. a. festgestellt, dass ein Gesamtkonzept für das landwirtschaftliche Versuchswesen, in dem insbesondere der Bedarf, die Ziele und die Prioritäten für die einzelnen Versuchskategorien beschrieben waren, fehlte.

Die Landesregierung hatte im Entlastungsverfahren zugesagt, im Jahr 2013 nach fachlichen Gesichtspunkten ein Konzept zur Umstrukturierung des Versuchswesens, das den Empfehlungen des Rechnungshofs folge, zu erstellen. Das Gesamtkonzept werde am Bedarf orientiert. Es solle in weiten Teilen im Jahr 2014 zum Tragen kommen.

Weder das damalige Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten (MULEWF) noch das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (MWVLW) haben bislang ein entsprechendes Konzept erarbeitet und vorgelegt. Der Rechnungshof hat bei seiner Nachprüfung lediglich einen Vermerk erhalten, dem eine Präsentation mit dem Titel „Landwirtschaftliches Versuchswesen - Neukonzeption“ und dem Untertitel „Umstrukturierung nach Vorgaben der Prüfung durch den LRH in 2012“ beigefügt war.³

Aussagen insbesondere zu den Zielen, die das Land mit seinem landwirtschaftlichen Versuchswesen im Allgemeinen sowie mit den einzelnen Versuchskategorien im Besonderen verfolgt, zum Bedarf und zu den Prioritäten der einzelnen Versuchskategorien waren in dem Vermerk und in der Präsentation nicht enthalten.

Dies entsprach weder der Zusage der Landesregierung im Entlastungsverfahren, noch den Anforderungen an eine Gesamtkonzeption für das landwirtschaftliche Versuchswesen an sich. Auch die sonstigen Unterlagen enthielten keine weitergehenden Ausführungen.

Das MWVLW hat eingeräumt, das für das landwirtschaftliche Versuchswesen zuständige Ministerium habe entgegen der Zusage von 2013 kein Gesamtkonzept erstellt. Das MULEWF habe mit den betroffenen Dienststellen ein Personal- und Standortkonzept für das landwirtschaftliche Beratungs- und Versuchswesen als ersten Schritt für ein Gesamtkonzept erarbeitet. Da insbesondere die speziellen Bedarfe für einzelne Versuche jährlich wechselten, erscheine es nicht zielführend, diese und letztendlich auch die Prioritäten in einem Gesamtkonzept festzulegen. Das Personal- und Standortkonzept in Kombination mit dem sogenannten Kontrakt Acker- und Pflanzenbau bilde die Grundlage für die strategische Ausrichtung des landwirtschaftlichen Versuchswesens. Das für das landwirtschaftliche Versuchswesen zuständige Ministerium habe versäumt, den Rechnungshof hiervon in Kenntnis zu setzen. Das MWVLW hat zugesagt, dem Rechnungshof bis Ende 2021 die Überarbeitung des detaillierten Personal- und Standortkonzepts für das landwirtschaftliche Versuchswesen vorzulegen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass über die jährliche Ermittlung des Bedarfs hinaus eine Festlegung von längerfristigen Zielen und Prioritäten für die einzelnen Versuchskategorien in einem Gesamtkonzept erforderlich ist. Dies gilt insbesondere, weil sich seit 2013 die gesetzlichen, wirtschaftlichen, technischen sowie die klimatischen Rahmenbedingungen maßgeblich geändert haben. Das Argument, dass die speziellen Versuchsbedarfe jährlich wechseln, überzeugt nicht. Auch jährlich wechselnde und spezielle Bedarfe erfordern eine Ausrichtung an grundsätzlichen und längerfristigen Zielen für das landwirtschaftliche Versuchswesen.

³ Vermerk des MULEWF vom 9. September 2013, Geschäftszeichen: 104-61 5/2013-6#7.

2.2 Weiterhin unzureichende Kostendeckung

Im Jahresbericht 2013 hatte der Rechnungshof bei einigen Versuchskategorien zum Teil hohe Kostenunterdeckungen und fehlende Kostenbeteiligungen von Nutznießenden in insgesamt siebenstelliger Höhe festgestellt. Dies betraf u. a. die Sortenversuche und Wertprüfungen.

Mit Sortenversuchen wird bereits zugelassenes Saatgut mit dem Ziel, die Pflanzenproduktion zu steigern, untersucht. Sie nützen vorrangig den landwirtschaftlichen Betrieben, dem Landhandel und den saatzguterzeugenden Betrieben. Wertprüfungen sind Teil des Verfahrens zur amtlichen Zulassung von Saatgut. Zuständige Behörde für die Zulassung ist das Bundessortenamt, das hierbei von den Ländern unterstützt wird. Diese erhalten hierfür eine Kostenerstattung. Im Entlastungsverfahren hatte die Landesregierung zugesagt, in Bezug auf die Wertprüfungen Verhandlungen mit dem Bundessortenamt mit dem Ziel einer Anpassung der Vergütung an die gestiegenen Lebenshaltungskosten zu führen. Zur Erhöhung der Kostendeckung bei den Sortenversuchen hatte sie erklärt, solche seien kurzfristig aufgrund bundesweiter Absprachen nicht realisierbar. Zur mittelfristigen bis langfristigen Erhöhung seien Gespräche im Verband der Landwirtschaftskammern und mit Länderdienststellen begonnen worden.

Nach dem Ergebnis der Nachprüfung hatte das Bundessortenamt im April 2013 zwar erklärt, dass es für die Vergütung der Wertprüfungen eine „moderate“ Anpassung der Entgelte plane. Den vorgelegten Unterlagen war jedoch nicht zu entnehmen, inwieweit die Anpassung an die Lebenshaltungskosten tatsächlich erfolgt ist und ob weitere Anpassungen vorgenommen worden sind. Bei den Verhandlungen mit dem Bundessortenamt hätten insbesondere die künftigen Steigerungen der Lebenshaltungskosten und gesteigerte Personal- und Sachkosten für die Durchführung der Wertprüfungen berücksichtigt werden müssen. Ebenso fehlten Unterlagen zur Beteiligung der Nutznießenden an den Kosten der Sortenversuche.

Das MWVLW hat erklärt, im Nachgang zur Zusage der Landesregierung seien zwar erste Sondierungsgespräche hinsichtlich einer Einnahmensteigerung im Zusammenhang mit den Sortenversuchen und Wertprüfungen geführt worden, vertiefende Verhandlungen mit den beteiligten Institutionen seien jedoch nicht erfolgt.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass nunmehr gemäß der Zusage der Landesregierung aus dem Jahr 2014 unverzüglich mit den beteiligten Institutionen wie Bundessortenamt, Verband der Landwirtschaftskammern und mit den für das Versuchswesen zuständigen Dienststellen der Länder konkrete Verhandlungen zur Erhöhung der Kostendeckung im Zusammenhang mit den Sortenversuchen und Wertprüfungen aufgenommen werden sollten.

2.3 Bislang keine Reduzierung des Umfangs der Sortenversuche und Wertprüfungen

Der Rechnungshof hatte 2013 gefordert, die Erforderlichkeit verschiedener Versuchskategorien zu prüfen.

Die Landesregierung hatte im Entlastungsverfahren zugesagt, die Wertprüfungen und Sortenversuche zu reduzieren. In einem internen Vermerk des MULEWF vom September 2013 ist festgehalten, dass die Sortenversuche und Wertprüfungen ab Winter 2013 um rund 25 % zurückgeführt werden sollten.³

Der Umfang der Versuche und der dafür erforderliche Personalbedarf werden durch die dafür in Anspruch genommenen Versuchsflächen bestimmt. Im Jahr 2010 wurden auf rund 97.000 m² Sortenversuche und Wertprüfungen durchgeführt. Nach dem Ergebnis der Nachprüfung 2020 erhöhten sich die Flächen für diese Versuche entgegen der Zusage der Landesregierung auf rund 108.000 m².

Die Sortenversuche und Wertprüfungen im landwirtschaftlichen Pflanzenbau verursachten beim Land im Jahr 2020 Kosten von rund 1,26 Mio. €. ⁴ Durch die zugesagte Reduzierung der Versuche hätten bei diesen Versuchskategorien allein im Jahr 2020 mindestens 315.000 € eingespart werden können.

Das MWVLW hat erklärt, die Zusage aus dem Jahr 2013, den Umfang der Sorten- und Wertprüfungen um 25 % zu reduzieren, habe noch nicht umgesetzt werden können. Um diese dennoch umzusetzen, werde das MWVLW die beteiligten Dienststellen unmittelbar anweisen, den Umfang der Sortenversuche und Wertprüfungen deutlich zu reduzieren. Konkret würden die Dienststellen daran erinnert, dass der Umfang der Sortenversuche und Wertprüfungen bezogen auf den Personaleinsatz um mindestens 25 % gegenüber 2010 zu reduzieren sei.

2.4 Noch keine ausreichende Reduzierung der Versuchsstandorte

Im Jahresbericht 2013 hatte der Rechnungshof festgestellt, dass die Festlegung der Boden-Klima-Räume in Rheinland-Pfalz nicht zur Optimierung der Organisation des Versuchswesens genutzt worden war. Drei der sieben Versuchsstandorte, die sogenannten Versuchs- und Beratungseinheiten, waren nicht erforderlich.

Die Landesregierung hatte im Entlastungsverfahren erklärt, dass zunächst fünf Versuchsstandorte ⁵ weitergeführt und damit zwei Versuchsstandorte aufgegeben werden sollten. Sie war der Auffassung, es müsse grundsätzlich gewährleistet sein, dass das landwirtschaftliche Versuchswesen der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum (DLR) alle im Land gelegenen Boden-Klima-Räume abdecke.

Rheinland-Pfalz ist durch vier Boden-Klima-Räume geprägt. ⁶ Ein fünfter Boden-Klima-Raum überdeckt nur eine kleine Fläche im Norden des Landes. Rund 90 % seiner Fläche liegt in Nordrhein-Westfalen. Er hat für das landwirtschaftliche Versuchswesen des Landes nur eine untergeordnete Bedeutung. Zudem grenzt dieser Boden-Klima-Raum unmittelbar an drei weitere an, für die in Rheinland-Pfalz bereits jeweils ein Versuchsstandort eingerichtet ist. Dieser Boden-Klima-Raum kann daher von den angrenzenden Versuchsstandorten mitbewirtschaftet werden. Sowohl die erforderlichen Kompetenzen als auch die entsprechende Ausrüstung sind dort vorhanden. Im Übrigen führen die Versuchsstandorte im Wesentlichen gleichartige Versuche durch.

Unabhängig davon sollte eine weitere Reduzierung der Versuchsstandorte geprüft werden. Durch eine Zusammenlegung von Aufgaben können die Versuche zweckmäßiger koordiniert, Doppelversuche vermieden sowie die Versuchsflächen zusammengeführt und vermindert werden. Außerdem können auf diese Weise die Auslastung des Personals und der Maschineneinsatz optimiert werden.

Das MWVLW hat zugesagt, die Anzahl der Pflanzenbauteams unmittelbar auf vier zu reduzieren. Zukünftig sei damit in jedem Dienstbezirk der DLR mit landwirtschaftlichem Versuchswesen nur noch ein Versuchsstandort vorgesehen.

⁴ Die Kosten für die Versuche im Grünland sind hierin nicht enthalten.

⁵ Die Versuchsstandorte werden nunmehr als „Pflanzenbauteams“ bezeichnet. Eine Änderung oder Mehrung der Aufgaben war mit der Namensänderung nicht verbunden.

⁶ Im Jahr 2004 hatte die Agrarministerkonferenz beschlossen, die landwirtschaftlichen Versuche zu optimieren und Einsparpotenziale zu realisieren. Um diese Ziele zu erreichen, wurden ab 2004 bundesweit 52 Gebiete mit homogenen Standortbedingungen festgelegt, die sogenannten Boden-Klima-Räume. Auf diese Weise sollten Doppelversuche vermieden und Kosten reduziert werden. Seit 2006 orientiert sich das landwirtschaftliche Versuchswesen bundesweit an dieser Gebietsgliederung.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Sortenversuche und die Wertprüfungen entsprechend der Zusage aus dem Jahr 2013 um 25 % im Vergleich zu 2010 zu reduzieren und weitere Optimierungen zu prüfen,
- b) einen Versuchsstandort des landwirtschaftlichen Versuchswesens aufzugeben und weitere Reduzierungen zu prüfen,
- c) das im Entlastungsverfahren zum Jahresbericht 2013 zugesagte Gesamtkonzept für das landwirtschaftliche Versuchswesen der Dienstleistungszentren Ländlicher Raum zu erstellen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) gemäß der Zusage der Landesregierung aus dem Jahr 2014 unverzüglich mit den beteiligten Institutionen wie Bundessortenamt, Verband der Landwirtschaftskammern und mit Länderdienststellen konkrete Verhandlungen zur Erhöhung der Kostendeckung im Zusammenhang mit den Sortenversuchen und Wertprüfungen aufzunehmen,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 a) und b) zu berichten.

Nr. 18 **Verwaltung der Drittmittel an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz**
- Drittmittelverfahren optimieren, Kosten konsequent verrechnen -

Die Universität meldete 2018 Drittmittel von 84,7 Mio. € zur Hochschulstatistik. Davon waren 4,4 Mio. € nicht als Drittmittel im Sinne der Hochschulstatistik zu klassifizieren.

Das Drittmittelanzeigeverfahren war risikobehaftet. Es stellte nicht sicher, dass vor der Begründung von Rechtsverpflichtungen alle notwendigen Prüfungen durchgeführt und deren Ergebnisse dokumentiert worden waren.

Eine angemessene Vollkostenkalkulation war lediglich in rund einem Drittel der geprüften wirtschaftlichen Projekte belegt. Geeignete Nachkalkulationen fehlten.

Die von der Universität berücksichtigten Stundensätze für das beamtete Personal lagen teilweise rund ein Drittel unter den Personalkostenverrechnungssätzen des Landesamts für Finanzen.

Die Kostenverrechnung war unvollständig. Für wirtschaftliche Projekte erhob die Universität von 2016 bis 2019 Gemeinkosten von insgesamt 1,5 Mio. €. Wären die Gemeinkosten konsequenter verrechnet worden, hätte dieser Betrag mindestens verdoppelt werden können.

Die Aussagekraft des Projektcontrollings war erheblich eingeschränkt, weil finanzielle Verpflichtungen durch Personaleinstellungen nicht als Festlegung im Buchhaltungssystem abgebildet wurden. Für die Budgetüberwachung wurden deshalb dezentral Nebenbuchhaltungen geführt.

1 **Allgemeines**

Das Land deckt den Finanzbedarf der Hochschulen durch im Landeshaushalt in den einzelnen Hochschul- und Zentralkapiteln bereitgestellte Mittel (Grundausstattung). Daneben erwirtschaften die Hochschulen eigene Einnahmen (z. B. Gebühren, Mieten) und werben Drittmittel zur Förderung von Forschung und Entwicklung sowie des wissenschaftlichen Nachwuchses und der Lehre ein.

Die Johannes Gutenberg-Universität Mainz hat ihre Drittmittel von 57,9 Mio. € im Jahr 2014 auf 84,7 Mio. € im Jahr 2018 gesteigert. Der Anteil der Drittmittel an der Finanzierung der Universität (einschließlich Investitionen) belief sich 2018 auf 17 %. Größter Drittmittelgeber war die Deutsche Forschungsgemeinschaft mit 36,4 Mio. €.

Der Rechnungshof hat die Verwaltung der Drittmittel an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz in den Jahren 2016 bis 2019 stichprobenweise untersucht. Schwerpunkte der Prüfung waren neben der Organisation die Kalkulation und die Kostenverrechnung bei wirtschaftlichen Tätigkeiten.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Rechtskonforme Drittmittelstatistik nicht gewährleistet

In der Hochschulfinanzstatistik¹ werden grundsätzlich nur Drittmittel erfasst, die in den Hochschulhaushalten vereinnahmt bzw. von der Hochschule auf Verwahrkonten verwaltet werden. Bei der Abgrenzung der Drittmittel von den sonstigen Erträgen ist die enge Definition der Hochschulfinanzstatistik zu beachten. Nicht als Drittmittel gelten z. B. Mittel vom Träger der Hochschule, Teilnahmeentgelte, Gebühren, Einnahmen aus der Veräußerung von Sachvermögen sowie aus wirtschaftlicher Tätigkeit² mit Ausnahme der Erträge aus Forschungsaufträgen.

Die Universität erstellte die Meldungen für die Drittmittelstatistik in einem aufwendigen Geschäftsprozess aus ihrem Data Warehouse³. Die Daten der Finanzbuchhaltung ergänzte sie hierzu um weitere Positionen, die nicht oder nicht als Drittmittel gebucht worden waren (z. B. Stiftungsprofessuren, Sachspenden sowie Drittmittel des Universitätsklinikums). Nur teilweise herausgerechnet wurden kalkulatorische Erträge.

Eine Prüfung des Verfahrens anhand der Daten des Jahres 2018 zeigte, dass von 84,7 Mio. € gemeldeten Drittmitteln insgesamt 4,4 Mio. € nicht dem Drittmittelbegriff der Hochschulfinanzstatistik entsprachen. Dabei handelte es sich insbesondere um sonstige Zuwendungen, Teilnahmeentgelte, Erträge aus der internen Leistungsverrechnung, Umbuchungen, aktivierte Eigenleistungen, Erträge des Hochschulsports sowie aus sonstiger wirtschaftlicher Tätigkeit.

Die Universität hat erklärt, die Einordnung als Drittmittel werde geprüft. Im Übrigen hat sie zugesagt, die Empfehlungen und Anmerkungen des Rechnungshofs bei der Erstellung der Hochschulfinanzstatistik zu berücksichtigen.

2.2 Ordnungsgemäßes Drittmittelanzeigeverfahren sicherstellen

2.2.1 Drittmittelanzeige

Ein aus Drittmitteln durchgeführtes Forschungsvorhaben ist dem Präsidium anzuzeigen. Die Annahme der Drittmittel ist von diesem zu genehmigen.⁴ Damit soll sichergestellt werden, dass Drittmittelvorhaben die Aufgaben der Hochschule sowie die Rechte und Pflichten anderer Hochschulmitglieder, z. B. durch die übermäßige Inanspruchnahme von Hochschulressourcen, nicht beeinträchtigen. Außerdem sind entstehende Folgelasten angemessen zu berücksichtigen.

Ein eigenes Formular für die Drittmittelanzeige war nicht vorhanden. Die Projektverantwortlichen beantragten nach Bewilligung einer Förderung bzw. nach Vertragsabschluss lediglich die Einrichtung eines Drittmittelabrechnungsobjekts. Angaben zur Inanspruchnahme von Hochschulressourcen einschließlich der Folgelasten sowie Erklärungen zu möglichen Interessenkonflikten waren nicht vorgesehen. Die Annahme der Drittmittel galt mit der Mitteilung des für Drittmittel zuständigen Referats über die Einrichtung des Abrechnungsobjekts als vom Präsidium genehmigt. Das Verfahren stellte nicht sicher, dass vor der Begründung von Rechtsverpflichtungen

¹ Die Hochschulfinanzstatistik wird auf Basis des Gesetzes über die Statistik für das Hochschulwesen sowie für die Berufsakademien - Hochschulstatistikgesetz (HStatG) erstellt.

² Eine wirtschaftliche Tätigkeit besteht darin, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten. Der Marktbezug liegt dann vor, wenn die Tätigkeit grundsätzlich auch von einem privaten Unternehmen erbracht werden könnte.

³ Ein Data Warehouse ist eine für Analysezwecke optimierte zentrale Datenbank, die Daten aus mehreren Quellen zusammenführt.

⁴ § 14 Abs. 3 Hochschulgesetz (HochSchG); vor dem 7. Oktober 2020 waren die entsprechenden Zuständigkeiten auf die Präsidentin oder den Präsidenten übertragen (§ 14 Abs. 3 Hochschulgesetz in der Fassung vom 19. November 2010, GVBl. S. 464).

alle notwendigen Prüfungen durchgeführt bzw. deren Ergebnisse dokumentiert worden waren.

Erst 2020 wurden ein begleitender Vermerk zu Verträgen sowie im drittmittelstärksten Fachbereich der Universität ein Formular zur Inanspruchnahme der Hochschulressourcen eingeführt. Dies trug zu einer Verbesserung des Verfahrens bei. Allerdings fehlten Vorgaben zu Form und Inhalt des Vermerks.

Die Universität hat mitgeteilt, sie werde, soweit es nicht bereits erfolgt sei, die Prüfung der rechtlichen Aspekte sowie der Kalkulation dokumentieren. Ebenso beabsichtige sie, Inhalte des als „Piloten“ erfolgreich getesteten Ressourcenformulars in die Drittmittelanzeige aufzunehmen und weitere Optionen zur Umsetzung der Empfehlung des Rechnungshofs zur Optimierung des Verfahrensablaufs zu prüfen.

2.2.2 Verwaltung von Drittmittelprojekten - Digitalisierung stärker nutzen

In der zentralen Verwaltung und in den Fachbereichen verwalteten mehrere Beschäftigte die Drittmittelprojekte. Hierzu wurden papiergebundene Unterlagen und elektronische Daten mehrfach sowohl zentral als auch dezentral vorgehalten. Ein hoher Abstimmungsbedarf ergab sich, weil Informationen, die für die Bearbeitung der Vorgänge durch das Drittmittelreferat erforderlich waren, nicht immer vollständig oder zeitnah vorgelegt wurden.

Konkrete Regelungen sowie Handreichungen für die Projektverantwortlichen zum Drittmittelverfahren erleichtern eine zügige und einheitliche Bearbeitung der Vorgänge und sind vor allem bei der Beteiligung mehrerer Stellen geboten. Mit der Einführung der elektronischen Akte (E-Akte) könnten redundante Datenhaltungen aufgegeben sowie eine vollständige und zeitnahe Information aller Organisationseinheiten sichergestellt werden.

Die Universität hat erklärt, die Optimierung und Standardisierung von Prozessen sei ihr ein grundlegendes Anliegen, das sie kontinuierlich, sukzessive und im Rahmen der zur Verfügung stehenden Kapazitäten umsetze. Hierbei würden die Anregungen des Rechnungshofs aufgenommen. Die Digitalisierung und die Einführung der E-Akte einschließlich der Ausweitung der Nutzung des vorhandenen Dokumentenmanagementsystems werde in Teilbereichen der Verwaltung bereits vorangetrieben. Prioritär seien hierbei die Aufgabenbereiche, in denen gesetzliche Vorgaben die Umsetzung fordern und feststehende Zeitpunkte die Umsetzung definieren würden. Aufwand und Mehrwert einer erweiterten Nutzung gemeinsamer Laufwerke würden geprüft und ggf. angegangen.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass die Digitalisierung gerade bei Aufgaben wie der Drittmittelverwaltung, die unter Beteiligung mehrerer Organisationseinheiten erledigt werden, zu erheblichen Synergieeffekten führen kann. Die Universität sollte daher ihre Bemühungen zur weiteren Digitalisierung bis hin zur Einführung der E-Akte verstärken.

2.3 Kostendeckung durch Kalkulationen nachweisen

2.3.1 Vorkalkulationen

Wirtschaftliche Tätigkeiten sind zur Vermeidung einer staatlichen Quersubventionierung kostendeckend zu kalkulieren. Hierzu sind alle Einzelkosten (direkte Kosten) sowie die im Zusammenhang damit stehenden nicht direkt zuzuordnenden Kosten durch die Inanspruchnahme der Hochschulinfrastruktur (indirekte Kosten, Gemeinkosten/Overhead) zu erfassen⁵.

⁵ Hinweise der Universität zur Trennungsrechnung unter: <https://www.verwaltung.finanzen.uni-mainz.de/drittmittel/eu-trennungsrechnung/>.

Die Universität stellte zur Kalkulation der Kosten von wirtschaftlichen Projekten einen sogenannten Vollkostenkalkulator zur Verfügung. Dessen Nutzung war aber lediglich in rund einem Drittel der geprüften wirtschaftlichen Projekte belegt. In Einzelfällen wurde erklärt, dass ein marktübliches Entgelt gefordert werde. Die Ermittlung des Marktpreises war in diesen Fällen jedoch nicht dokumentiert.

Das Formular für die Kalkulation sah weder eine Unterschrift noch ein Datum vor. Daher waren die Urheberschaft und der Zeitpunkt der Kalkulationen in der Regel nicht erkennbar. Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Erhöhung der Personalkostenverrechnungssätze, unterblieben.

Zur Vermeidung von Defiziten und deren Quersubventionierung aus öffentlichen Mitteln sind aktuelle und verbindliche Kalkulationen unabdingbar.

Die Universität hat erklärt, sie werde die Hinweise des Rechnungshofs beachten und noch stärker darauf hinwirken, dass bei wirtschaftlichen Projekten die Kostendeckung durch aktuelle Kalkulationen nachgewiesen und die Marktpreisermittlung dokumentiert werden.

2.3.2 Nachkalkulationen

Nach den Vorgaben der Universität war jährlich und nach Abschluss des Projekts eine Nachkalkulation unter Berücksichtigung der angefallenen Kosten sowie der tatsächlich im Projekt geleisteten Stunden zu erstellen. Dabei war dasselbe Kalkulationsschema wie bei der Antragstellung zu verwenden.

Vor Abschluss des Abrechnungsobjekts eines Projekts ermittelte das Drittmittelreferat auf der Grundlage eines jahresbezogenen Betriebsabrechnungsbogens die Overhead- und Gewinnabführung. Nachkalkulationen im Sinne einer Gesamtbeurteilung der Erträge und Aufwendungen für die Laufzeit des Projekts sowie ein Vergleich mit den Daten der Vorkalkulation waren in den Projektakten nicht vorhanden.

Nachkalkulationen sind für die abschließende Kontrolle der Kostenverrechnung und die Feststellung des Ergebnisses erforderlich.

Die Universität hat zugesagt, den Hinweis des Rechnungshofs zur Erstellung von Nachkalkulationen aufzunehmen und die Projektleitungen durch standardisierte oder auch Ad-hoc-Berichte zu unterstützen.

2.4 Unvollständige Kostenverrechnung bei wirtschaftlichen Projekten - entgangene Mittel für die allgemeine Hochschulfinanzierung

2.4.1 Stundensätze für das beamtete Personal

Zur vollständigen Kostenverrechnung sind für das beamtete Personal neben den Besoldungsausgaben auch angemessene Zuschläge für die künftigen Versorgungsleistungen und für Beihilfen anzusetzen.

Die Stundensätze für das beamtete Personal, die die Universität ihren Kalkulationen zugrunde legte, lagen rund ein Drittel unter den entsprechenden Personalkostenverrechnungssätzen⁶ des Landesamts für Finanzen. Die Universität kalkulierte beispielsweise 2021 mit einem Stundensatz von 65 € für eine W3-Professur. Der vergleichbare Stundensatz des Landesamts für Finanzen betrug dagegen 96 €. Die Differenz war insbesondere auf die fehlende Berücksichtigung von Zuschlägen für künftige Versorgungsleistungen und Beihilfen sowie auf eine von der Universität angenommene zu hohe Jahresarbeitszeit zurückzuführen. Eine vollständige Kostenverrechnung war dadurch nicht gewährleistet.

⁶ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze für die Kosten- und Leistungsrechnung in Rheinland-Pfalz in 2021.

Die Universität hat erklärt, sie werde die Stundensätze um Anteile für Versorgungsleistungen ergänzen und die Berechnung im Vollkostenkalkulator entsprechend den Personalkostenverrechnungssätzen des Landesamts für Finanzen überarbeiten. Die Aufwendungen für Beihilfen gingen in die Berechnung des Overheadsatzes ein und würden somit bei den Projektkalkulationen berücksichtigt.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass die Beihilfen als Personalnebenkosten in die Kalkulation der Stundensätze einbezogen werden sollten. Möglichen direkten Kostenverrechnungen ist der Vorrang gegenüber einer Berücksichtigung bei den Gemeinkosten einzuräumen.

2.4.2 Verrechnung von Personalkosten

Auftragsforschungsprojekte erfordern eine wissenschaftliche Projektleitung. Gleichwohl wurden in vielen Fällen in der Kalkulation oder in der Abrechnung keine oder nur geringe Kosten für die Projektleitung berücksichtigt.

Die Universität hat erklärt, die zentrale Verwaltung stünde in regelmäßigem Kontakt mit den jeweiligen Bereichen, um auf die Umsetzung der angesprochenen Themen hinzuwirken. Darüber hinaus bestünden jedoch keine Steuerungsmöglichkeiten. Sie hat zugesagt, den Vollkostenkalkulator um eine ausdrücklich die Projektleitung betreffende Zeile zu ergänzen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die zentrale Verwaltung künftig nicht plausible Angaben zu Personalkosten stärker hinterfragt und damit zu einer verursachungsgerechten Kostenverrechnung beiträgt.

2.4.3 Kostenverrechnung bei gemischt genutzten Anlagegütern

In die Kalkulation für wirtschaftliche Projekte waren zur vollständigen Kostenverrechnung auch Anteile für die von der Universität aus anderen Mitteln finanzierten und teilweise im Projekt genutzten Anlagegüter aufzunehmen.

Eine Auswertung der verrechneten Kosten war nur anhand des Buchungstextes möglich, weil ein eigenes Sachkonto nicht eingerichtet war. Danach wurden auf Drittmittelprojekte im Prüfungszeitraum jährliche Kosten für anteilige Maschinennutzung von 6.800 € bis zu 13.100 € verrechnet. Deren Höhe orientierte sich häufig an den Vorkalkulationen und nicht an der tatsächlichen Inanspruchnahme der Anlagegüter. Die Buchungsbelege enthielten keine zahlungsbegründenden Unterlagen, sodass die Beträge nicht nachvollziehbar waren.

Die Universität will die Umsetzung der Hinweise des Rechnungshofs hinsichtlich einer vollständigen Verrechnung von anteiligen Kosten für die Nutzung von Anlagegütern sowie einer geeigneten Dokumentation prüfen.

2.4.4 Erhebung von Gemeinkosten

Die Gemeinkosten wurden in der Regel durch Zuschlagssätze auf die Aufwendungen für das wissenschaftliche Personal berechnet. Hierfür ermittelte die Universität einen Overheadsatz je Fachbereich, den sie regelmäßig aktualisierte. Diese Zuschlagssätze lagen zwischen 61 % und 308 %.

Für Projekte ohne oder mit einem geringen wissenschaftlichen Personaleinsatz kalkulierte die Universität zudem 2020 erstmals einen Zuschlagssatz auf die Gesamtkosten (58 %). Zuvor waren die Gemeinkosten für solche Projekte einzelfallweise festgelegt worden. Die Universität hat eine Neuberechnung der Overheadsätze angekündigt.

Im Prüfungszeitraum wurden Gemeinkosten von insgesamt 1,5 Mio. € erhoben. Mindestens der gleiche Betrag ist einer Hochrechnung des Rechnungshofs zufolge der

allgemeinen Hochschulfinanzierung durch unterbliebene oder zu geringe Gemeinkostenverrechnungen entgangen⁷. Beispielsweise wurde ein Auftragsforschungsprojekt mit pauschalen Gemeinkosten von 7.800 € pro Jahr belastet, was einem Overheadsatz von lediglich 9 % bezogen auf die wissenschaftlichen Personalaufwendungen entsprach.

Über die nach der Verrechnung von direkten und indirekten Kosten verbleibenden Überschüsse konnten die Projektleitungen als freie Drittmittel⁸ verfügen. In einigen Fällen hatten diese - teilweise auch aufgrund unvollständiger Kostenverrechnung - aus verschiedenen Vorhaben hohe Restmittel von mehr als 1 Mio. € angesammelt.

Im Vergleich zu den Vorjahren ist in 2019 der Anteil der Projekte mit Gemeinkostenverrechnungen gestiegen. Zur Vermeidung einer staatlichen Quersubventionierung sowie zur Realisierung von Beiträgen für die allgemeine Hochschulfinanzierung ist aber weiterhin ein besonderes Augenmerk auf eine vollständige Kostenverrechnung zu legen.

Die Universität hat mitgeteilt, der Hinweis des Rechnungshofs, bei wirtschaftlichen Projekten noch stärker auf die Erhebung von Gemeinkosten zu achten, werde berücksichtigt. Vor dem Hintergrund der zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen sehe sie allerdings derzeit keine Möglichkeit, ein Monitoring und eine jährliche Analyse umzusetzen. Sie werde dies aber zu gegebener Zeit prüfen.

Der Rechnungshof hat verschiedene organisatorische Aspekte aufgezeigt, bei deren Umsetzung die Personalkapazitäten für ein Monitoring und eine Analyse der Kostenverrechnung freigesetzt werden könnten. In Anbetracht des damit zu realisierenden Nutzens für die allgemeine Hochschulfinanzierung sollte die Universität diesem Vorhaben eine höhere Priorität einräumen.

2.5 Effektives und effizientes Projektcontrolling erforderlich

Um Finanzierungsdefizite in Projekten zu vermeiden, ist ein wirksames finanzielles Controlling erforderlich. Hierzu muss die Projektleitung zeitnah Kenntnis über sämtliche finanziellen Verpflichtungen ihres Projekts erhalten.

Die durch die Einstellung von Projektbeschäftigten begründeten finanziellen Auswirkungen bildete die Universität trotz ihres häufig beträchtlichen Umfangs nicht als Festlegung im Buchhaltungssystem ab. Eine Festlegung hätte unmittelbar gezeigt, welche Mittel durch die Personalmaßnahme bereits gebunden sind. Stattdessen wurde die Budgetbelastung erst mit der Buchung der laufenden Personalaufwendungen sichtbar. Die Aussagekraft des Projektcontrollings war damit erheblich eingeschränkt. Zur Budgetüberwachung wurden deshalb dezentrale Nebenbuchhaltungen geführt, die um entsprechende Verpflichtungen ergänzt wurden. Hierdurch entstand ein zusätzlicher Aufwand, der bei direkter Aufnahme aller Verpflichtungen in das Buchhaltungssystem vermeidbar gewesen wäre.

Die Universität hat mitgeteilt, ihr Buchhaltungssystem ermögliche keine umfassende Umsetzung des in der dezentralen Verantwortung liegenden Projektcontrollings. Deshalb seien eigens hergestellte Instrumente eingeführt worden, die aufgrund der Verknüpfung der Daten des Buchhaltungssystems das Controlling unterstützen. Ob

⁷ Berechnung auf Basis der Overheadsätze der Universität auf die Aufwendungen für das wissenschaftliche Personal bzw. mit einem Overheadsatz von 22 % (in Anlehnung an die Höhe der Programmpauschale der Deutschen Forschungsgemeinschaft) bei Projekten ohne wissenschaftlichen Personaleinsatz.

⁸ Freie Drittmittel unterliegen keiner Zweckbestimmung und dürfen zur Finanzierung von Ausgaben im Rahmen der dienstlichen Tätigkeit verwendet werden.

und ggf. in welchem Umfang diese dort genutzt würden, unterliege nicht dem Einfluss der zentralen Verwaltung. Die Universität sehe daher keine Option zur Umsetzung des Hinweises des Rechnungshofs.

Der Rechnungshof bemerkt, dass die zentrale Verwaltung der Universität ihre Service- und Steuerungsfunktion gegenüber den Fachbereichen und den Projektleitungen stärker wahrnehmen sollte, um eine einheitliche und wirtschaftliche Aufgabenerledigung sicherzustellen. Zur Abbildung der Verpflichtungen für das Projektpersonal im Buchhaltungssystem hat sich die Universität nicht geäußert. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten diese - nicht zuletzt aufgrund der in der zentralen Verwaltung vorhandenen tarifrechtlichen Kenntnisse - dort als Budgetbelastung erfasst werden. Somit könnten den Projektleitungen eine vollständige Übersicht über die Verpflichtungen zur Verfügung gestellt und manuell geführte Nebenbuchhaltungen aufgegeben werden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) eine rechtskonforme Drittmittelstatistik sicherzustellen,
- b) den ordnungsgemäßen Verfahrensablauf zur Drittmittelanzeige durch ein geeignetes Formular vorzugeben und das Ergebnis der Prüfungen vor Vertragsabschluss zu dokumentieren,
- c) für die Verwaltung von Drittmittelprojekten eindeutige Vorgaben zu erlassen und die Vorteile der Digitalisierung stärker zu nutzen,
- d) bei wirtschaftlichen Projekten die Kostendeckung durch Kalkulationen nachzuweisen bzw. zugrunde gelegte Marktpreise angemessen zu dokumentieren,
- e) regelmäßig Nachkalkulationen zu erstellen,
- f) bei der Berechnung der Stundensätze für das beamtete Personal Zuschläge für die Versorgungsleistungen zu berücksichtigen und die Jahresarbeitszeit an den Angaben des Landesamts für Finanzen zu orientieren,
- g) auf eine vollständige und verursachungsgerechte Verrechnung der direkten Kosten sowie der Gemeinkosten des Projekts hinzuwirken und diese in der Finanzbuchhaltung transparent auszuweisen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) bei der Berechnung der Stundensätze für das beamtete Personal Zuschläge für Beihilfen anzusetzen,
- b) ein Monitoring und eine jährliche Analyse der Kostenverrechnung umzusetzen,
- c) ein wirksames Projektcontrolling unter Berücksichtigung aller eingegangenen Verpflichtungen im Buchhaltungssystem zu realisieren und auf Nebenbuchhaltungen zu verzichten.

Nr. 19 **Bibliothek der Universität Trier**
- kleinteilige Organisation und Doppelstrukturen
abbauen, Digitalisierung vorantreiben -

Die Bibliothek war bei einer Personalausstattung von 89,5 Vollzeitkräften mit fünf Abteilungen und über 60 weiteren Organisationseinheiten zu kleinteilig aufgebaut. Gleichartige oder sachlich zusammengehörende Aufgaben wurden in verschiedenen Organisationseinheiten erledigt. Die Organisation kann gestrafft werden.

Ein digitales Selbstverbuchungs- und Sicherungssystem war nicht eingeführt. Von den für die physische Medienausleihe und -rückgabe erforderlichen elf Vollzeitkräften könnte ein großer Teil bei einer Umstellung auf die Selbstverbuchung eingespart werden.

Der Anteil der digitalen Medien war im Vergleich zu anderen Universitäten gering.

1 **Allgemeines**

Die Universitätsbibliothek Trier (Bibliothek) stellt Literatur und Informationsmittel für Studium, Lehre und Forschung an der Universität bereit. Sie ist als sogenannte einschichtige Bibliothek konzipiert, d. h. die Literatur für alle Fächer wird in einer Bibliothek vorgehalten. Instituts- oder Fachbereichsbibliotheken bestehen nicht. Ihre Gesamtfläche von 20.191 m² verteilt sich auf sechs Lesesäle, von denen sich fünf am Campus I (Hauptcampus) und einer am Campus II (Raum- und Umweltwissenschaften sowie Informatik) befinden.

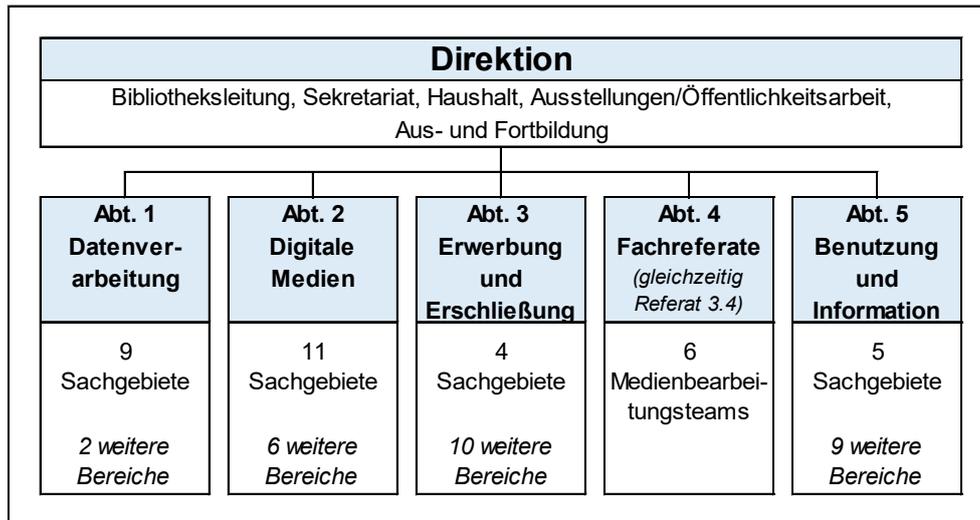
Der Gesamtetat der Bibliothek belief sich im Jahr 2019 auf 5,8 Mio. €. Davon entfielen 1,6 Mio. € auf den Medienerwerb und Einbandkosten sowie 4,1 Mio. € auf Personalaufwendungen.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bibliothek insbesondere in den Haushaltsjahren 2015 bis 2018 geprüft.

2 **Wesentliche Prüfungsergebnisse**

2.1 **Zu kleinteilige Organisation mit Doppelstrukturen**

Die Bibliothek verfügte im Jahr 2019 über 89,5 Stellen. Hiervon waren 71,1 Stellen besetzt. Die Organisation war mit einer Direktion, fünf Abteilungen, 35 Sachgebieten bzw. Medienbearbeitungsteams sowie 27 weiteren Einheiten sehr kleinteilig:



Diese Organisation war weder wirtschaftlich noch zweckmäßig. Gleichartige oder zusammengehörende Aufgaben waren teilweise verschiedenen Abteilungen zugewiesen; sie sollten organisatorisch zusammengeführt werden. Beispiele:

- Die Aufgaben der Abteilungen 1 und 2 bestanden insbesondere in der Bereitstellung und Pflege der technischen Infrastruktur und der eingesetzten IT-Systeme.¹ Die Bibliothek betreute auch die Endgeräte, Standardsoftware und Anwendungen der eingerichteten Arbeitsplätze. Beide Abteilungen waren mit insgesamt neun Vollzeitkräften (VZK) besetzt. Teilweise vergleichbare Aufgaben für die gesamte Universität nahm das Zentrum für Informations-, Medien- und Kommunikationstechnologie der Universität (ZIMK) wahr.
- Der Abteilung 4 waren partiell vergleichbare Aufgaben (z. B. Medienbearbeitung, Mitarbeit in Auskunft und Ausleihe) wie den Abteilungen 3 und 5 zugeordnet. Der Personalbestand belief sich auf 18 VZK. Mit der Übertragung der Vorgesetztenfunktion auf die sechs Leitungskräfte der Medienbearbeitungsteams waren vergleichsweise viele Personen mit Führungsaufgaben betraut.

Darüber hinaus lag der Personalausstattung der einzelnen Abteilungen keine systematische Bedarfsermittlung zugrunde. Im Prüfungszeitraum waren durchschnittlich 15 Stellen, also mehr als ein Sechstel der Stellen unbesetzt.

Kleinteilige Strukturen, Doppelstrukturen sowie unklare Abgrenzungen bergen das Risiko einer unwirtschaftlichen Aufgabenerledigung. Zusammengehörende Aufgaben sollen möglichst derselben Organisationseinheit zugeordnet werden. Die Anzahl der Hierarchieebenen und Organisationseinheiten soll möglichst gering sein.²

Die Universität hat erklärt, erste Maßnahmen zum Abbau von Doppelstrukturen - wie z. B. Virtualisierung von Servern, schrittweiser Umzug der Server der Bibliothek, Übergabe der Netzwerkbetreuung an das ZIMK - seien bereits umgesetzt worden. Mit der Einführung des geplanten cloud-basierten Next-Generation-Bibliothekssystems würden weitere Schritte zum Abbau von Doppelstrukturen folgen. Angedacht sei, die Aufgaben der Abteilung 2 auf die übrigen Abteilungen zu verteilen. Zudem seien in der Abteilung 3 erste Schritte zur Umverteilung von Aufgaben bereits umgesetzt worden. Die organisatorische Verortung der weiteren Aufgabenbereiche werde über einen Strategie- und Organisationsprozess geklärt. Im Zuge dessen

¹ Daneben leistete die Abteilung 2 Entwicklungsarbeiten im Rahmen der Digitalisierung von Altbeständen und dem Aufbau von Publikationsservices.

² Vgl. Rechnungshöfe des Bundes und der Länder: Grundsätze für die Verwaltungsorganisation, 5. Dezember 2016, S. 6 f.

werde auch die Personalausstattung der Bibliothek insgesamt bedarfs- und aufgabenbezogen überprüft. Der Abgang von Stellen werde erst am Ende des angestrebten Strategie- und Organisationsprozesses erwogen.

2.2 Kostenstellenstruktur unübersichtlich

Die Stellenbesetzungsliste ordnete die Beschäftigten der Bibliothek bis zu 28 Kostenstellen zu. Bedienstete, die auf Mischarbeitsplätzen eingesetzt waren, wurden entsprechend auf verschiedene Stellen verteilt. Besetzungs- oder Beschäftigungsumfang waren dabei nicht immer zutreffend erfasst. Dies erschwerte die Auswertungen und schränkte die Transparenz ein.

Die Universität hat eine ordnungsgemäße Führung der Stellenbesetzungsliste zugesagt. Sie hat zudem erklärt, dass Maßnahmen zur Reduzierung der Anzahl der Kostenstellen bereits getroffen worden seien und diesem Ziel im Rahmen der Reorganisation bis spätestens Ende 2022 Rechnung getragen werde.

2.3 Selbstverbuchungs- und Sicherungssystem einführen

Die ausgeliehenen und zurückgegebenen Medien wurden durch Beschäftigte der Bibliothek verbucht. Die Anzahl der Ausleihvorgänge einschließlich der Fernleihen hat sich in den Jahren 2009 bis 2018 mit zuletzt 230.000 Vorgängen pro Jahr mehr als halbiert.

Auf Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Aus- und Fernleihe entfielen 17,9 VZK, davon 11 VZK auf die Durchführung von physischen Ausleihvorgängen. Dies entsprach kalkulatorischen Personalstandardkosten von bis zu 578.000 €³. Durch die Einführung eines digitalen Selbstverbuchungs- und Sicherungssystems⁴ würden die organisatorischen Abläufe verbessert. Beispielsweise wäre ein erheblich geringerer Personaleinsatz erforderlich und die Medienrückgabe könnte unabhängig von Öffnungszeiten ermöglicht werden. Eine solche Umstellung dürfte auch unter Berücksichtigung der Anschaffungs- und Betriebskosten mittelfristig zu finanziellen Einsparungen führen, die ggf. auch in anderen Bereichen (z. B. Medienerwerb) eingesetzt werden könnten.

Die Universität hat zugesagt, ein digitales Selbstverbuchungs- und Sicherungssystem einzuführen. Die Bibliothek werde hierzu ein Konzept vorlegen.

2.4 Digitalen Bestand erhöhen

Die Universitätsbibliothek wendete im Jahr 2019 weniger als die Hälfte ihrer Ausgaben für den Medienerwerb für digitale Medien auf. Der Anteil digitaler Medien am Gesamtbestand war geringer als an vergleichbaren anderen Universitätsbibliotheken. Dies gibt Anlass, eine Erhöhung des Anteils der digitalen Medien zu prüfen.

Die Universität hat erklärt, die zur Bewältigung der Corona-Pandemie vom Land zusätzlich zur Verfügung gestellten Mittel für die Universität seien seit dem Sommer 2020 insbesondere auch in den Erwerb von digitalen Medien geflossen. Aufgrund des einschichtigen Bibliothekssystems an der Universität Trier liege die Erwerbshoheit bei den Fächern bzw. Fachbereichen. Mit diesen werde eine Medienerwerbungsstrategie erarbeitet. Darüber hinaus wolle sie das bestehende Mittelverteilungsmodell kritisch prüfen und ggf. einen neuen Vorschlag zum Bibliotheksschlüssel machen.

³ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze für das Jahr 2020. Die kalkulatorischen Personalstandardkosten enthalten das Entgelt, den Arbeitgeberanteil Sozialabgaben und Versorgungsumlagen sowie Personalnebenkosten (Beihilfe sowie Fürsorgeleistungen und personalbezogene Sachausgaben).

⁴ Mit einem Selbstverbuchungs- und Sicherungssystem können Medien automatisiert durch die Nutzerinnen und Nutzer verbucht sowie ent- und gesichert werden.

2.5 Wirtschaftlichkeitsprinzip bei Buchbindearbeiten beachten

Die Universität beauftragte im Prüfungszeitraum abwechselnd vier Fachfirmen mit Buchbindearbeiten. Die Auftragswerte beliefen sich insgesamt auf bis zu 88.000 € jährlich. Eine bereits für 2012 vorgesehene Ausschreibung der Leistungen war nicht durchgeführt worden.

Für dringende oder besondere Buchbindearbeiten unterhielt sie zudem eine eigene Hausbuchbinderei. Diese erledigte durchschnittlich 16,5 % aller Buchbindearbeiten. Ein Kostenvergleich zwischen der Beibehaltung der parallelen Eigenerledigung⁵ und der Fremdvergabe aller Leistungen war nicht erfolgt.

Die Universität hat mitgeteilt, sie strebe eine Ausschreibung der Buchbindearbeiten mit dem Ziel einer Auftragsvergabe zum Januar 2022 an. Die Hausbuchbinderei nehme neben den klassischen Buchbindearbeiten noch weitere Aufgaben, insbesondere Restaurierungsarbeiten an Altbeständen, Behandlung beschädigter Werke sowie die Beratung im Umgang mit besonderen Beständen, für die umfassende Fachkenntnisse erforderlich seien, wahr. Daher könnten diese Aufgaben nicht anderen fachfremden Bibliotheksbeschäftigten übertragen werden.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass die Wirtschaftlichkeit der Hausbuchbinderei nicht belegt war. Insbesondere sollten der spezifische Bedarf sowie die Auslastung und ggf. die Übertragung weiterer Aufgaben in den angekündigten Strategie- und Organisationsprozess einbezogen werden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Aufbau- und Ablauforganisation zu straffen und den Personalbedarf zu prüfen sowie ggf. entbehrliche Stellen abzubauen,
- b) eine ordnungsgemäße Stellenbesetzungsliste sicherzustellen und die Anzahl der Kostenstellen für die Bibliothek auf ein angemessenes Maß zu begrenzen,
- c) ein digitales Selbstverbuchungs- und Sicherungssystem einzuführen,
- d) eine Erhöhung des Anteils an digitalen Medien zu prüfen,
- e) Buchbindearbeiten im Wettbewerb zu vergeben.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse des eingeleiteten Strategie- und Organisationsprozesses einschließlich der Überprüfung des Personalbedarfs zu berichten.

⁵ Die kalkulatorischen Personalstandardkosten des Landesamts für Finanzen betragen in 2020 für eine entsprechende VZK 56.000 €.

**Der Jahresbericht 2022
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 27. Januar 2022 abschließend beraten und beschlossen.**

gez. Jörg Berres
Präsident

gez. Dr. Susanne Wimmer-Leonhardt
Vizepräsidentin

gez. Florian Decker
Direktor beim Rechnungshof

gez. Stefanie Kißmer
Direktorin 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	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Mio. Euro									
Steuern	8.861	9.711	10.206	10.558	10.968	11.992	12.788	12.763	13.935	13.637
Steuerähnliche Abgaben	27	24	49	49	49	61	64	70	85	74
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	97	100	101	96	97	103	101	116	104	103
Zinseinnahmen	84	69	63	42	33	30	43	43	52	66
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ¹	1.998	2.311	2.465	2.956	3.100	3.139	3.411	3.474	3.399	4.332
Sonstige laufende Einnahmen ²	369	387	437	425	436	445	450	460	506	482
Einnahmen	11.436	12.602	13.321	14.126	14.683	15.770	16.857	16.926	18.081	18.694
Personalausgaben	5.307	5.397	5.468	5.625	5.761	5.955	6.188	6.310	6.704	7.062
Laufender Sachaufwand ¹	996	1.047	1.046	1.186	1.280	1.340	1.411	1.385	1.294	1.331
Zinsausgaben ³	1.015	972	987	950	820	819	747	581	477	374
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ⁴	4.863	4.948	5.289	5.901	6.334	6.822	7.131	7.206	7.619	9.184
Schuldendiensthilfen	100	95	83	80	71	63	56	57	50	52
Ausgaben	12.281	12.459	12.873	13.742	14.266	14.999	15.533	15.539	16.144	18.003
Zwischensumme Überschuss/Fehlbetrag (-)	- 845	143	448	384	417	771	1.324	1.387	1.937	691
zuzüglich Transaktionen mit dem Pensionsfonds ⁵	- 405	- 439	- 473	- 499	- 540	- 64	-	-	-	-
Endsumme Überschuss/Fehlbetrag (-)	- 1.250	- 296	- 25	- 115	- 123	708	1.324	1.387	1.937	691

¹ Zu dem Anstieg ab 2014 trugen u. a. haushaltssystematische Anpassungen aufgrund bund-/ländereinheitlicher Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Buchungspraxis bei.

² Die Erstattung zu viel geleisteter Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz wurde 2013 bei der Einnahmegruppe 119 ausgewiesen.

³ Im Rahmen der jeweiligen Haushaltsabschlüsse wurden Zinsausgaben des Haushaltsjahres 2011 von 67 Mio. € in das Haushaltsjahr 2010 und des Haushaltsjahres 2010 von 119,1 Mio. € in das Haushaltsjahr 2009 umgebucht. Dies beeinträchtigt die Aussagefähigkeit der Haushaltsrechnungen, vgl. Nr. 1 des Jahresberichts 2013, Teilziffer 5.1 (Drucksache 16/2050).

⁴ Das Rechnungsergebnis 2012 (4.916 Mio. €) wurde in der vorstehenden Übersicht erhöht, weil das Land 32 Mio. € irrtümlich den Investitionsausgaben (Kapitel 20 26 Titel 853 02) zugeordnet hatte.

⁵ Als Folge des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017 (VGH N 2/15) wurden die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung (Pensionsfonds) in der Haushaltsplanung für die Haushaltsjahre 2017/2018 von Investitionstiteln der Gruppe 861 auf den nicht investiven Titel 634 01 und die Erstattungen aus dem Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung von der Gruppe 181 auf Titel der Gruppe 234 umgruppiert. Unter Berücksichtigung dieser haushaltssystematischen Zuordnung über den gesamten Betrachtungszeitraum wurden die bis 2016 ausgewiesenen Ergebnisse der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung korrigiert.

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Kapitalrechnung -**

Kapitalrechnung	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Mio. Euro									
Veräußerungserlöse ⁶	1	37	58	40	61	71	32	30	1	1
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	396	223	225	215	241	223	253	245	311	182
Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen ⁷	–	–	–	–	–	108	7	–	–	–
Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	160	203	214	196	256	150	138	87	77	106
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Einnahmen	557	463	497	451	558	552	430	362	389	290
Sachinvestitionen	129	92	80	81	120	110	126	112	143	258
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	661	448	495	455	502	472	416	426	460	1.020
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche und Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen ⁸	372	304	281	276	285	255	297	299	431	1.031
Darlehen ⁹	497	518	577	528	579	105	15	8	6	4
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen ¹⁰	14	352	13	2	5	6	1	3	5	2
Erwerb von Beteiligungen ¹¹	54	13	–	80	16	8	3	1	1	0
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	34	23	45	29	36	44	24	33	21	12
Ausgaben	1.761	1.750	1.491	1.451	1.543	1.000	882	882	1.067	2.327
Zwischensumme Fehlbetrag (-)	- 1.204	- 1.287	- 994	- 1.000	- 985	- 448	- 452	- 520	- 678	- 2.037
Bereinigungen um Transaktionen mit dem Pensionsfonds ¹²	405	439	473	499	540	64	–	–	–	–
Endsumme Fehlbetrag (-)	- 800	- 848	- 521	- 500	- 446	- 384	- 452	- 520	- 678	- 2.037

⁶ 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).

⁷ Aus der Auflösung der Stiftung Rheinland-Pfalz für Innovation erzielte das Land 2016 Einnahmen von fast 108 Mio. €.

⁸ 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).

⁹ Das Rechnungsergebnis 2012 (550 Mio. €) wurde in der vorstehenden Übersicht verringert, weil das Land 32 Mio. € irrtümlich den Investitionsausgaben (Kapitel 20 26 Titel 853 02) zugeordnet hatte.

¹⁰ Von den Ausgaben 2012 entfallen mehr als 351 Mio. € auf die Einlösung von Bürgschaften im Wesentlichen im Zusammenhang mit dem Projekt Nürburgring (Kapitel 20 05 Titel 871 02), vgl. Landtagsvorlage 16/1461 und Drucksache 16/1470.

¹¹ Die Ausgaben im Jahr 2014 wurden im Zusammenhang mit der bilanziellen Neuordnung der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH (Finanzierung von Eigenkapitalzuschüssen) geleistet.

¹² Siehe auch Fußnote 5.

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Besondere Finanzierungsvorgänge¹³ -**

Besondere Finanzierungsvorgänge	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Mio. Euro									
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	9.461	8.465	6.934	7.129	6.281	6.499	4.437	3.811	4.053	6.458
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds, Stöcken ¹⁴	33	257	2	1	2	9	2	3	1	51
Einnahmen	9.494	8.722	6.936	7.130	6.283	6.508	4.439	3.814	4.054	6.509
Schuldentilgung	7.442	7.578	6.388	6.513	5.713	6.823	5.310	3.979	4.912	5.163
Zuführung an Rücklagen, Fonds, Stöcke ¹⁵	2	2	2	2	2	3	1	702	400	0
Ausgaben	7.444	7.580	6.390	6.515	5.715	6.826	5.311	4.681	5.312	5.163
Überschuss/ Fehlbetrag (-)	2.050	1.142	546	615	568	- 318	- 872	- 867	- 1.258	1.346

¹³ Ohne haushaltstechnische Verrechnungen.

¹⁴ 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).

¹⁵ 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 Stabilitätsrat¹ hat im Rahmen der regelmäßigen Haushaltsüberwachung die haushaltswirtschaftliche Lage von Bund und Ländern anhand einer kennzifferngestützten Analyse ihrer Stabilitätsberichte geprüft. Für Rheinland-Pfalz wurden dabei gemäß Bericht des Ministeriums der Finanzen vom September 2021 folgende Kennziffern² zugrunde gelegt:

Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

	Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung				Überschreitung
	Ist 2019	Ist 2020	Soll 2021		FPI 2022	FPI 2023	FPI 2024	FPI 2025	
Finanzierungssaldo € je Einw.	249	-310	-317	nein	-206	-94	15	-*	nein
<i>Schwellenwert</i>	-37	-692	-703		-753	-753	-753	-753	
<i>Länderdurchschnitt</i>	163	-492	-503						
Kreditfinanzierungsquote %	-2,6	7,1	6,4	nein	3,9	1,6	-0,5	-*	nein
<i>Schwellenwert</i>	1,8	15,9	14,4		16,4	16,4	16,4	16,4	
<i>Länderdurchschnitt</i>	-1,2	12,9	11,4						
Zins-Steuer-Quote %	3,2	2,6	3,0	nein	2,8	2,6	2,4	-*	nein
<i>Schwellenwert</i>	4,5	3,8	4,7		5,7	5,7	5,7	5,7	
<i>Länderdurchschnitt</i>	3,2	2,7	3,4						
Schuldenstand € je Einw.	7.379	7.900	8.209	nein	8.404	8.487	8.462	-*	nein
<i>Schwellenwert</i>	8.696	9.690	10.558		10.658	10.758	10.858	10.958	
<i>Länderdurchschnitt</i>	6.689	7.454	8.122						
Auffälligkeit im Zeitraum	nein				nein				
Ergebnis der Kennziffern	Eine Haushaltsnotlage droht nicht.								

*Da die letzte vorliegende Finanzplanung nur den Zeitraum 2020 bis 2024 umfasst, liegen keine Werte für das Jahr 2025 vor.

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 10. Dezember 2021 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

¹ Der Stabilitätsrat ersetzt seit 2010 den Finanzplanungsrat. Hierbei handelt es sich um ein gemeinsames Gremium des Bundes und der Länder. Der Stabilitätsrat ist bei der Bundesregierung eingerichtet. Mitglieder sind der Bundesminister der Finanzen, der Bundesminister für Wirtschaft und Energie sowie die für Finanzen zuständigen Minister der Länder.

² Vorlage 18/1210 S. 331.

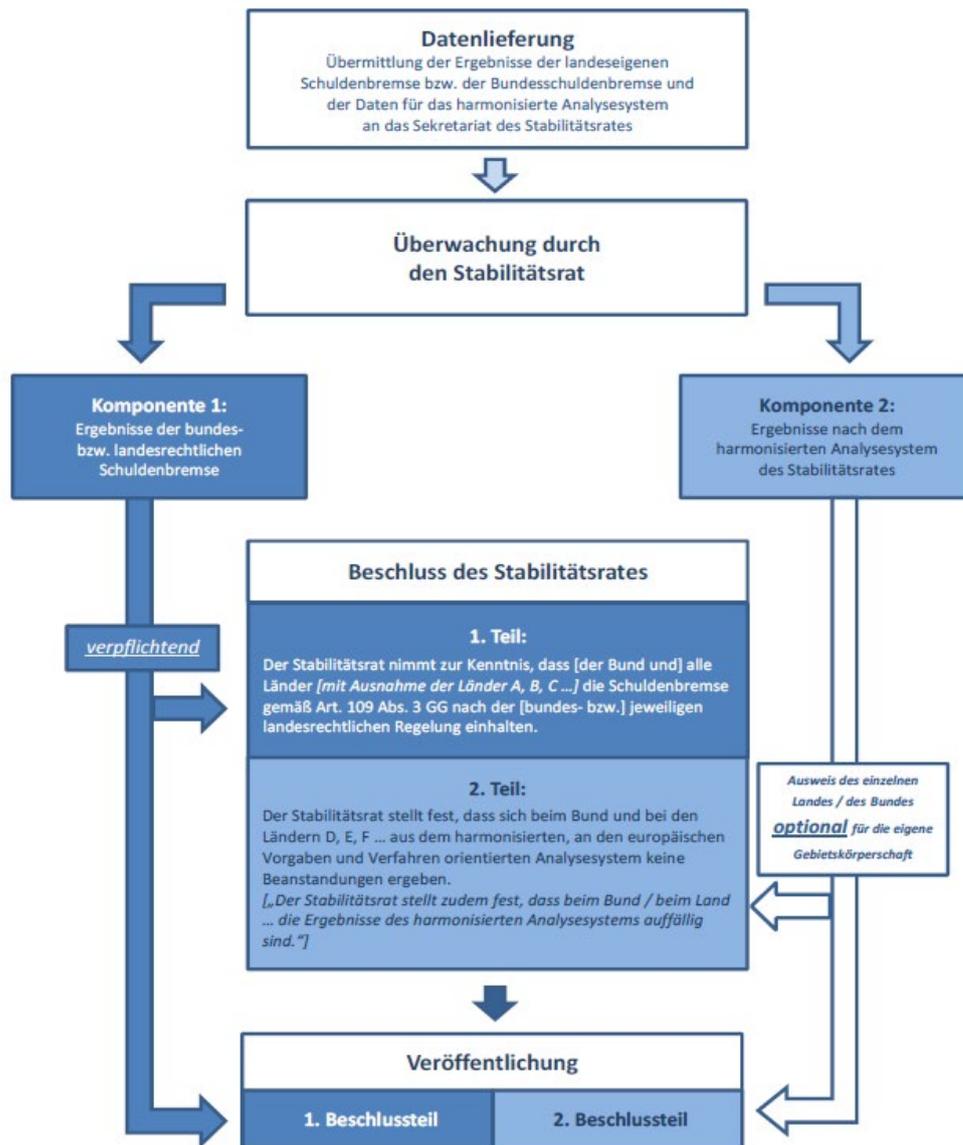
Deutsche Bundesbank führte an, dass beim „Finanzierungssaldo je Einwohner“ noch kein Konjunkturbereinigungsverfahren angewandt würde. In der Kennzahl „Schuldenstand je Einwohner“ würden Kaserverstärkungskredite nicht berücksichtigt. Risikobehaftete Gewährleistungen und ungedeckte Versorgungsansprüche der Beamten seien nicht ergänzend ausgewiesen. Bei der Kennzahl „Zins-Steuer-Quote“ werde eine Fehlentwicklung wie beim Schuldenstand erst nach einigen Jahren auffällig.³ Außerdem wurden dem Stabilitätsrat und den Finanzministerien des Bundes und der Länder nach den Beratungen der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder auf ihrer Konferenz im Mai 2017 ein Arbeitspapier zugeleitet, in dem Schwachstellen des derzeitigen Systems zur Haushaltsüberwachung aufgezeigt und Empfehlungen zur Berücksichtigung ergänzender bzw. alternativer Kennziffern aufgenommen wurden. Diese Empfehlungen flossen nicht in das vom Stabilitätsrat am 13. Dezember 2019 neu gefasste Kennziffernsystem ein, das 2023 erneut evaluiert werden soll. Die Neufassung enthält im Wesentlichen Definitionen bisher verwendeter Kennziffern sowie eine Absenkung von Schwellenwerten für die Finanzplanungszeiträume.⁴

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 Schaubild⁵ entnommen werden können:

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

⁴ 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 2020, S. 109, Monatsbericht Oktober 2021, S. 38).

⁵ 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.

Der Stabilitätsrat stellte fest, dass sich für Rheinland-Pfalz aus dem harmonisierten, an den europäischen Vorgaben und Verfahren orientierten Analysesystem keine Beanstandungen ergeben:

Überwachung der Schuldenbremse nach dem harmonisierten Analysesystem				
Rheinland-Pfalz				
Jahr		2020	2021	2022
		- in Mio € -		
<i>Lfd. Nr.</i>				
	Kernhaushalt			
1	Bereinigte Einnahmen	18.984	18.583	19384
2	Bereinigte Ausgaben	20.329	19.850	20179
3	Finanzierungssaldo	-1346	-1267	-796
4	Saldo zu berücksichtigender besonderer Finanzierungsvorgänge	-51	0	0
5	Zuführung an Rücklagen	0	0	0
6	Entnahme aus Rücklagen	51	0	0
	Kernhaushalt			
	NKA:			
7	Nettokreditaufnahme (+)/ Nettotilgung (-)	1295	1267	796
	Einzubeziehende Extrahaushalte			
8	Finanzierungssaldo			
	Länderangabe:			
8a	Saldo zu berücksichtigender besonderer Finanzierungsvorgänge	0	0	0
8b	Zuführung an Rücklagen	0	0	0
8c	Entnahme aus Rücklagen	0	0	0
8d	Länderangabe: NKA			
	Kern- und Extrahaushalte			
	NKA:			
9	Nettokreditaufnahme (+)/ Nettotilgung (-)	1295	1267	796
	Bereinigungen			
10	Saldo finanzieller Transaktionen	76	34	55
11	Einnahmen aus finanziellen Transaktionen			
		93	75	71
12	Kernhaushalt	93	75	71
13	Extrahaushalte			
14	Ausgaben aus finanziellen Transaktionen			
		17	41	16
15	Kernhaushalt	17	41	16
16	Extrahaushalte			
	Kern- und Extrahaushalte			
	Um finanzielle Transaktionen bereinigte NKA			
17	Nettokreditaufnahme (+)/ Nettotilgung (-)	1371	1300	850

18	Konjunkturkomponente	-842	-345	-253
18a	Abzugsposition von der Konjunkturkomponente (= Konjunkturkomponente abzügl. kumulierter Nettokreditaufnahme (N) seit Gültigkeit der Schuldenbremse)	0	0	0

19	Kern- und Extrahaushalte NKA nach Konjunkturbereinigung ggf. unter Berücksichtigung des Kreditaufnahmekontos (N) (strukturelle Nettokreditaufnahme (+) / Nettotilgung (-))	529	956	597
20	Ausgleichskomponente	249	249	249
21	Kern- und Extrahaushalte Strukturelle NKA ggf. unter Berücksichtigung des Kreditaufnahmekontos (Nettokreditaufnahme (+) / Nettotilgung (-))	281	707	348
22	Auffälligkeit? (nein, ja) Auffällig, wenn strukturelle NKA (Ifd. Nr. 21) > 0.	ja	ja	ja

23	Kreditfinanzierte Ausgaben infolge einer anerkannten Notsituation	169	0	0
23a	Zusätzliche kreditfinanzierte Ausgaben infolge einer anerkannten Notsituation im harmonisierten Verfahren	112	707	348
24	Tilgungsbetrag gem. Tilgungsplan zur Ifd. Nr. 23		0	0
24a	Tilgungsbetrag gem. Tilgungsplan zur Ifd. Nr. 23a		0	0
25	Kern- und Extrahaushalte Strukturelle NKA ggf. unter Berücksichtigung des Kreditaufnahmekontos unter Berücksichtigung von Notsituationen (strukturelle Nettokreditaufnahme (+) / Nettotilgung (-))	0	0	0
26	Auffälligkeit? (nein, ja) Auffällig, wenn strukturelle NKA unter Berücksichtigung von Notsituationen (Ifd. Nr. 25) > 0.	nein	nein	nein

NEBENBEDINGUNG				
N	Kreditaufnahmekonto (seit 2020 kumulierte Nettokreditaufnahme / null als Untergrenze)	1091	1684	2186
Kontrollgrößen				
	Extrahaushalte [alle]			
	Finanzierungssaldo	539		
	Kern- und Extrahaushalte			
	Schuldenstand (Veränderung ggü Vorjahr)	1020		

Anlage 3
zu dem Beitrag Nr. 3
Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben nach Hauptgruppen unterteilt

Hauptgruppe	Zweckbestimmung	Einheit	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020 zu 2011 Veränderung absolut, relativ
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Mio. Euro	8.888	9.735	10.255	10.607	11.017	12.053	12.852	12.834	14.019	13.711	4.823
		Mio. Euro	492	847	520	352	410	1.036	799	1.185	-18	1.185	-308
		Prozent	5,9	9,5	9,4	3,4	3,9	9,2	6,6	9,2	-0,1	9,2	-2,2
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. ¹ Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Mio. Euro	720	809	895	828	920	843	826	813	833	844	124
		Mio. Euro	56	89	86	-67	92	-77	-17	-17	-13	20	10
		Prozent	8,4	12,4	10,6	-7,5	11,1	-8,4	-2,0	-2,0	-1,6	2,5	1,3
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Mio. Euro	1.988	2.299	2.443	2.927	3.063	3.204	3.357	3.397	3.306	4.247	2.259
		Mio. Euro	-60	311	144	484	136	141	153	40	40	-91	940
		Prozent	-3,0	15,6	6,3	19,8	4,6	4,6	4,8	1,2	-2,7	-2,7	28,4
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Mio. Euro	10.321	9.430	7.719	7.433	6.617	6.834	4.796	4.165	4.437	6.771	-3.550
		Mio. Euro	1.348	-891	-1.711	-286	-816	217	-2.038	-631	272	234	2.334
		Prozent	15,0	-8,6	-18,1	-3,7	-11,0	3,3	-29,8	-13,2	6,5	52,6	52,6
0-3	Einnahmen Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Mio. Euro	21.917	22.273	21.312	21.795	21.617	22.934	21.831	21.209	22.596	25.573	3.656
		Mio. Euro	1.836	356	-961	483	-178	1.317	-1.103	1.387	-622	1.387	2.977
		Prozent	9,1	1,6	-4,3	2,3	-0,8	6,1	-4,8	-2,8	6,5	6,5	16,7
4	Personalausgaben Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Mio. Euro	5.307	5.397	5.468	5.625	5.761	5.955	6.188	6.310	6.704	7.062	1.755
		Mio. Euro	157	90	71	157	136	194	233	122	394	358	33,1
		Prozent	3,0	1,7	1,3	2,4	2,4	3,0	3,9	2,0	6,2	5,3	
5	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Mio. Euro	9.316	9.440	8.295	8.386	7.531	8.722	7.170	5.640	6.319	6.433	-2.883
		Mio. Euro	1.173	124	-1.145	91	679	1.191	-1.552	-1.530	114	114	
		Prozent	14,4	1,3	-12,1	1,1	-10,2	15,8	-17,8	-21,3	12,0	1,8	
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Mio. Euro	5.134	5.223	5.543	6.273	6.733	7.193	7.515	7.607	8.099	10.343	5.210
		Mio. Euro	364	89	320	730	460	460	322	92	492	2.245	
		Prozent	7,6	1,7	6,1	13,2	7,3	6,8	4,5	1,2	6,5	27,7	101,5
7+8	Baumaßnahmen, Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ² Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Mio. Euro	1.727	1.727	1.446	1.421	1.497	950	851	844	1.002	1.654	-73
		Mio. Euro	84	0	-281	-25	76	-547	-99	-7	158	652	
		Prozent	5,1	0,0	-16,3	-1,7	5,3	-36,5	-10,4	-0,9	18,7	65,1	-4,2
9	Besondere Finanzierungsausgaben Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Mio. Euro	434	486	560	90	95	113	106	808	473	81	-353
		Mio. Euro	60	52	74	-470	5	18	-7	702	-335	-392	
		Prozent	16,0	12,0	15,2	-83,9	5,6	18,9	-5,9	660,4	-41,5	-82,9	-81,4
4-9	Ausgaben Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Mio. Euro	21.917	22.273	21.312	21.795	21.617	22.934	21.831	21.209	22.596	25.573	3.656
		Mio. Euro	1.836	356	-961	483	-178	1.317	-1.103	1.387	-622	1.387	2.977
		Prozent	9,1	1,6	-4,3	2,3	-0,8	6,1	-4,8	6,5	6,5	6,5	13,2

¹ 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).

² 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).

³ Die Haushaltsrechnung 2012 weist Investitionsausgaben von 1.759 Mio. € aus. In diesem Betrag sind laufende (nichtinvestive) Zuweisungen von 32 Mio. € enthalten, die irrtümlich bei einem Darlehenstiel (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 2016-2020¹
Kernhaushalte der Flächenländer²**

1. Einnahmen**1.1 Bereinigte Gesamteinnahmen³**

Land	MV	ST	NW	SN	HE	SH	BB	SL	BW	TH	BY	RP	NI	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2020	5.833	5.237	5.205	5.105	5.085	5.049	5.031	5.016	4.967	4.934	4.738	4.638	4.557	4.990	- 7,0 %
2016-2019	5.111	4.967	4.106	4.635	4.571	4.284	4.707	4.304	4.672	4.740	4.743	4.256	4.029	4.465	- 4,7 %
2016-2020	5.255	5.021	4.326	4.729	4.674	4.437	4.772	4.447	4.731	4.779	4.742	4.333	4.135	4.570	- 5,2 %

1.2 Steuereinnahmen (HG. 0 ohne OGr. 09)

Land	NW	SL	HE	BW	BY	MV	SH	RP	NI	TH	BB	ST	SN	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2020	3.404	3.392	3.389	3.389	3.389	3.372	3.349	3.332	3.304	3.250	3.246	3.208	3.194	3.356	- 0,7 %
2016-2019	3.221	3.129	3.696	3.528	3.773	3.069	3.226	3.158	3.165	3.089	3.128	3.087	3.052	3.376	- 6,5 %
2016-2020	3.257	3.181	3.634	3.500	3.696	3.130	3.251	3.193	3.193	3.121	3.152	3.112	3.081	3.372	- 5,3 %

1.3 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HG. 2)

Land	MV	SN	ST	NW	BB	SL	HE	BW	TH	SH	RP ⁴	BY	NI	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2020	1.800	1.609	1.578	1.546	1.416	1.400	1.388	1.335	1.331	1.152	1.038	993	987	1.321	- 21,4 %
2016-2019	1.471	1.250	1.438	594	1.205	988	568	828	1.284	731	815	526	591	749	8,9 %
2016-2020	1.537	1.322	1.466	784	1.247	1.070	732	929	1.293	815	860	619	670	864	- 0,4 %

1.4 Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen (OGr. 33, 34)

Land	MV	SH	ST	TH	BB	SN	HE	BY	SL	NW	NI	BW	RP	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2020	449	358	285	199	185	182	127	107	96	83	70	66	44	125	- 64,4 %
2016-2019	327	149	284	219	195	210	98	118	62	97	60	105	63	124	- 48,9 %
2016-2020	352	191	284	215	193	205	104	116	69	94	62	97	59	124	- 52,0 %

2. Ausgaben**2.1 Bereinigte Gesamtausgaben**

Land	MV	NW	BB	ST	SN	TH	BW	HE	BY	SH	NI	SL	RP	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2020	7.693	5.874	5.670	5.650	5.470	5.468	5.398	5.302	5.239	5.207	5.175	5.095	4.967	5.516	- 9,9 %
2016-2019	4.913	4.089	4.677	4.874	4.528	4.438	4.506	4.461	4.550	4.435	3.834	4.327	4.054	4.353	- 6,9 %
2016-2020	5.469	4.446	4.876	5.029	4.716	4.644	4.684	4.629	4.688	4.590	4.102	4.481	4.237	4.586	- 7,6 %

2.2 Personalausgaben (HG. 4)

Land	BY	HE	RP	SL	BW	NI	NW	SH	MV	TH	ST	BB	SN	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2020	1.885	1.763	1.726	1.722	1.689	1.673	1.579	1.550	1.387	1.370	1.254	1.245	1.218	1.626	6,1 %
2016-2019	1.713	1.565	1.543	1.588	1.548	1.513	1.436	1.422	1.248	1.248	1.162	1.106	1.103	1.476	4,6 %
2016-2020	1.748	1.604	1.580	1.615	1.576	1.545	1.465	1.448	1.276	1.272	1.180	1.134	1.126	1.506	4,9 %

2.3 Sächliche Verwaltungsausgaben und Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich (OGr. 51-54, 58)

Land	HE	BY	BB	MV	BW	SN	NW	TH	SH	NI	RP ⁴	SL	ST	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2020	372	362	291	287	265	249	246	242	239	221	219	191	178	277	- 21,1 %
2016-2019	325	304	264	274	211	255	221	220	232	193	260	172	158	243	7,3 %
2016-2020	334	315	270	277	222	254	226	225	233	198	252	176	162	249	1,0 %

2.4 Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse sowie an Kreditmarkt (OGr. 56, 57)

Land	SL	ST	HE	TH	MV	SH	BW	RP	BB	NW	NI	BY	SN	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2020	292	149	140	136	135	112	105	91	79	77	77	37	19	86	6,4 %
2016-2019	364	189	156	170	141	169	124	161	118	138	141	50	40	123	31,1 %
2016-2020	350	181	153	163	140	158	121	147	110	126	128	47	35	115	27,4 %

2.5 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HG. 6)

Land	MV	BB	NW	ST	SN	NI	TH	SH	BW	HE	RP ⁴	SL	BY	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2020	4.968	3.468	3.406	3.356	3.174	2.965	2.962	2.828	2.797	2.635	2.527	2.437	2.308	2.973	- 15,0 %
2016-2019	2.535	2.624	1.897	2.770	2.406	1.812	2.225	2.046	2.228	2.122	1.871	1.810	1.988	2.082	- 10,1 %
2016-2020	3.022	2.793	2.199	2.887	2.560	2.042	2.372	2.202	2.342	2.224	2.003	1.935	2.052	2.261	- 11,4 %

2.6 Baumaßnahmen und Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HG. 7, 8)

Land	MV	SN	TH	ST	BY	BB	NW	BW	SH	SL	RP ⁴	HE	NI	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2020	916	810	758	713	647	587	566	542	478	453	404	392	240	553	- 26,9 %
2016-2019	714	724	574	595	495	565	396	394	566	392	218	293	175	430	- 49,3 %
2016-2020	754	741	611	619	526	569	430	424	548	405	255	313	188	455	- 43,8 %

3. Finanzierungssaldo aus Einnahmen und Ausgaben⁵

Land	SL	SH	HE	RP	SN	ST	BW	BY	TH	NI	BB	NW	MV	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2020	- 79	- 158	- 217	- 329	- 365	- 414	- 430	- 501	- 534	- 618	- 646	- 669	- 1.859	- 526	- 37,5 %
2016-2019	- 22	- 151	109	203	111	93	170	193	302	196	30	17	198	113	80,4 %
2016-2020	- 33	- 152	44	97	16	- 8	50	54	135	33	- 105	- 120	- 213	- 115	x

4. Schulden gegenüber dem öffentlichen Bereich und dem Kreditmarkt

Land	SL	SH	ST	NW	NI	RP	TH	HE	BB	MV	BW	BY	SN	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2020	14.183	10.331	9.462	8.649	7.745	7.279	7.029	6.774	6.699	5.677	3.646	1.410	924	5.876	23,9 %
2016-2019	14.023	9.434	8.936	7.864	7.201	7.938	6.810	6.536	6.105	5.128	3.539	1.292	971	5.483	44,8 %
2016-2020	14.055	9.614	9.041	8.021	7.310	7.807	6.854	6.584	6.223	5.238	3.560	1.316	962	5.562	40,4 %

**II. Anteile ausgewählter Einnahmen an den bereinigten Gesamteinnahmen sowie ausgewählter Ausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben 2016-2020 in %
Kernhaushalte der Flächenländer**

1. Einnahmen**1.1 Anteil Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09)**

Land	NI	RP	BY	BW	SL	HE	SH	TH	NW	BB	SN	ST	MV	Ø FL ohne RP
2020	72,5	71,8	71,5	68,2	67,6	66,7	66,3	65,9	65,4	64,5	62,6	61,3	57,8	67,3
2016-2019	78,6	74,2	79,6	75,5	72,7	80,9	75,3	65,1	78,4	66,4	65,9	62,1	60,0	75,6
2016-2020	77,3	73,7	78,0	74,1	71,7	78,0	73,5	65,3	75,8	66,0	65,2	61,9	59,6	73,9

1.2 Anteil Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2)

Land	SN	MV	ST	NW	BB	SL	HE	TH	BW	SH	RP ⁴	NI	BY	Ø FL ohne RP
2020	31,5	30,9	30,1	29,7	28,1	27,9	27,3	27,0	26,9	22,8	22,4	21,6	21,0	26,5
2016-2019	27,0	28,8	29,0	14,5	25,6	22,9	12,4	27,1	17,7	17,1	19,2	14,7	11,1	16,8
2016-2020	27,9	29,2	29,2	17,5	26,1	23,9	15,4	27,1	19,6	18,2	19,8	16,1	13,1	18,7

1.3 Anteil Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen (OGr. 33, 34)

Land	MV	SH	ST	TH	BB	SN	HE	BY	SL	NW	NI	BW	RP	Ø FL ohne RP
2020	7,7	7,1	5,4	4,0	3,7	3,6	2,5	2,3	1,9	1,6	1,5	1,3	1,0	2,8
2016-2019	6,4	3,5	5,7	4,6	4,1	4,5	2,1	2,5	1,4	2,4	1,5	2,2	1,5	2,8
2016-2020	6,7	4,2	5,7	4,5	4,0	4,3	2,2	2,4	1,5	2,2	1,5	2,1	1,4	2,7

2. Ausgaben**2.1 Anteil Personalausgaben (HGr. 4)**

Land	BY	RP	SL	HE	NI	BW	SH	NW	TH	SN	ST	BB	MV	Ø FL ohne RP
2020	36,0	34,7	33,8	33,3	32,3	31,3	29,8	26,9	25,1	22,3	22,2	22,0	18,0	29,5
2016-2019	37,7	38,1	36,7	35,1	39,5	34,4	32,3	35,1	28,1	24,4	23,9	23,7	25,5	33,9
2016-2020	37,4	37,4	36,1	34,7	38,0	33,7	31,8	33,5	27,5	23,9	23,5	23,4	24,0	33,0

2.2 Anteil sächliche Verwaltungsausgaben und Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich (OGr. 51-54, 58)

Land	HE	BY	BB	BW	SH	SN	TH	RP	NI	NW	SL	MV	ST	Ø FL ohne RP
2020	7,0	6,9	5,1	4,9	4,6	4,6	4,4	4,4	4,3	4,2	3,8	3,7	3,2	5,0
2016-2019	7,3	6,7	5,7	4,7	5,3	5,7	5,0	6,4	5,0	5,4	4,0	5,6	3,3	5,6
2016-2020	7,2	6,7	5,6	4,7	5,2	5,4	4,9	6,0	4,9	5,2	3,9	5,2	3,2	5,5

2.3 Anteil Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse sowie an Kreditmarkt (OGr. 56, 57)

Land	SL	ST	HE	TH	SH	BW	RP	MV	NI	BB	NW	BY	SN	Ø FL ohne RP
2020	5,7	2,6	2,6	2,5	2,1	2,0	1,8	1,8	1,5	1,4	1,3	0,7	0,3	1,6
2016-2019	8,4	3,9	3,5	3,9	3,9	2,8	4,0	2,9	3,7	2,6	3,4	1,1	0,9	2,8
2016-2020	7,9	3,7	3,3	3,6	3,5	2,6	3,6	2,7	3,3	2,3	3,0	1,0	0,8	2,6

2.4 Anteil Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)

Land	MV	BB	ST	SN	NW	NI	SH	TH	BW	RP ⁴	HE	SL	BY	Ø FL ohne RP
2020	64,6	61,2	59,4	58,0	58,0	57,3	54,3	54,2	51,8	50,9	49,7	47,8	44,1	53,9
2016-2019	51,7	56,2	56,8	53,1	46,4	47,2	46,4	50,1	49,4	46,1	47,6	41,8	43,7	47,8
2016-2020	54,2	57,2	57,3	54,1	48,7	49,2	48,0	51,0	49,9	47,1	48,0	43,0	43,7	49,0

2.5 Anteil Baumaßnahmen und Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 7, 8)

Land	SN	TH	ST	BY	MV	BB	BW	NW	SH	SL	RP ^{4,7}	HE	NI	Ø FL ohne RP
2020	14,8	13,9	12,6	12,4	11,9	10,3	10,0	9,6	9,2	8,9	8,1	7,4	4,6	10,0
2016-2019	16,0	12,9	12,2	10,8	14,4	11,8	8,8	9,7	12,2	9,1	5,4	6,6	4,6	9,8
2016-2020	15,7	13,1	12,2	11,1	13,9	11,5	9,0	9,7	11,6	9,0	5,9	6,7	4,6	9,9

¹ 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.

² Auslagerungen von Ausgaben aus den Kernhaushalten in unterschiedlichem Umfang schränken die Vergleichbarkeit ein.

³ Folgende Einnahmearten, die Teil der bereinigten Gesamteinnahmen sind, wurden in der Tabelle nicht dargestellt: Steuerähnliche Abgaben (OGr. 09), Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (HGr. 1), Schuldenaufnahmen bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen (OGr. 31).

⁴ Als Folge des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017 (VGH N 2/15) wurden die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung (Pensionsfonds) in der Haushaltsplanung für die Haushaltsjahre 2017/2018 von Investitionsteilen der Gruppe 861 auf den nicht investiven Titel 634 01 und die Erstattungen aus dem Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung von der Gruppe 181 auf Titel der Gruppe 234 umgruppiert. Unter Berücksichtigung dieser haushaltssystematischen Zuordnung über den gesamten Betrachtungszeitraum wurden die für 2015 und 2016 ausgewiesenen Ergebnisse korrigiert.

⁵ Bereinigte Einnahmen abzüglich der bereinigten Ausgaben zuzüglich des Saldos der haushaltstechnischen Verrechnungen.

⁶ Infolge der Auflösung des Pensionsfonds sind 2017 knapp 4,8 Mrd. € Schulden gegenüber dem öffentlichen Bereich entfallen.

⁷ Einschließlich der Investitionen der Landesbetriebe (287 Mio €) betrug die Investitionsquote 2020 vereinfacht berechnet 9,5 %.

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

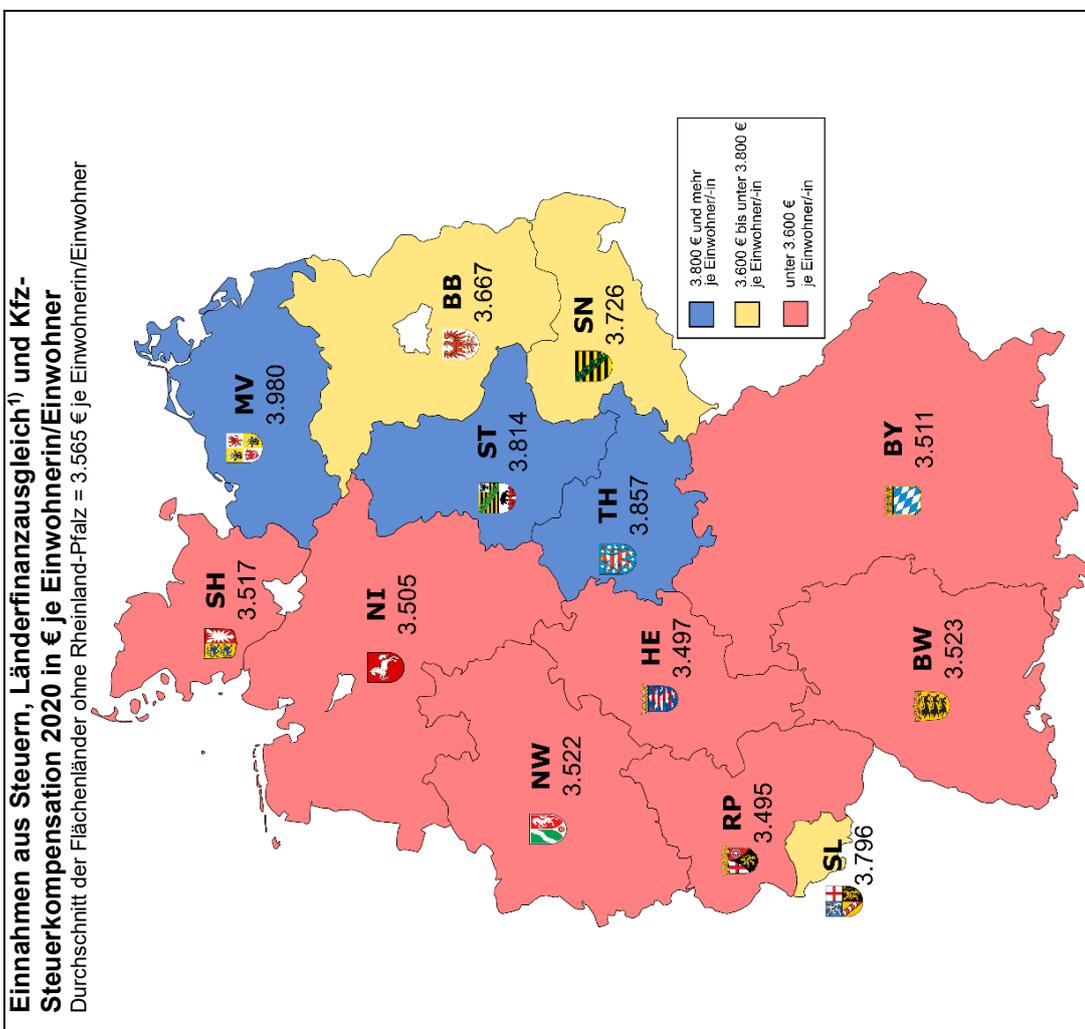
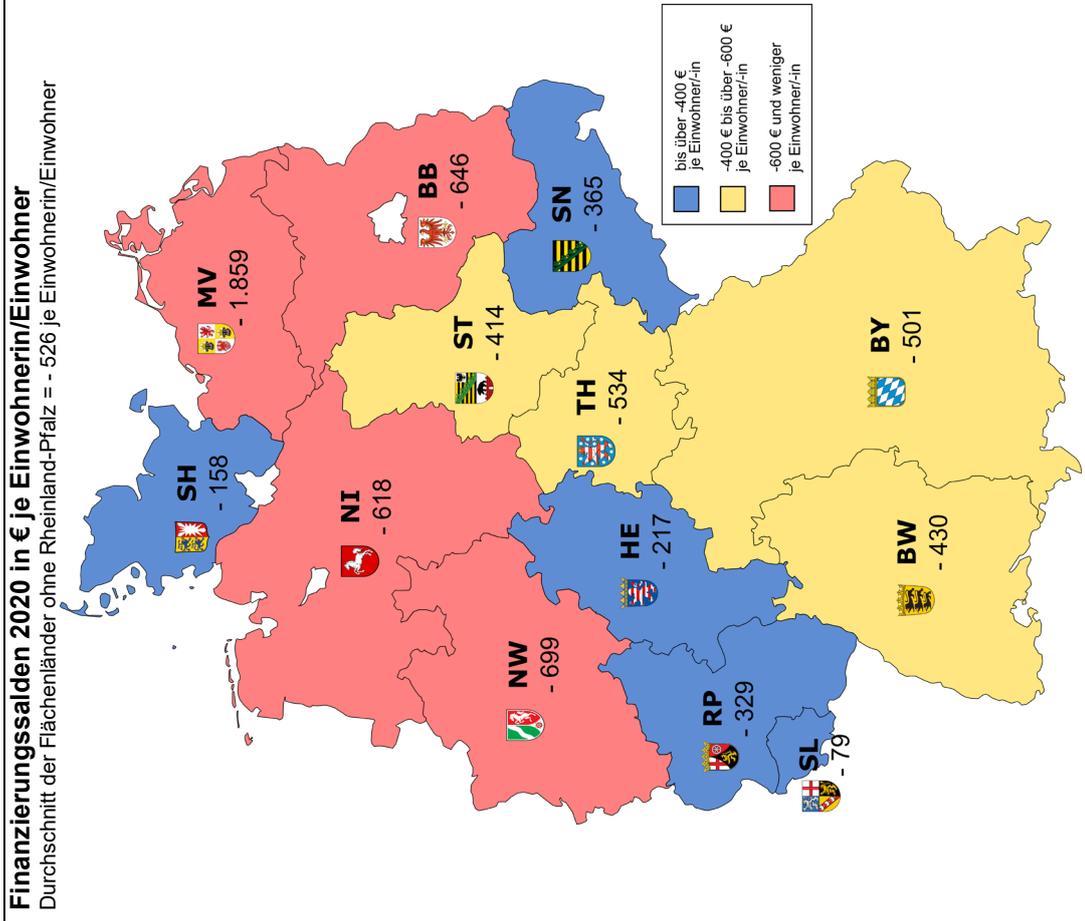
Kennzahlen und Definitionen zur Analyse von Haushaltsplan und Haushaltsrechnung

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).
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	$\frac{\text{Zinsausgaben}}{\text{Steuern (HGr. 0 - OGr. 09) + Finanzausgleiche (Gr. 211 und 212)}}$

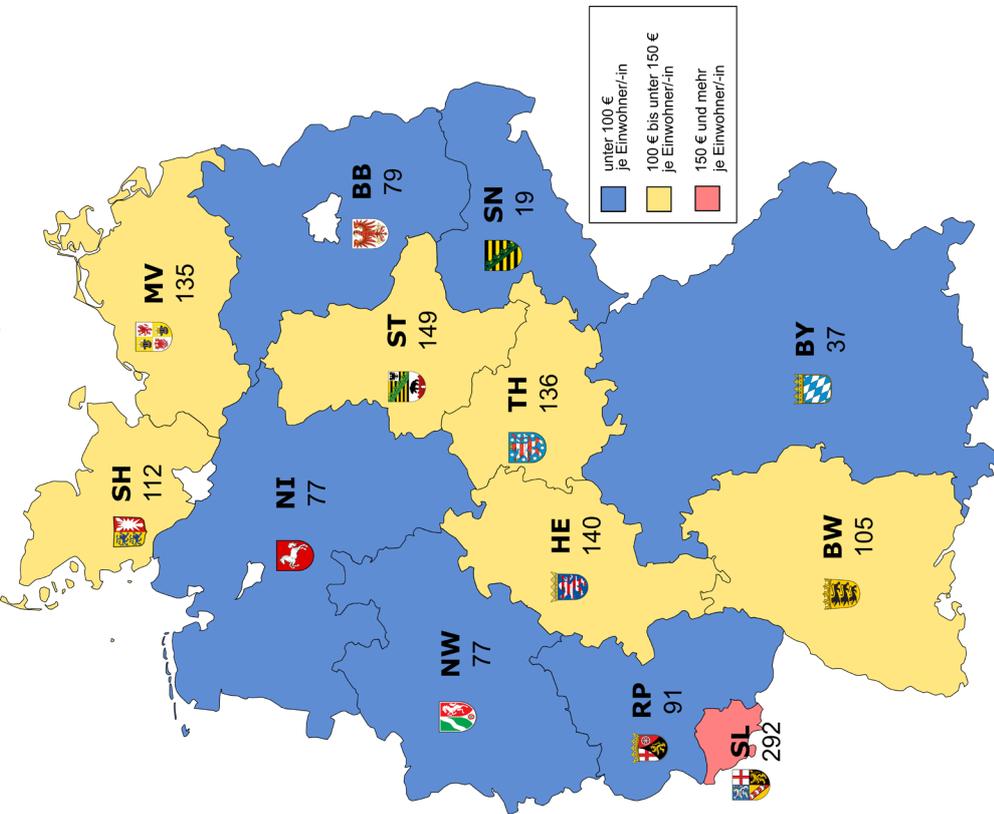
Anlage 6 zu dem Beitrag Nr. 3 - Übersichtskarten zu haushaltswirtschaftlichen Kennziffern



1) Finanzkraftausgleich und Bundesergänzungszuweisungen

Zinsausgaben 2020 in € je Einwohnerin/Einwohner

Durchschnitt der Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz = 86 € je Einwohnerin/Einwohner



Schulden zum 31. Dezember 2020 in € je Einwohnerin/Einwohner

Durchschnitt der Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz = 5.876 € je Einwohnerin/Einwohner

