



RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ

---

# Jahresbericht 2023

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

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

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



## Inhaltsübersicht

	Seite
Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Prüfungsergebnisse	5
Vorbemerkungen	13
1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2021	15
2 Abwicklung des Landeshaushalts 2021	22
3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - für einen krisenfesten Haushalt: Schulden tilgen, Zinsrisiken begrenzen -	35
4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Planungswettbewerb für den Neubau des Amtsgerichts Bitburg - langer Planungsvorlauf, hoher Aufwand, bislang kein verwertbares Ergebnis -	78
5 Mittelbare Beteiligung des Landes an der Messe Pirmasens GmbH - trotz fehlenden Landesinteresses und dauerhafter Defizite Beteili- gung fortgeführt -	85
6 Organisation und Personalbedarf des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung - wirtschaftliche und zügige Durchführung von Baumaßnahmen sowie bedarfsgerechte Instandhaltung nicht sichergestellt -	93
7 Förderung kleiner kommunaler Hochbaumaßnahmen - Fachkräftemangel und gestiegene Anforderungen erfordern mehr Unterstützung der Kommunen -	106
8 Organisation und Aufgabenwahrnehmung der Zentralen Bußgeldstelle - erheblicher Stellenabbau ohne Qualitätsverlust möglich -	114
9 Asservatenverwaltung bei den Polizeibehörden - unzulängliche IT-Unterstützung, Verwahrung verbesserungs- bedürftig, Regelungen mangelhaft -	121
10 Asservatenverwaltung bei Staatsanwaltschaften - IT-Einsatz und Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden optimie- rungsbedürftig -	127
11 Kulturförderungen - unzureichende Fördergrundlagen, kaum Kontrollen -	133
12 Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz - unzureichendes Instandhaltungsmanagement -	139
13 Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz - Fehler bei der Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauunterhaltungsarbeiten -	147

14	Instandsetzungen, kleinere Baumaßnahmen, Bauunterhaltung sowie Energie- und Klimaschutzmanagement an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz - Vergaberecht beachten, Energiemanagement weiterentwickeln, Beitrag zum Klimaschutz konkretisieren -	157
15	Errichtung und Betrieb der Landesimpfzentren - künftig bessere Bedarfsplanung und Ausgabensteuerung geboten -	166
16	Ausgaben für die Unterbringung im Maßregelvollzug - Regelungen zur Finanzierung und Durchführung des Maßregelvollzugs lückenhaft und teilweise nicht umgesetzt, Kosten teilweise nicht aufgabengerecht auf den Maßregelvollzug verteilt -	174
17	Förderung von Magnetresonanztomografen - Neuausrichtung der Förderpraxis erforderlich -	184
18	Förderprogramm aus dem Corona-Sondervermögen zur Digitalisierung an den Hochschulen - Bedarfe nicht angemessen erhoben, Veranlassungszusammenhang mit der Corona-Pandemie häufig nicht hinreichend nachvollziehbar -	187
19	Zahlung von Funktions-Leistungsbezügen an Präsidiumsmitglieder der Hochschulen - starker Anstieg der Bezüge gefährdet Angemessenheit des Besoldungsgefüges -	199
20	Rückschau: Was wurde aus Prüfungen früherer Jahresberichte?	207

### **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

Anh.	Anhang
BHO	Bundeshaushaltsordnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz
HGr.	Hauptgruppe
IT	Informationstechnologie
KI	Künstliche Intelligenz
LHO	Landeshaushaltsordnung
MinBl.	Ministerialblatt
OGr.	Obergruppe
RegV	Regierungsvorlage
Rn.	Randnummer
Tz.	Teilziffer
VV-LHO	Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der Landeshaushaltsordnung



## **Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **Nr. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2021**

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- keine wesentlichen Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2021 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 2021**

Die Haushaltsrechnung 2021 schloss mit einem Finanzierungsüberschuss von 2.297 Mio. € ab. Dieser Überschuss wurde zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt in Höhe von 1.494 Mio. € verwendet. Darin enthalten war die Tilgung der notsituationsbedingten Kreditaufnahme von 169 Mio. € aus dem Jahr 2020. Weiterhin wurden den Rücklagen per saldo 802 Mio. € zugeführt.

Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die bereinigten Einnahmen insbesondere aufgrund sehr hoher Steuereinnahmen um 21,1 % auf 23 Mrd. € und die bereinigten Ausgaben um 1,8 % auf 20,7 Mrd. €.

Die Ausgabereise - brutto - erhöhten sich gegenüber 2020 um 362 Mio. € auf 2,8 Mrd. €. Die stetig steigenden Ausgabereise beeinträchtigen die Transparenz des Haushalts und stellen Risiken für den Haushaltsvollzug dar.

Die Bruttokreditaufnahmen für den Landeshaushalt einschließlich Umschuldungen und die Betriebshaushalte von insgesamt 5,1 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

### **Nr. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - für einen krisenfesten Haushalt: Schulden tilgen, Zinsrisiken begrenzen -**

Die in der Verfassung verankerte Schuldenregel schreibt seit dem Jahr 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vor. Die Haushaltsrechnung 2021 wies diesen mit einer strukturellen Netto-Tilgung von 17 Mio. € nach.

Der Finanzierungsüberschuss von 2.297 Mio. € resultierte überwiegend aus Steuermehreinnahmen. Er wurde zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt in Höhe von 1.494 Mio. € und zur Aufstockung von Rücklagen um 802 Mio. € verwendet. Den Großteil der Tilgungen schrieb die Schuldenregel vor. Denn konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen müssen für Tilgungen verwendet werden. Mit dem verfügbaren Teil des Überschusses stockte das Land weit überwiegend Rücklagen auf, statt Schulden zu tilgen.

Der Schuldenstand des Landes verringerte sich um 1,5 Mrd. € auf 31,2 Mrd. €. Die 2020 unter Berufung auf die durch die Corona-Pandemie verursachte Notsituation aufgenommenen Kredite von 169 Mio. € wurden getilgt. Die Pro-Kopf-Verschuldung von Rheinland-Pfalz lag mit 6.985 € dennoch um 17 % über dem Länderdurchschnitt.

In der laufenden Rechnung überstiegen die Einnahmen die Ausgaben um 4,6 Mrd. €. Für Investitionen gab das Land 1,1 Mrd. € aus. Der Anteil der Investitionen an den Ausgaben des Kernhaushalts blieb mit 5,5 % um vier Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer.

Im Haushaltsjahr 2022 wurden aus Überschüssen überwiegend Rücklagen gebildet, statt Schulden zu tilgen. Der Finanzierungsüberschuss betrug nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 1.188 Mio. €. Davon wurden per saldo 988 Mio. € zur Aufstockung von Rücklagen und 200 Mio. € zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt verwendet. Die strukturelle Netto-Tilgung betrug 246 Mio. €.

Der nach den geplanten Entnahmen für kommunale Zwecke verbleibende Bestand der Haushaltssicherungsrücklage von 1,7 Mrd. € sollte auch zur Tilgung von Krediten genutzt werden. Beispielsweise könnte der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung vollständig entschuldet werden. Schon aufgrund des hohen Rücklagenbestandes sollte auf kreditfinanzierte Rücklagenzuführungen verzichtet werden.

Möglichkeiten, die konsumtiven Ausgaben zu begrenzen und die geplanten Nettokreditaufnahmen im Haushaltsvollzug zu verringern, sollten konsequent genutzt werden.

**Nr. 4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Planungswettbewerb für den Neubau des Amtsgerichts Bitburg  
- langer Planungsvorlauf, hoher Aufwand, bislang kein verwertbares Ergebnis -**

Die Betrachtung von Vorhabenvarianten entsprach zum Teil nicht den Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Das Verfahren zur Erstellung der Haushaltsunterlage-Bau - einer wesentlichen Entscheidungsgrundlage für die Baumaßnahme - wurde nicht eingehalten.

Mehr als vier Jahre seit Erteilung des Planungsauftrags für eine Haushaltsunterlage-Bau liegen immer noch keine Ergebnisse vor.

Die Vorprüfung und Bewertung der Wettbewerbsbeiträge wiesen teilweise systematische Mängel auf.

Das Ziel einer klimaneutralen Landesverwaltung wurde nicht ausreichend berücksichtigt.

**Nr. 5 Mittelbare Beteiligung des Landes an der Messe Pirmasens GmbH  
- trotz fehlenden Landesinteresses und dauerhafter Defizite Beteiligung fortgeführt -**

Für die Beteiligung der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz A. ö. R. an der Messe Pirmasens GmbH fehlte ein wichtiges Landesinteresse. Der von der Landesregierung im Jahr 2008 in Aussicht gestellte Ausstieg aus der GmbH wurde trotz langjähriger Verhandlungen bisher nicht vollzogen. Seither hat sich die wirtschaftliche Situation der Gesellschaft weiter verschlechtert. Eine Kündigung des Gesellschaftsverhältnisses wurde nicht geprüft.

Die Messe Pirmasens GmbH war dauerhaft defizitär. Der Verlustvortrag 2020 von fast 7,3 Mio. € resultierte u. a. aus Überkapazitäten von Hallenflächen. Allein auf die Geschäftsjahre 2018 bis 2020 entfiel ein Gesamtfehlbetrag von 2,1 Mio. €.

Die Gesellschafter beschlossen, bei einer Bewertung der Geschäftsanteile einseitig von der Stadt Pirmasens übernommene Verluste von mehr als 3,4 Mio. € zu deren Gunsten anzurechnen. Der hierfür erforderliche Satzungsänderungsbeschluss wurde allerdings nicht rechtswirksam vollzogen.

Für das im Eigentum der Gesellschaft stehende Messegelände beschloss der Stadtrat der Stadt Pirmasens im Jahr 2018 eine neue Nutzungskonzeption. Die erforderliche Befassung der Gesellschafterversammlung sowie diesbezügliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlten.

Bedeutendste Mieterin der Messe Pirmasens GmbH ist deren Hauptgesellschafterin, die Stadt Pirmasens. Die Gesellschaft erstellte keine Mietpreiskalkulationen. Dadurch konnte die Wirtschaftlichkeit der vereinbarten Mieten nicht überprüft werden. Für die von der Stadt mietfrei genutzten Flächen wurden zudem nicht alle Betriebskosten weiterberechnet.

**Nr. 6 Organisation und Personalbedarf des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung  
- wirtschaftliche und zügige Durchführung von Baumaßnahmen sowie bedarfsgerechte Instandhaltung nicht sichergestellt -**

Beim Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung waren Anfang 2022 insgesamt 255 Stellen vakant. Bis Ende 2026 scheiden Bedienstete mit einem Beschäftigungsumfang von 220 Vollzeitkräften (VZK) allein durch Erreichen der Regelaltersgrenze aus. Dies hat erheblichen Einfluss auf die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung.

Die Niederlassungen des Landesbetriebs führten Bauvorhaben im Rahmen einer sogenannten Matrixorganisation durch. Eine wirtschaftliche und zügige Durchführung der Bauprojekte war mit dieser Organisationsform nicht möglich. So fehlte bei den Führungskräften die für eine effiziente Aufgabenerledigung erforderliche Bündelung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung. Allein durch die Umstellung auf eine auf die Anforderungen des Landesbetriebs abgestimmte Linienorganisation entstehen Arbeitszeitreserven von mindestens 91 VZK.

Die Vergabe von Leistungen an freiberuflich Tätige wie Architekten, Ingenieure und Sonderfachleute sowie die Überwachung dieser Leistungen durch den Landesbetrieb wies erhebliche Mängel auf. Die Überwachung ging deutlich über das rechtlich und wirtschaftlich gebotene Maß hinaus. Allein durch die Optimierung der Überwachung entstehen Einsparpotenziale von mindestens 156 VZK.

Ein umfassendes und strukturiertes Instandhaltungsmanagement war nicht eingerichtet. So war der Gebäudebestand weder einheitlich noch vollständig erfasst. Erforderliche Maßnahmen zur Bauunterhaltung waren nicht vollständig ermittelt und priorisiert. Damit fehlten grundlegende Voraussetzungen für eine langjährige wirtschaftliche Nutzung und den Erhalt des Immobilienvermögens des Landes.

Die Nachteile der Matrixorganisation wirkten sich auch auf die Bearbeitung von Instandhaltungsmaßnahmen und kleineren Baumaßnahmen aus. Die vorgesehene selbstständige und zügige Bearbeitung von Instandhaltungs- und Baumaßnahmen bis 1 Mio. € in Eigenerledigung war nicht gewährleistet. Bei Einrichtung einer Linienorganisation und einer Umsetzung des Personals entstehen Einsparpotenziale von mindestens 14 VZK.

Die starke Zergliederung der Aufgaben der Zentrale in 13 Organisationseinheiten entsprach nicht den Anforderungen an eine wirtschaftliche und zweckmäßige Organisation. Der Geschäftsleitung war es dadurch nur eingeschränkt möglich, den breit gefächerten Verantwortungsbereich vollständig zu überblicken und die Leitungsfunktion sachgerecht wahrzunehmen. Zudem war eine dauerhafte Steuerung und Koordinierung der Arbeitsprozesse zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit nicht angemessen sichergestellt.

Zusätzliche Personaleinsparungen von insgesamt 74 VZK sind in weiteren Bereichen möglich, wenn Optimierungspotenziale genutzt und angemessene Leistungsanforderungen zugrunde gelegt werden.

Bei Umsetzung der Optimierungsmöglichkeiten entsteht ein Einsparpotenzial von bis zu 335,5 VZK. Dies entspricht Personalkosten von jährlich bis zu 38,2 Mio. €. Die Einsparpotenziale können für die Bearbeitung zusätzlicher Aufgaben und zur Verminderung der Zahl der Vakanzen genutzt werden, sofern ein Konzept hierzu entwickelt wird.

**Nr. 7 Förderung kleiner kommunaler Hochbaumaßnahmen  
- Fachkräftemangel und gestiegene Anforderungen erfordern mehr Unterstützung der Kommunen -**

Trotz vielfach unzureichender Antragsunterlagen gewährte das Land den Kommunen Zuwendungen für Hochbaumaßnahmen.

Den Anträgen fehlten überwiegend die erforderlichen Nachweise zum Bedarf, zu den durchgeführten Voruntersuchungen und zu den zu erwartenden Folgekosten.

Kostenberechnungen waren teilweise unvollständig und nicht nachvollziehbar. Erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gab es kaum.

Klimaschützende Maßnahmen wurden bei nur 50 % der Bauvorhaben und bei diesen auch nur teilweise geplant und realisiert. Die Beachtung der Ziele des Klimaschutzes fand im Bewilligungsverfahren selbst dann keine Berücksichtigung, wenn sie sich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten angeboten hätte.

Den Kommunen fehlten oftmals die erforderlichen Fachkräfte zur Planung und Umsetzung ihrer Bauprojekte. Dies führte zu langen Projektierungszeiten und wirkte sich auf die Qualität der Antragsunterlagen und die Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben aus.

**Nr. 8 Organisation und Aufgabenwahrnehmung der Zentralen Bußgeldstelle  
- erheblicher Stellenabbau ohne Qualitätsverlust möglich -**

Durch den Einsatz eines neuen IT-Fachverfahrens im Jahr 2018 optimierte die Zentrale Bußgeldstelle die Bearbeitung von Bußgeld- und Verwarnungsverfahren deutlich und automatisierte die Vorgangsbearbeitung weitgehend. Dadurch haben sich der Arbeitsaufwand und der Personalbedarf wesentlich verringert. Weitere Optimierungen sind möglich. Insgesamt können bei der derzeitigen Organisation 63,5 besetzte Stellen eingespart und die Personalkosten um bis zu 5,8 Mio. € jährlich verringert werden.

Die Veranschlagung von Stellen verstieß teilweise gegen Haushaltsgrundsätze. 41 unbesetzte und entbehrliche Stellen wurden nicht in Abgang gestellt. Auf 29 Stellen wurden Bedienstete geführt, die dauerhaft andere Aufgaben der Polizeipräsidien wahrnahmen.

**Nr. 9 Asservatenverwaltung bei den Polizeibehörden  
- unzulängliche IT-Unterstützung, Verwahrung verbesserungsbedürftig, Regelungen mangelhaft -**

Die für die Asservatenverwaltung eingesetzten IT-Verfahren waren veraltet und genügten den spezifischen Anforderungen an eine recht- und ordnungsmäßige Asservatenverwaltung nicht mehr. Daten, die bei den Asservatenstellen erfasst wurden, waren oft unvollständig, fehlerhaft und nicht mehr aktuell. Auswertungen zu Kontroll- und Steuerungszwecken waren ebenso wenig möglich wie ein automatisierter Datenaustausch u. a. mit den zuständigen Justizbehörden.

Die Registrierung, Kennzeichnung und Aufbewahrung der sichergestellten Gegenstände entsprach vielfach nicht den rechtlichen Vorgaben. Eine eindeutige Identifizierung und Verfahrenszuordnung war dadurch nicht durchgängig sichergestellt. Dies war bei asservierten Betäubungsmitteln, Bargeld oder Wertgegenständen sowie erlaubnispflichtigen Schusswaffen besonders problematisch.

Asservierungen wurden häufig nicht oder nicht rechtzeitig beendet. In der Folge wurden verwahrte Gegenstände nicht an die Berechtigten herausgegeben oder verwertet.

Einheitliche, konkretisierende Regelungen für eine ordnungsgemäße Erfassung, Verwahrung und abschließende Verwertung von Asservaten fehlten.

**Nr. 10 Asservatenverwaltung bei Staatsanwaltschaften  
- IT-Einsatz und Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden optimierungsbedürftig -**

Asservate waren uneinheitlich und oft nicht konkret im IT-Verfahren der Staatsanwaltschaften erfasst. Auffinden und Kontrolle der Asservate waren damit erschwert. Zudem war ein elektronischer Austausch von Asservatendaten zwischen Staatsanwaltschaften und Polizei nicht möglich.

Asservierungen wurden nicht wie rechtlich geboten beendet. Auch nach dem Abschluss von Strafverfahren verblieben davon betroffene Asservate bei den Polizeibehörden. Aufwendige Recherchen waren die Folge.

Besondere Asservatengruppen wie Betäubungsmittel und erlaubnispflichtige Schusswaffen wurden bei den Staatsanwaltschaften verwahrt, obwohl diese aus Zweckmäßigkeitsgründen bei den Polizeibehörden verbleiben sollten.

Die Regelungen zur Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden waren lückenhaft und unzulänglich.

#### **Nr. 11 Kulturförderungen - unzureichende Fördergrundlagen, kaum Kontrollen -**

Nicht alle Förderungen waren ausreichend durch Richtlinien geregelt.

Die jährlichen Landeszuweisungen aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs an die Staatstheater Mainz GmbH hatten keine rechtliche Grundlage. Die nach dem Landesfinanzausgleichsgesetz erforderliche Richtlinie fehlte weiterhin.

Die Förderung kommunaler Theater aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs war uneinheitlich. Die seit dem Jahr 2008 angekündigte Neuregelung stand weiterhin aus.

Kommunale Museen und Museen in Trägerschaft von Stiftungen oder Vereinen erhielten trotz fehlender Regelungen zur institutionellen Förderung Mittel des kommunalen Finanzausgleichs.

Weder das Kulturministerium noch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion kontrollierten die Zielerreichung, die Wirkungen und die Wirtschaftlichkeit einzelner Maßnahmen oder Programme.

Verwendungsnachweise fehlten zum Teil noch nach mehreren Jahren. Vorliegende Nachweise wurden nicht immer zeitnah geprüft.

#### **Nr. 12 Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz - unzureichendes Instandhaltungsmanagement -**

Die im Juni 2019 von einem Beratungsunternehmen festgestellten Mängel in der Organisation und bei den Geschäftsprozessen des Instandhaltungsmanagements waren Anfang 2022 weitgehend noch nicht abgestellt.

Das Budget für die nicht investive Instandhaltung schrieb die Universitätsmedizin regelmäßig auf dem Ergebnis des Vorjahres ohne eine sachgerechte Bedarfsermittlung fort.

Die Aufwendungen für die nicht investive Instandhaltung lagen von 2009 bis 2020 insgesamt um 56,5 Mio. € unter dem rechnerischen Bedarf. Für die investive Instandhaltung lagen keine validen Daten vor.

Die Universitätsmedizin verfolgte bei der Instandhaltung ihres Gebäudebestands eine Ausfall- und Abwartestrategie. Regelmäßige Baubegehungen sowie eine systematische Erfassung des Instandhaltungsbedarfs fanden nicht oder nicht im erforderlichen Umfang statt.

Eine zentrale Dokumentation der maßgeblichen Kenndaten des Gebäudebestands fehlte. Damit fehlte eine wesentliche Grundlage für eine strategische Planung der Instandhaltungsmaßnahmen.

Die Universitätsmedizin verfügte bei Energiekosten von mehr als 9 Mio. € jährlich über kein hinreichendes Energiemanagement.

32.000 Instandhaltungsaufträge jährlich konnten mangels geeigneter Software nicht ausgewertet werden. Grundlegende Informationen, um die Instandhaltung sachgerecht zu steuern, Fehlentwicklungen zu erkennen und abzustellen, fehlten hierdurch.

Die Universitätsmedizin verfügte nicht über ausreichend qualifiziertes Personal, um die Aufgaben der Instandhaltung ordnungsgemäß wahrzunehmen. Wichtige Leitungspositionen wurden zum Teil bis zu fünf Jahre nicht nachbesetzt.

**Nr. 13 Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz  
- Fehler bei der Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauunterhaltungsarbeiten -**

Bei der Vergabe von Rahmenvereinbarungen für Bauunterhaltungsarbeiten wählte die Universitätsmedizin seit 2003 vielfach die falsche Verfahrensart. Teilweise schrieb sie Leistungen beschränkt statt öffentlich und national statt europaweit aus.

2020 verwendete sie ungeeignete Vergabeunterlagen, nutzte ein fehlerhaftes Angebotswertungssystem und bezuschlagte Angebote, die auszuschließen waren. Sie hob Ausschreibungen nach Zuschlagserteilung auf. Eine Beratungsfirma, die sie bei der Ausschreibung unterstützte, beauftragte sie vergaberechtmäßig. Die mangelhafte Leistung dieser Firma hatte keine Konsequenzen.

Aufgrund der fehlerbehafteten Vergabeverfahren wurden seit 2003 weitgehend dieselben Firmen beauftragt.

Die Vergabe von Einzelaufträgen aus den Rahmenvereinbarungen erfolgte regelmäßig ohne vorherige Festlegung des Leistungsumfangs und ohne Kostenschätzung. In vielen Fällen kam es zu nachträglichen Auftragserweiterungen. Bis zur Abrechnung erhöhten sich die Kosten durchschnittlich um knapp 400 %. Über Rahmenverträge wurden Einzelaufträge erteilt, die wegen der Auftragshöhe separat auszuschreiben gewesen wären.

Rechnungen bezahlte die Universitätsmedizin regelmäßig ungeprüft. Rechnungsbelegende Unterlagen fehlten. Eine Nachprüfung von acht Einzelbelegen ergab, dass die Rechnungen zwischen 12 % und 42 % überzahlt waren.

Eine Ausschreibungs-, Vergabe- und Abrechnungssoftware, um effizient Kostenschätzungen und Leistungsverzeichnisse aufzustellen sowie Abrechnungen zu prüfen, fehlte.

**Nr. 14 Instandsetzungen, kleinere Baumaßnahmen, Bauunterhaltung sowie Energie- und Klimaschutzmanagement an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz  
- Vergaberecht beachten, Energiemanagement weiterentwickeln, Beitrag zum Klimaschutz konkretisieren -**

Die Universität vergab oftmals Aufträge ohne ausreichende Begründung freihändig. Erforderliche Vergleichsangebote holte sie vielfach nicht ein. Zudem erteilte sie auf Grundlage von Rahmenvereinbarungen Einzelaufträge, die eines gesonderten Vergabeverfahrens bedurft hätten.

Vergabeverfahren waren nicht immer ausreichend dokumentiert.

In Einzelfällen wurden Rechnungen über Stundenlohnarbeiten beglichen, ohne dass die erforderlichen Nachweise vorlagen.

Die Universität nahm die Aufgaben des Energiemanagements weder fachlich noch organisatorisch hinreichend wahr.

Sie hatte keine verbindlichen Konzeptionen, Handlungsempfehlungen und Meilensteine entwickelt, um zur angestrebten Klimaneutralität der Landesverwaltung beizutragen.

**Nr. 15 Errichtung und Betrieb der Landesimpfzentren  
- künftig bessere Bedarfsplanung und Ausgabensteuerung geboten -**

Landkreise und kreisfreie Städte betrieben während der Corona-Pandemie einzeln oder gemeinsam nach Aufforderung des Landes bis zu 32 Landesimpfzentren. Wirtschaftlichkeitsaspekte und die zunehmende Versorgung im ärztlichen Regelsystem wurden bei der Bedarfsplanung nicht hinreichend berücksichtigt.

In interkommunaler Zusammenarbeit betriebene Landesimpfzentren hätten - auf Basis der Struktur der Gesundheitsämter - rechnerische Wirtschaftlichkeitsvorteile von 8,5 Mio. € eröffnet.

In der Anlauf- und Auslaufphase war die Kapazität an Landesimpfzentren zu hoch; eine stufenweise Inbetriebnahme bzw. Außerbetriebsetzung der Landesimpfzentren fand - anders als in anderen Ländern - nicht statt. Ihre Einrichtung an zentralen Orten war nicht geprüft worden.

Eine rechtssichere Aufgabenübertragung zwischen Land und Kommunen fehlte.

Verbindliche Rahmenvorgaben zur Organisation und Wirtschaftlichkeitsanreize für die Kommunen lagen nicht vor.

**Nr. 16 Ausgaben für die Unterbringung im Maßregelvollzug  
- Regelungen zur Finanzierung und Durchführung des Maßregelvollzugs  
lückenhaft und teilweise nicht umgesetzt, Kosten teilweise nicht aufgaben-  
gerecht auf den Maßregelvollzug verteilt -**

Die Personalausstattung des Maßregelvollzugs wurde ohne ein Personalbemessungskonzept oder anderweitige Richtwerte fortgeschrieben. Dem Land war der Personaleinsatz im Maßregelvollzug zum Teil nicht bekannt.

Die Krankenhäuser ordneten die Gemeinkosten unterschiedlich zu. Die Zuordnung war zum Teil nicht transparent und fehlerhaft. So hatte beispielsweise ein Krankenhaus die Sparte Maßregelvollzug jährlich mit Kosten von über 140.000 € zu Unrecht belastet.

Aus der Unterbringung Dritter resultierende Kosten und Erlöse wurden nur teilweise separat ausgewiesen. Ein Krankenhaus belastete die Sparte Maßregelvollzug mit Kosten für die Unterbringung Dritter und verbesserte so seit 2016 sein jeweiliges Jahresergebnis um durchschnittlich 400.000 €.

Maßstäbe zur Bewertung der Qualität und der jeweiligen Zielerreichungsgrade im Maßregelvollzug fehlten.

**Nr. 17 Förderung von Magnetresonanztomografen  
- Neuausrichtung der Förderpraxis erforderlich -**

Drei Magnetresonanztomografen im Wert von 3,3 Mio. € wurden unzulässigerweise aus pauschalen Fördermitteln finanziert.

Das Land verweigerte den Krankenhäusern die Förderung von Großgeräten aus Mitteln der Einzelförderung entgegen den Vorgaben des Landeskrankenhausgesetzes.

**Nr. 18 Förderprogramm aus dem Corona-Sondervermögen zur Digitalisierung an den  
Hochschulen  
- Bedarfe nicht angemessen erhoben, Veranlassungszusammenhang mit der  
Corona-Pandemie häufig nicht hinreichend nachvollziehbar -**

Von den bis Ende Januar 2022 bewilligten Mitteln von 43 Mio. € entfielen 88 % auf die vier Universitäten und 11 % auf die sieben Hochschulen für angewandte Wissenschaften des Landes. Dass mehr als die Hälfte aller bewilligten Mittel auf die von der Hochschulstrukturreform betroffenen Universitäten entfielen, war nicht nachvollziehbar.

Auch unter Berücksichtigung der Notsituation war insbesondere der konkrete Handlungsbedarf für Fördermaßnahmen in den einzelnen Hochschulen nicht angemessen erhoben worden. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlten.

Die Zielsetzungen des Förderprogramms waren nicht ausreichend klar formuliert. Kriterien und Indikatoren für Erfolgskontrollen fehlten.

Das Förderverfahren war verbesserungsbedürftig. Das Antragsformular sah keine Angaben zu Folgekosten und nur unzureichende Angaben zum Pandemiebezug vor. Der Bedarf an Personal- und Sachmitteln war häufig ungenügend begründet. Damit war die Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit der Projekte nicht sichergestellt.

40 % der Fördersumme entfielen auf Maßnahmen, bei denen der von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung geforderte hinreichende Veranlassungszusammenhang mit der Pandemie bzw. ein Beitrag zur Bewältigung ihrer Folgen nicht erkennbar waren.

Die befristete Finanzierung von laufenden bzw. dauerhaften Staatsaufgaben außerhalb des regulären Haushalts schränkt dessen Transparenz ein und birgt wirtschaftliche Risiken.

**Nr. 19 Zahlung von Funktions-Leistungsbezügen an Präsidiumsmitglieder der Hochschulen  
- starker Anstieg der Bezüge gefährdet Angemessenheit des Besoldungsgefüges -**

Die hauptamtlichen Präsidiumsmitglieder der Hochschulen verzeichneten seit 2004 erhebliche Besoldungszuwächse.

Bei den Universitäten erhöhten sich die Gesamtbezüge der Kanzlerinnen und Kanzler um bis zu vier und die der Präsidenten um teilweise mehr als vier Besoldungsgruppen. Das Besoldungsniveau der Präsidenten lag zuletzt durchgehend oberhalb der Besoldungsgruppe B 9. Deren monatliche Gehaltszuwächse betragen mindestens 3.200 €.

Wesentliche Bestandteile der Bezüge sind Leistungsbezüge. Das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit verstieß bei deren Gewährung häufig gegen gesetzliche Vorgaben:

- Teilweise wurde die gesetzlich festgelegte B 10-Obergrenze überschritten, ohne dass die rechtlichen Voraussetzungen hierfür vorlagen.
- Teilweise wurden Funktions-Leistungsbezüge unzulässigerweise für Tätigkeiten gewährt, die nicht zu den Aufgaben der Hochschulleitung bzw. der Hochschulselbstverwaltung gehörten.
- Die vereinbarten Ziele waren überwiegend als Grundlage für eine Erhöhung der Leistungsbezüge nicht geeignet.
- Der Grundsatz der amtsangemessenen Besoldung wurde nicht immer beachtet.

Das entstandene Besoldungsgefüge ist sowohl im Vergleich zwischen den Hochschulen als auch in Relation zu vergleichbaren Funktionen in der Landesverwaltung nicht mehr angemessen.

## Vorbemerkungen

- 1 Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den Jahresbericht 2023.<sup>1</sup> In dem Bericht ist das Ergebnis der Prüfung durch den Rechnungshof zusammengefasst, soweit es für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein kann. Er enthält neben den aktuellen Prüfungsergebnissen des Jahres 2022 auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren.<sup>2</sup> Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 2021, für das die Landesregierung Entlastung beantragt hat.

Die Prüfung war - wie in den Vorjahren - auf Teilbereiche beschränkt.<sup>3</sup> Die Bildung von Schwerpunkten hat zur Folge, dass über einige Verwaltungen verstärkt berichtet wird.

Dem Rechnungshof wurden in dem Zeitraum von Oktober bis Dezember 2022 Entwürfe zur Haushaltsrechnung und im Dezember 2022 die Haushaltsrechnung 2021 zugeleitet.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden die Betragsangaben im Jahresbericht gerundet. Hierdurch können sich in Summierungen rundungsbedingte Differenzen ergeben.

- 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 Aufschluss darüber, in welchen Bereichen ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln verbessert werden kann.
- 3 Die geprüften Verwaltungen erhielten jeweils Gelegenheit, sich zu den Prüfungsfeststellungen zu äußern.<sup>4</sup> Stellungnahmen sind bei der Darstellung der Prüfungsergebnisse berücksichtigt, soweit sie dem Rechnungshof bis zur endgültigen Beschlussfassung des Kollegiums über den Jahresbericht vorgelegen haben.
- 4 Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) für die Geschäftsjahre ab 2017 geprüft. Er hat dabei insbesondere die Onlineaktivitäten und das Auslandskorrespondentennetz untersucht. Die Prüfungsmittelungen wurden dem ZDF am 8. Februar 2022 übersandt. Der Verwaltungsrat des ZDF hat in seiner Sitzung am 8./9. September 2022 den Bericht beraten und zur Kenntnis genommen. Der Rechnungshof hat nach dem Medienstaatsvertrag den Abschließenden Bericht über diese Prüfung allen Landtagen und Landesregierungen am 18. Januar 2023 unmittelbar übermittelt.

Weiter hat der Rechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Südwestrundfunks (SWR) für die Geschäftsjahre 2019 bis 2021 gemeinsam mit dem Rechnungshof Baden-Württemberg geprüft. Er hat dabei insbesondere die Produktionsstudios und die Verbreitungskosten betrachtet. Er führt die Prüfung federführend durch. Die Prüfungsmittelungen werden dem SWR im Laufe des Jahres 2023 übersandt werden.

Zudem war der Rechnungshof an den Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der „Baden-Badener Pensionskasse Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit“ (bbp) für die Geschäftsjahre 2013 bis 2018 und des SWR für die Geschäftsjahre 2013 bis 2019 (Schwerpunkt Altersversorgung) durch den Rechnungshof Baden-

---

<sup>1</sup> Artikel 120 Abs. 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz, § 97 Abs. 1 LHO. Soweit Bezeichnungen mit Bezug zu Rechtsnormen verwendet werden, die dort lediglich in männlicher Form enthalten sind, wird auf geschlechtsneutrale Formulierung oder eine zusätzliche Verwendung weiblicher Formen verzichtet.

<sup>2</sup> § 97 Abs. 3 LHO.

<sup>3</sup> § 89 Abs. 2 LHO.

<sup>4</sup> § 96 Abs. 1 LHO.

Württemberg beteiligt. Die bbb ist eine Gemeinschaftseinrichtung der Landesrundfunkanstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die zuständige ARD-Anstalt für die bbb ist der SWR. Der Rechnungshof Baden-Württemberg hatte die Federführung. Der Abschließende Bericht über die Prüfung der bbb wurde am 7. Dezember 2022 allen Landtagen und Landesregierungen übermittelt. Die Übersendung des Berichts über die Prüfung des SWR (Schwerpunkt Altersversorgung) erfolgt 2023 an den SWR.

Der Rechnungshof war darüber hinaus an der Prüfung des ARD/ZDF-Kinderkanals (KiKA) durch den Thüringer Rechnungshof beteiligt. Der KiKA wurde als rechtlich unselbstständige Gemeinschaftseinrichtung von ARD und ZDF gegründet. Die Federführung der Prüfung liegt beim Thüringer Rechnungshof. Der Entwurf der Prüfungsmitteilungen wurde dem Mitteldeutschen Rundfunk (MDR - zuständige ARD-Anstalt für KiKA) und dem ZDF am 29. September 2022 zugesandt. Diese nahmen am 14. Dezember 2022 dazu Stellung. Die Prüfungsmitteilungen werden 2023 dem MDR und dem ZDF übermittelt werden.

- 5 Der Rechnungshof wird 2023 einen Kommunalbericht vorlegen.
- 6 Die Prüfung der Jahresrechnung 2021 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz<sup>5</sup> wird voraussichtlich im ersten Halbjahr 2023 durchgeführt werden.
- 7 Die im Jahresbericht zitierten Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften des Bundes und des Landes können im Internet unter folgenden Adressen abgerufen werden:

- Bundesrecht: <http://www.gesetze-im-internet.de/index.html>,

- Landesrecht: <http://www.landesrecht.rlp.de/jportal/portal/page/bsrlpprod.psml>.

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

- 8 Dem Kollegium des Rechnungshofs gehören an:

Präsident Jörg Berres, Vizepräsidentin Dr. Susanne Wimmer-Leonhardt, die Direktorinnen und Direktoren beim Rechnungshof Florian Decker, Stefanie Kißmer, Dr. Oliver Schwinn, Dr. Elke Topp und Andreas Utsch.

---

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

## **Nr. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2021**

### **Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung**

- **keine wesentlichen Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2021 und den Büchern sowie in anderen Nachweisen aufgeführten Beträgen und Angaben festgestellt, die für die Entlastung von Bedeutung sein könnten,**
- **keine wesentlichen Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht belegt waren.**

Bei der dem Rechnungshof aufgegebenen Prüfung<sup>1</sup> wurde insbesondere Folgendes festgestellt:

#### **1 Belegprüfung**

Nach den Ergebnissen der stichprobenweisen Prüfung waren in den geprüften Fällen mehrere Rechnungspositionen nicht nachvollziehbar oder die zahlungsbegründenden Unterlagen unvollständig. Außerdem wurden teilweise Rechnungen entgegen § 34 Abs. 2 Satz 1 LHO vor der Fälligkeit beglichen. Weiter war in mehreren Fällen das Fälligkeitsdatum nicht nachvollziehbar oder die Zeichnung der anordnungsbefugten Person fehlte.

Die zuständigen Ministerien haben erklärt, die Feststellungen künftig zu beachten.

#### **2 Schulden**

##### **2.1 Stichtagsbezogene Verschuldung**

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, die Differenz von 4,2 Mio. € zwischen der Gesamtverschuldung in der Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen und der Haushaltsrechnung des Landes aus dem Jahr 2017 bestehe unverändert fort.<sup>2</sup> Deren Ursache sei noch nicht aufgeklärt. Die Ermittlungsarbeiten hierzu im Fachreferat dauerten noch an.

##### **2.2 Kreditermächtigung für die Anschlussfinanzierung auslaufender Altschulden**

§ 2 Abs. 12 Landeshaushaltsgesetz (LHG) 2021 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).

Für das Jahr 2021 wird in der Haushaltsrechnung eine aufgeschobene Anschlussfinanzierung von 2,8 Mrd. € ausgewiesen. Darin eingerechnet wurde die vorübergehende Tilgung aus dem Überschuss des Jahres 2019 zur Finanzierung des Aufwuchses der Ausgabereste von 216,2 Mio. €. Die aufgeschobene Anschlussfinanzierung ist im Fall der Ausgabereste eine bloße Rechenposition, wird jedoch nicht verbucht. Dies unterscheidet sie von der aufgeschobenen Anschlussfinanzierung aus der Verbuchung von Zuführungen an Rücklagen oder Sondervermögen.

---

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

<sup>2</sup> Siehe auch Beitrag Nr. 1, Tz. 2.1 des Jahresberichts 2022 (Drucksache 18/2400).

Nach Auskunft des Ministeriums werden Ausgabereste im Folgejahr vorrangig verausgabt.<sup>3</sup> Zudem begrenzt § 45 Abs. 2 Satz 1 LHO die Verfügbarkeit der Ausgabereste grundsätzlich auf das Ende des auf die Bewilligung<sup>4</sup> folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres. Die 2019 gebildeten Ausgabereste, zu deren Finanzierung die Kreditaufnahme aufgeschoben wurde, dürften demnach mittlerweile verausgabt worden sein. Damit ist der Zweck des rechnerischen Ausweises der aufgeschobenen Anschlussfinanzierung entfallen. Die Legitimation, den Betrag von 216,2 Mio. € in der Haushaltsrechnung 2022 noch einzurechnen, besteht insoweit nicht mehr. Der korrekte Ausweis von Kreditermächtigungen sichert die Beteiligungsrechte des Budgetgesetzgebers.

### **3 Ausgabereste**

#### **3.1 Bildung von Ausgaberesten ohne Mittel im betreffenden Titel**

In Kapitel 08 11 Titel 883 02<sup>5</sup> wurde bei einem Rechnungssoll von 49.338.100,89 € ein Betrag von insgesamt 5.427.140,56 € ausgegeben und Ausgabereste in Höhe von 43.927.493,02 € gebildet. Damit überstieg die Summe aus Ausgaben und Ausgaberesten das Rechnungssoll um 16.532,69 €.

Das Ministerium hat hierzu mitgeteilt, die Mehrausgaben seien durch eine Umschichtung aufgrund eines Haushaltsvermerks gedeckt worden.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass nach § 46 VV-LHO ein deckungsberechtigter Ansatz nur verstärkt werden darf, soweit bei diesem u. a. über die Mittel vollständig verfügt worden ist. Dies war vorliegend nicht der Fall. Die Ist-Ausgaben lagen deutlich unter dem Rechnungssoll. Dementsprechend war die Restebildung zumindest in Höhe von 16.532,69 € unzulässig und korrekturbedürftig.

#### **3.2 Beteiligung an den Versorgungslasten des Bundes**

Im Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau wurden Ausgabereste von 6,7 Mio. € aus Titeln der Hauptgruppe 4 in einen Titel der Hauptgruppe 6 übertragen.<sup>6</sup> Haushaltsvermerke, welche die Übertragung erlaubt hätten, existierten nicht. Zum entsprechenden Vorgehen im vorangegangenen Jahr hatte der Landtag die Empfehlung des Rechnungshofs zustimmend zur Kenntnis genommen, wonach dies künftig vermieden werden solle.<sup>7</sup>

Der Rechnungshof hatte bereits im Vorjahr<sup>8</sup> darauf hingewiesen, dass sich das Vorgehen nicht durch eine Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten „auf Vorrat“ und anschließende Restebildung legitimieren lässt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Auffassung des Rechnungshofs zu Deckungsfähigkeiten werde nicht grundsätzlich bestritten. Gemäß § 6 Abs. 3 LHG seien die Ausgaben der Hauptgruppe 4 übertragbar. Die danach gebildeten Ausgabereste der Hauptgruppe 4 seien gemäß § 6 Abs. 3 Satz 3 LHG zur Deckung von Ausgaben der

---

<sup>3</sup> Siehe Beitrag Nr. 1, Tz. 5.1 des Jahresberichts 2022 (Drucksache 18/2400).

<sup>4</sup> Dazu näher Tappe in Gröpl, BHO/LHO, 2. Auflage 2019, § 45 Rn. 52.

<sup>5</sup> Exakte Veranschlagung: Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 11 Fördermaßnahmen und Projekte im Verkehrsbereich, Titel 883 02 Zuwendungen an kommunale, gemischtwirtschaftliche und private Verkehrsträger für den Bau und Ausbau von Verkehrsanlagen des ÖPNV/SPNV.

<sup>6</sup> Die Übertragung erfolgte auf Kapitel 08 12 Zentral veranschlagte Personalausgaben, Titel 631 01 Beteiligung an den Versorgungslasten des Bundes.

<sup>7</sup> Drucksache 18/4302 S. 2.

<sup>8</sup> Vgl. Beitrag Nr. 1, Tz. 5.2 des Jahresberichts 2022 (Drucksache 18/2400).

Versorgungslastenteilung in Kapitel 08 12 übertragen und eingesetzt worden. Es handele sich nicht um eine „Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit auf Vorrat“. Die Ausgaben bei den Titeln 631 01, 632 01<sup>9</sup> und 633 01<sup>10</sup> stünden in engem sachlichen Zusammenhang mit den nicht steuerbaren Personalausgaben der Hauptgruppe 4. Es gebe keinen Ausschluss eines solchen Vorgehens. Die Argumente des Rechnungshofs würden ernst genommen. Das Ministerium betonte, dass es sich um einen besonders gelagerten Ausnahmefall handele. Ein vergleichbarer Personalübergang beim Bund dürfe sich in näherer Zeit nicht wiederholen. Insofern handele es sich um eine Rechtsanwendung ohne jegliches Präjudiz.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Übertragung von Ausgaberechten auf einen anderen Titel als den Herkunftstitel einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage bedarf. Keine der vom Ministerium zitierten Normen sieht eine Resteübertragung aus der Hauptgruppe 4 in die Hauptgruppe 6 vor. Damit verstößt das Vorgehen gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung, § 45 Abs. 1 Satz 1 LHO.

#### **4 Umsetzung des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz u. a. zum Sondervermögen „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“**

Mit Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz<sup>11</sup> vom 1. April 2022 wurden u. a. § 2 Abs. 2 Nr. 1 und 7 des Landesgesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ für nichtig erklärt. Diese Regelungen betrafen Mittel des Sondervermögens von 172,3 Mio. €. Der Verfassungsgerichtshof führte aus, (nur) soweit die entsprechenden Mittel des Sondervermögens bereits verausgabt seien, entstünden keine Rückabwicklungspflichten.<sup>12</sup> Die Höhe der Rückabwicklungspflicht berechnete das Ministerium nach Abzug der bereits verausgabten bzw. bestandskräftig bewilligten Mittel mit 84 Mio. €.<sup>13</sup>

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass der Betrag von 84 Mio. € aus dem Sondervermögen als Zuführung an den Landeshaushalt gebucht und im Haushalt außerplanmäßig vereinnahmt worden sei. Er fließe den allgemeinen Deckungsmitteln zu. Eine Verwendung dieser Mittel für bestimmte Zwecke sei damit nicht möglich. Zudem seien von den ursprünglich geplanten notsituationsbedingten Krediten in Höhe von 1,2 Mrd. €, denen 1,9 Mrd. € pandemiebedingte Ausgaben gegenüberstanden, letztlich nur 169 Mio. € aufgenommen worden. Diese seien bereits wieder getilgt worden.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Tilgung der notsituationsbedingten Kredite vor Urteilsverkündung erfolgte.<sup>14</sup> Zudem schreibt die Schuldenregel gemäß Artikel 117 Abs. 1 Satz 4 Landesverfassung bereits für rechtmäßige notsituationsbedingte Kredite die Tilgung vor. Also hätte die Tilgung auch ohne das Urteil erfolgen müssen. Eine Rückführung der verfassungswidrig bereitgestellten Mittel in die allgemeinen Deckungsmittel trägt zum Jahresüberschuss bei. Über eine Rücklagenzuführung könnten die Mittel sodann für beliebige Zwecke verwendet werden, auch für die im Urteil als verfassungswidrig monierten Zwecke. Die Wirkung des Urteils

---

<sup>9</sup> Titel 632 01 Beteiligung an den Versorgungslasten der Länder.

<sup>10</sup> Titel 633 01 Beteiligung an den Versorgungslasten der Gemeinden/GV.

<sup>11</sup> Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 1. April 2022 (Az.: VGHN 7/21). Näher dazu Beitrag Nr. 3, Tz. 1 dieses Jahresberichts.

<sup>12</sup> So Rn. 175 des vorgenannten Urteils. Der Klammerzusatz wurde im vorliegenden Text eingefügt.

<sup>13</sup> Siehe Protokoll 18/21 der öffentlichen Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses Rheinland-Pfalz am 28. April 2022, S. 19 f.

<sup>14</sup> Siehe Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 2. Februar 2022.

würde so auf eine bloße Feststellung reduziert, statt die gesamten Folgen umzusetzen, die sich aus der Nichtigerklärung ergeben. Bei der Rückabwicklung verfassungswidrigen Handelns ist dessen Fortwirken auszuschließen. So wurde etwa bei der Umsetzung des Urteils<sup>15</sup> zum „Pensionsfonds“ verfahren, als Buchungen, die den Jahresabschluss 2017 verbessert hätten, vermieden wurden.<sup>16</sup> Durch die nunmehr erfolgte Zuführung an den Kernhaushalt wurde hingegen der Jahresabschluss 2022 verbessert. Dies mag unschädlich sein, sofern sich aus dem Jahresabschluss zumindest eine (strukturelle) endgültige Tilgung von 84 Mio. € ergibt. Im vorläufigen Jahresabschluss 2022 ist eine höhere strukturelle Tilgung gegeben. Damit die Tilgung auch endgültig ist, sind aus Sicht des Rechnungshofs zumindest aus einem Teilbetrag von 84 Mio. € keine aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen zu bilden.

## **5 Finanzvermögen des Landes am 31. Dezember 2021 - Übersicht 21 der Haushaltsrechnung 2021 -**

Die Übersicht über das Finanzvermögen des Landes weist im Bereich der Rücklagen nur die Haushaltssicherungsrücklage mit einem unzutreffenden Stand von 1.850.654.492 € aus. Diese Darstellung weicht von der zutreffenden Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand der Rücklagen (Übersicht 3) ab, die neben der Haushaltssicherungsrücklage mit 1.800.000.000 € auch die Rücklage „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“ mit 50.654.491,57 € darstellt.

Im Bereich der Beteiligungen weist die Übersicht über das Finanzvermögen für den Teil „Verkehr und Häfen“ einen Betrag von 24.140.900 € aus. Dieser weicht von der Übersicht über die Beteiligungen des Landes (Übersicht 9) ab. Dort werden insgesamt für den Anteil des Landes 10.742.600 € angegeben. Die Differenz ergibt sich daraus, dass nach Hinweis des Rechnungshofs<sup>17</sup> in der Übersicht über die Beteiligungen das Stammkapital der Nürburgring GmbH in Eigenverwaltung von 20 Mio. € auf 5.113.000 € angepasst wurde und damit der Anteil des Landes sich von 18 Mio. € auf 4.601.700 € verringerte. Eine Aktualisierung in der Übersicht über das Finanzvermögen unterblieb jedoch. Die Gesamtsumme der Beteiligungen in der Übersicht über das Finanzvermögen von 285.509.634 € ist durch die der Übersicht über die Beteiligungen von 272.111.334 € zu ersetzen. In der Folge ist das gesamte Finanzvermögen mit 5.530.951.106 € auszuweisen, statt mit 5.544.349.406 €.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Feststellungen seien zutreffend und würden in der Haushaltsrechnung 2022 entsprechend erfasst.

## **6 Minusbeträge**

Bei mehreren Haushaltsstellen wurden negative Rechnungsergebnisse - also im Ergebnis Einnahmen bei Ausgabeposten und Ausgaben bei Einnahmeposten - ausgewiesen.

Das Ministerium hat dazu ausgeführt, dass Fehlbuchungen ursächlich waren, welche erst im Folgejahr korrigiert werden konnten.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass anstelle nachträglicher - die Rechnungsergebnisse verfälschender - Korrekturen nicht berichtete Fehlbuchungen in der jeweiligen Jahresrechnung kenntlich gemacht werden können.<sup>18</sup>

---

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

<sup>16</sup> Drucksache 17/3460 S. 8 ff.

<sup>17</sup> Siehe Beitrag Nr. 1, Tz. 13 des Jahresberichts 2022 (Drucksache 18/2400).

<sup>18</sup> Siehe Raack in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Rn. 9 zu § 76 BHO, Stand: 1. November 2022.

## **7 Kassenunterlagen - Rechnungslegung über die Einnahmen und Ausgaben der Landeshochschulkasse**

Nach dem Abschlussstichtag für das Haushaltsjahr 2021 erfolgten durch Hochschulen drei Buchungen von mehr als 4 Mio. € auf Haushaltsstellen, die bereits geschlossen waren. Die Landeshochschulkasse hat mitgeteilt, dass für die kommenden Jahresabschlüsse sichergestellt werde, dass dies unterlassen werde.

Das Ministerium hat ergänzt, es handele sich um Korrekturbuchungen im Zusammenhang mit dem „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“. Trotz intensiver Vorbereitungen sei bei einigen Hochschulen falsch gebucht worden. Daraufhin sei der Termin für den Abschluss der Kassenbücher auf den 19. Januar 2022 verlegt worden. Die Korrekturbuchungen seien vor dem korrigierten Kassenabschluss 2021 vorgenommen worden.

## **8 Selbstbewirtschaftungsmittel der Hochschulen**

Im Dezember 2018 hatte das Ministerium mitgeteilt, dass die Selbstbewirtschaftungsmittel<sup>19</sup> langfristig auf einen angemessenen Betrag von 200 % der Ansätze der Titelgruppe 71 „Lehre und Forschung“ (bzw. Titelgruppe 72 „Lehre, Forschung und Fortbildung“ bei der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (DUV Speyer), Kapitel 15 10) im jeweiligen Hochschulkapitel begrenzt werden sollen.

Der angestrebte Betrag wurde im Jahr 2021 insgesamt um 1,4 Mio. € überschritten. Die Überschreitungen betragen im Einzelnen: Hochschule Worms (1,9 Mio. €), Technische Hochschule Bingen (0,7 Mio. €), Hochschule Trier (0,6 Mio. €), DUV Speyer (0,2 Mio. €). Folgende Hochschulen unterschritten ihre Begrenzungen: Universität Koblenz-Landau (1,0 Mio. €), Hochschule Koblenz (0,6 Mio. €) und Hochschule Ludwigshafen (0,2 Mio. €).

Das Ministerium hat zu den Selbstbewirtschaftungsmitteln der DUV Speyer erklärt, es handele sich nicht nur um akkumulierte Minderausgaben des Bereiches „Forschung und Lehre“, sondern auch um Entgelte für Fort- und Weiterbildung. Das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit werde unter Berücksichtigung der besonderen Bedeutung der Weiterbildung für die DUV Speyer in Abstimmung mit den Gremien prüfen, ob im nächsten Haushalt die Mittel für Lehre und Forschung getrennt von den Mitteln für die Wissenschaftliche Weiterbildung veranschlagt werden könnten. Eine einheitliche Systematik im Hochschulbereich werde angestrebt.

Weiter hat das Ministerium mitgeteilt, die betroffenen Hochschulen hätten folgende Ausgabeplanung vorgelegt, um den langfristig angestrebten Betrag von 200 % der Ansätze der Titelgruppe 71 zu erreichen:

- Die TH Bingen benötige zum Ausgleich des Haushaltsjahres 2022 ca. 150.000 €. Weitere 600.000 € seien auf den Forschungskonten der Professoren gebunden.
- Die Hochschule Trier plane Investitionen von 95.500 €. Außerdem würden bedingt durch die gestiegenen Energiekosten erhebliche Mittel zum Ausgleich des Haushaltsjahres 2022 benötigt.
- Die Hochschule Worms müsse für den Neubau des Gebäudes N Eigenmittel in Höhe von 2,0 Mio. € zur Verfügung stellen. Die Bauverzögerungen würden den Mittelabfluss entsprechend der ursprünglichen Planung verhindern.

---

<sup>19</sup> Näher und kritisch zu Selbstbewirtschaftungsmitteln, welche von einzelnen haushaltsrechtlichen Bindungen befreit sind, siehe Bericht des Bundesrechnungshofs nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags, Gz.: III 2 – 2019 - 0581/Bericht vom 28. August 2019, S. 11.

## **9 Globale Minderausgaben**

### **9.1 Hoher Anteil am Ansatz der Titel**

Globale Minderausgaben (GMA) sind pauschale negative Ausgabeansätze. GMA sind im Haushaltsvollzug bei anderen Ausgaben einzusparen. Erfahrungsgemäß werden zumeist mindestens 1 % der Ausgabeermächtigungen nicht genutzt; diese nicht verausgabten Mittel werden als „Bodensatz“ bezeichnet. GMA dienen der Abschöpfung dieses „Bodensatzes“. Bedenklich sind GMA insbesondere, wenn sie nicht auf den „Bodensatz“ zielen, sondern konkrete Kürzungen bestimmter Ausgabebetitel ersetzen.<sup>20</sup> In der Haushaltsrechnung 2020<sup>21</sup> umfassten die erbrachten GMA bei einigen Titeln mehr als 50 % des Ansatzes. Dies wirft die Frage auf, ob die Ansätze zu hoch kalkuliert wurden. Die Titel hätten in diesen Fällen ggf. niedriger veranschlagt und die Gesamtsumme der GMA bereits bei der Haushaltsaufstellung abgesenkt werden können. So wäre für den Budgetgesetzgeber transparent gewesen, wo Einsparungen erfolgen sollen.

Das Ministerium erklärte, Bedarfsabweichungen träten im Haushaltsvollzug auf und hat auf den teilweise langen Zeitraum zwischen Haushaltsaufstellung und -vollzug verwiesen. Ansätze von vornherein zu mindern, könne dazu führen, dass notwendige Unterstützungsmaßnahmen nicht geleistet werden könnten, weil die Ansätze dann zu niedrig bemessen wären. Im Haushaltsjahr 2020 hätten zudem die nicht vorhersehbaren Corona-Maßnahmen Projekte und Maßnahmen verhindert bzw. verzögert. Eine Absenkung der im Einzelnen angesprochenen Ansätze werde bei der nächsten Haushaltsaufstellung geprüft.

### **9.2 Erwirtschaftung aus Ausgaberesten und Deckungsmitteln**

GMA wurden teilweise aus Ausgaberesten und aus Verstärkungen von Titeln aus Deckungsfähigkeiten erwirtschaftet.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Auffassung des Rechnungshofs, dass GMA grundsätzlich aus Baransätzen<sup>22</sup> zu erwirtschaften seien, werde geteilt. Es werde darauf hingewirkt, dass hiervon lediglich in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werde. Weiter seien nicht verausgabte Mittel innerhalb der Deckungsfähigkeit des Kapitels umgeschichtet worden. Diese hätten auf dem Ursprungstitel verbleiben und dort die GMA nachgewiesen werden müssen. Die richtige Darstellung werde künftig beachtet.

### **9.3 Erwirtschaftung Globaler Minderausgaben in den Hauptgruppen 7 und 8**

In der Übersicht 18 der Haushaltsrechnung 2020 wurden bei 24 Titeln der Hauptgruppen 7 und 8 (investiver Bereich) GMA von 14 Mio. € ausgewiesen. Dies entspricht einem Anteil von 25 % der GMA von insgesamt 57 Mio. €. In der Haushaltsrechnung 2021 waren es 33 Titel mit einem Beitrag von insgesamt 11 Mio. € (entspricht 22 % der GMA von insgesamt 50,6 Mio. €).

Nach dem Haushaltsaufstellungserlass des Ministeriums der Finanzen<sup>23</sup> sowie der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der

---

<sup>20</sup> Strauß spricht von „unbequemen Maßnahmen“, welche nicht auf die Verwaltung delegiert werden dürfen, und verweist auf die Transparenz des Haushaltsplans und die Budgetkontrolle des Parlaments, in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Rn. 62 zu § 11 BHO, Stand: 1. November 2021.

<sup>21</sup> Auch in der Haushaltsrechnung 2021 überstieg der Betrag der GMA teilweise die Hälfte des Ansatzes. Die einzelnen Fälle konnten aufgrund des Veröffentlichungstermins der Haushaltsrechnung nicht mehr mit dem Ministerium erörtert werden.

<sup>22</sup> Siehe Beitrag Nr. 1, Tz. 5 des Jahresberichts 2016 (Drucksache 16/6050).

<sup>23</sup> Vom 27. November 2019 (0420-0001-0401 421 HH 2021, Nr. 1.5).

Landesverwaltung<sup>24</sup> sollen die GMA möglichst außerhalb der Hauptgruppen 7 und 8 erbracht werden.

Das Ministerium hat erklärt, die Anregung des Rechnungshofs, die GMA künftig vorzugsweise außerhalb der Hauptgruppen 7 und 8 zu erwirtschaften, werde aufgenommen.

#### **10 Nachweis über die Zahl der besetzten Stellen**

Der Landtag erhält bisher nicht den gewünschten detaillierten kapitelweisen Soll-Ist-Vergleich zum Nachweis über die Inanspruchnahme der in den Stellenplänen des Landes ausgewiesenen Stellen.<sup>25</sup>

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Nachweis über die Zahl der besetzten Stellen erfolge voraussichtlich erstmals in der Haushaltsrechnung zum Jahr 2022. Stichtag solle jeweils der 31. Dezember eines Jahres sein. Der kapitelweise Nachweis solle getrennt nach Einzelplänen in Teil II der Haushaltsrechnung erfolgen.

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

Das von der Landesregierung zugesagte Regelwerk<sup>26</sup> für die Landesbetriebe zur Haushalts- und Wirtschaftsführung konnte im vergangenen Jahr nicht zwischen Ministerium und Rechnungshof abgestimmt werden; dies soll nunmehr erfolgen.

---

<sup>24</sup> Vom 5. Dezember 2019 (0410-0006-0401 421 HH 2020, Nr. 2.2).

<sup>25</sup> Siehe Beitrag Nr. 1, Tz. 9 des Jahresberichts 2022 (Drucksache 18/2400), Beitrag Nr. 1, Tz. 9 des Jahresberichts 2021 (Drucksache 17/14400).

<sup>26</sup> Siehe Beitrag Nr. 1, Tz. 14 des Jahresberichts 2022 (Drucksache 18/2400).

Nr. 2

**Abwicklung des Landeshaushalts 2021**

Die Haushaltsrechnung 2021 schloss mit einem Finanzierungsüberschuss von 2.297 Mio. € ab. Dieser Überschuss wurde zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt in Höhe von 1.494 Mio. € verwendet. Darin enthalten war die Tilgung der notsituationsbedingten Kreditaufnahme von 169 Mio. € aus dem Jahr 2020. Weiterhin wurden den Rücklagen per saldo 802 Mio. € zugeführt.

Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die bereinigten Einnahmen insbesondere aufgrund sehr hoher Steuereinnahmen um 21,1 % auf 23 Mrd. € und die bereinigten Ausgaben um 1,8 % auf 20,7 Mrd. €.

Die Ausgabereste - brutto - erhöhten sich gegenüber 2020 um 362 Mio. € auf 2,8 Mrd. €. Die stetig steigenden Ausgabereste beeinträchtigen die Transparenz des Haushalts und stellen Risiken für den Haushaltsvollzug dar.

Die Bruttokreditaufnahmen für den Landeshaushalt einschließlich Umschuldungen und die Betriebshaushalte von insgesamt 5,1 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

**1 Haushaltsabschluss**

Unter Berücksichtigung der Haushaltsreste weist der Haushaltsabschluss für das Haushaltsjahr 2021 folgendes Ergebnis aus:

		Einnahmen €	Ausgaben €
		<b>Rechnungsergebnis</b>	
a)	Nach der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2021 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	27.833.487.286,32	27.833.487.286,32
b)	Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2021 verbliebenen Haushaltsreste, die in das Haushaltsjahr 2022 übertragen wurden	2.790.437.896,45	2.790.437.896,45
c)	Rechnungsergebnis: Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Haushaltsjahres 2021 verbliebenen Haushaltsreste	30.623.925.182,77	30.623.925.182,77
		<b>Haushaltsermächtigung</b>	
d)	Nach dem Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2021 beträgt das Haushalts-Soll	27.037.373.700,00	27.037.373.700,00
e)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2020 übernommenen Haushaltsreste	2.423.512.328,11	2.423.512.328,11
f)	Rechnungssoll: Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2020 übernommenen Haushaltsreste	29.460.886.028,11	29.460.886.028,11
g)	Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Rechnungssoll (f)	1.163.039.154,66	1.163.039.154,66
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2021	<b>Ausgleich</b>	

Die Rechnungsergebnisse überschritten die jeweilige Haushaltsermächtigung um mehr als 1,1 Mrd. €. Dies resultierte insbesondere aus im Haushaltsplan nur als Leertitel<sup>1</sup> veranschlagten Billigkeitsleistungen des Bundes zur Bekämpfung der Corona-Pandemie.<sup>2</sup> Diese wurden in Höhe von 1,3 Mrd. € vereinnahmt und auf Grundlage eines bei dem Titel ausgebrachten Haushaltsvermerks verausgabt.

## 2 Rechnungsergebnisse

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

Haushaltsjahr	Rechnungsergebnisse <sup>3</sup>	
	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
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
<b>2021</b>	<b>28.200,4</b>	<b>8,8</b>

Im Jahr 2021 erhöhte sich das Rechnungsergebnis gegenüber dem Vorjahr um 2,3 Mrd. € (8,8 %). Dies war auf der Einnahmeseite im Wesentlichen auf höhere Steuereinnahmen und Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme von Investitionen sowie auf der Ausgabenseite auf höhere Brutto-Tilgungen und die Rücklagenzuführung zurückzuführen.

## 3 Finanzierungs- und Primärsalden

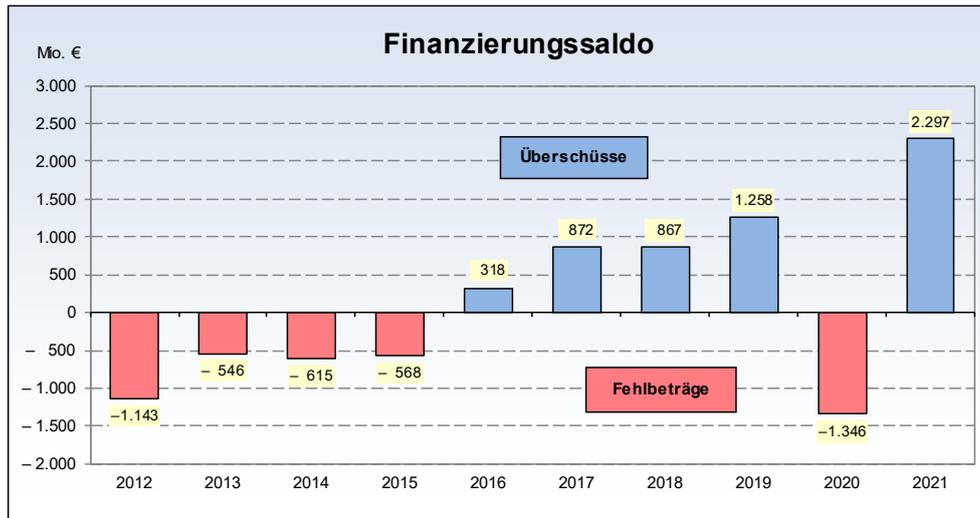
### 3.1 Finanzierungssaldo und Haushaltsausgleich

In der Finanzierungsrechnung werden die Einnahmen den Ausgaben gegenübergestellt. Diese werden jeweils bereinigt um besondere Finanzierungsvorgänge (ohne Tilgungen bzw. Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Rücklagenzuführungen bzw. -entnahmen und Überschüsse bzw. Deckung von Fehlbeträgen). In den Jahren 2012 bis 2021 ergaben sich folgende Finanzierungssalden:

<sup>1</sup> Als Leertitel bezeichnet man einen im Haushaltsplan ausgewiesenen Titel mit einem Ansatz von 0 €, vgl. Nr. 2 zu § 11 VV-LHO.

<sup>2</sup> Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 77 Beschäftigung, Ausbildung, Wirtschaftsstruktur, Titel 697 04 Billigkeitsleistungen des Bundes für Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie und der Bewältigung ihrer Folgen.

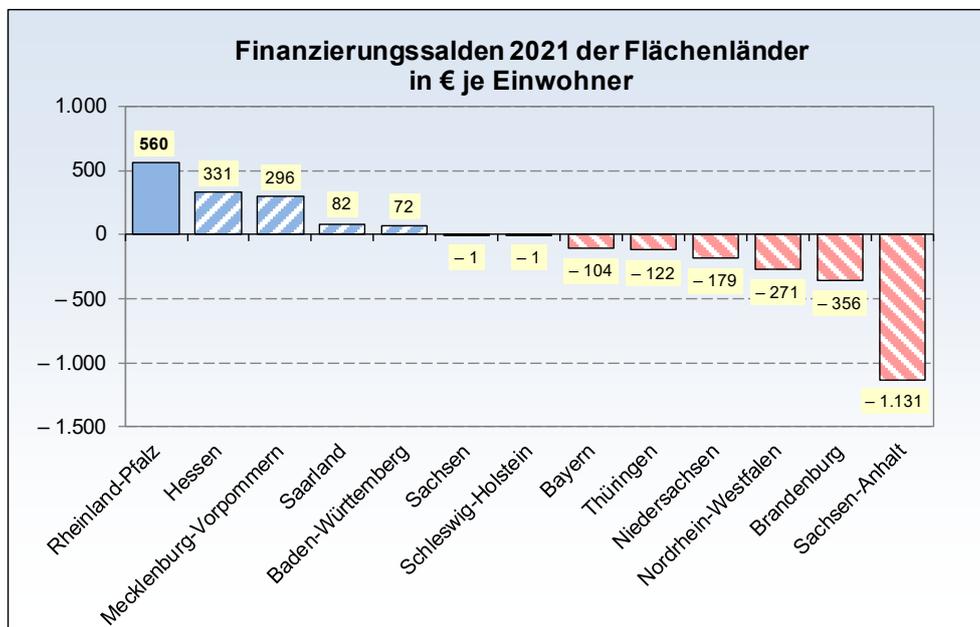
<sup>3</sup> Tabelle zu Beitrag Nr. 2, Tz. 1 dieses Jahresberichts: Summe c) abzüglich Summe e).



In dem Diagramm sind die Finanzierungssalden dargestellt. Danach bestanden in den Jahren 2012 bis 2015 und 2020 zum Teil hohe Deckungslücken, die durch Kreditaufnahmen geschlossen wurden. 2016 bis 2019 sowie 2021 wurden in den Haushaltsrechnungen Finanzierungsüberschüsse ausgewiesen.

Das Haushaltsjahr 2021 schloss mit einem Finanzierungsüberschuss ab. Das war vor allem eine Folge höherer Steuereinnahmen als geplant.<sup>4</sup> Der Finanzierungssaldo lag mit 2.297 Mio. € um 3.642 Mio. € über dem Vorjahreswert. Der Überschuss wurde zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt von 1.494 Mio. € und zur Aufstockung von Rücklagen um per saldo 802 Mio. € verwendet.

Außer Rheinland-Pfalz erzielten 2021 noch weitere vier Flächenländer Überschüsse. Die Haushalte der übrigen acht Flächenländer schlossen mit Finanzierungsdefiziten ab, die bei Sachsen und Schleswig-Holstein allerdings sehr gering ausfielen.<sup>5</sup>



Das Diagramm zeigt, dass im Jahr 2021 fünf Flächenländer Finanzierungsüberschüsse erwirtschafteten. Mehr als die Hälfte der Flächenländer wiesen Finanzierungsdefizite auf.

<sup>4</sup> Beitrag Nr. 3, Tz. 2.1.1, dieses Jahresberichts.

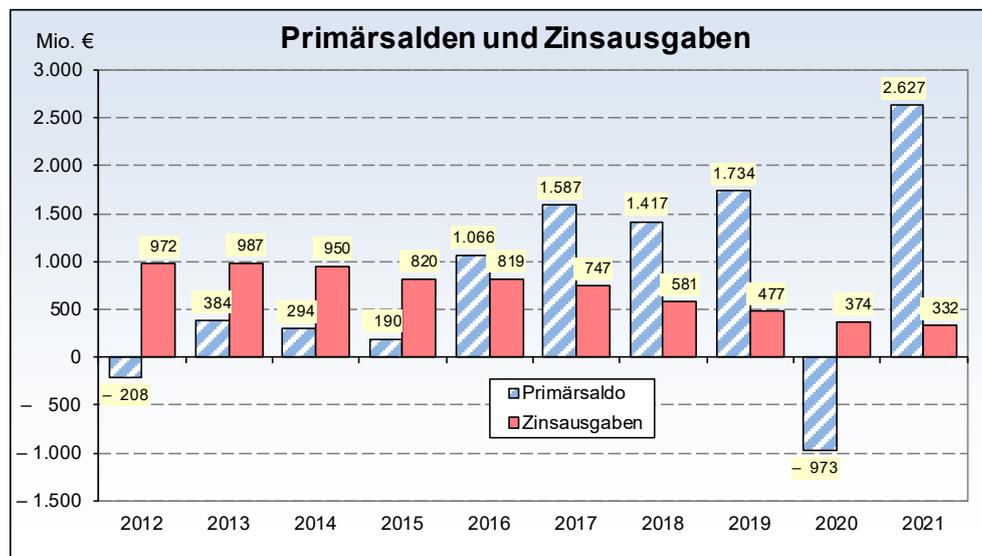
<sup>5</sup> Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 2 des Statistischen Bundesamts, vom 1. Juli 2022 (korrigiert am 7. Juli 2022). Näheres zu den Sondereffekten in Rheinland-Pfalz findet sich in Beitrag Nr. 3, Tz. 2.1.1, dieses Jahresberichts.

Die mit der Corona-Pandemie verbundenen finanziellen Belastungen beeinflussten auch weiterhin die Finanzierungssalden. Anders als in vielen Ländern wurde in Sachsen-Anhalt erst 2021 ein Sondervermögen errichtet. Diesem flossen kreditfinanzierte Mittel von 2 Mrd. € zu. Auf die sonstigen kreditfinanzierten coronabedingten Maßnahmen entfielen 715 Mio. €. <sup>6</sup>

Wegen ihrer besonders angespannten Haushaltssituation erhalten Bremen und das Saarland vom Bund jährlich jeweils 400 Mio. € Sanierungshilfen zur Einhaltung der Schuldenregel. <sup>7</sup>

### 3.2 Primärsalden

Die Primärsalden <sup>8</sup> zeigen auf, ob die Primäreinnahmen (Einnahmen ohne Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen und Kapitalrückzahlungen) zur Finanzierung der Kernaussgaben des Landes (Ausgaben ohne Zinsausgaben) ausreichen. In den Jahren 2012 bis 2021 waren folgende Ergebnisse festzustellen:



In dem Diagramm sind für die Jahre 2012 bis 2021 die Primärsalden den Zinsausgaben gegenübergestellt.

Wie aus der Grafik ersichtlich, schlossen zwei Haushaltsjahre mit Primärdefiziten ab. In den Jahren 2013 bis 2015 reichten die Primärüberschüsse nicht zur Finanzierung der Zinsausgaben aus. Von 2016 bis 2019 und 2021 überstiegen die Primärüberschüsse die Zinsausgaben zum Teil deutlich. Im Jahr 2021 war der Abstand des Primärüberschusses in Höhe von 2.627 Mio. € von den auf 332 Mio. € zurückgegangenen Zinsausgaben am stärksten ausgeprägt.

### 4 Bereinigte Ausgaben und Einnahmen

Die bereinigten Ausgaben (Ausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen und ohne haushaltstechnische Verrechnungen) beliefen sich 2021 laut Planung auf 19.850 Mio. € und nach der Haushaltsrechnung auf 20.688 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sich die Ist-Ausgaben um 358 Mio. € (+ 1,8 %).

<sup>6</sup> Pressemeldung des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt „Weit über zwei Milliarden Euro zur Bewältigung der Krise“ vom 14. Dezember 2021 sowie Erläuterung zu Kapitel 13 25 Schuldenverwaltung, Titel 325 01 Schuldenaufnahmen auf dem Kreditmarkt, des Nachtragshaushaltsplans 2021.

<sup>7</sup> § 1 Abs. 2 Sanierungshilfengesetz.

<sup>8</sup> Das Ministerium der Finanzen hat in der Beantwortung der Kleinen Anfrage 1304 (Drucksache 16/1996) im Unterschied zur Darstellung in diesem Beitrag die Erlöse aus Vermögensveräußerungen nicht von den Primäreinnahmen in Abzug gebracht.

Seit 2012 ergaben sich folgende Veränderungen:

Haushaltsjahr	Bereinigte Ausgaben	
	Haushaltsplan Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Haushaltsrechnung (Ist-Ausgaben) Veränderung gegenüber Vorjahr in %
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
<b>2021</b>	<b>- 4,1</b>	<b>1,8</b>

Die bereinigten Einnahmen (Einnahmen ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, aus Rücklagen und aus Überschüssen sowie ohne haushaltstechnische Verrechnungen) beliefen sich nach den Rechnungsergebnissen 2021 auf 22.985 Mio. €. Dies waren im Vergleich zum Vorjahr 4 Mrd. € mehr (+ 21,1 %).

## 5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe

In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung sind folgende Beträge ausgewiesen:

Überplanmäßige Ausgaben	18.652.593,95 €
Außerplanmäßige Ausgaben	158.965.710,03 €
Haushaltsvorgriffe <sup>9</sup>	<u>27.883.930,98 €</u>
Insgesamt	<u>205.502.234,96 €</u>

Die wesentlichen Abweichungen vom Haushaltsplan betrafen Billigkeitsleistungen des Bundes für Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie und der Bewältigung ihrer Folgen (1.325,4 Mio. €), den Ausgleich coronabedingter finanzieller Belastungen der Krankenhäuser und weiterer Gesundheitseinrichtungen (272,7 Mio. €)<sup>10</sup> sowie eine außerplanmäßige Ausgabe „Finanzhilfe aufgrund der Unwetterereignisse im Juli 2021 im Norden von Rheinland-Pfalz“<sup>11</sup> (118,9 Mio. €).

<sup>9</sup> Vorgriffe sind Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben, wenn im Haushaltsplan des nächsten Haushaltsjahres eine Ausgabe mit der gleichen Zweckbestimmung vorgesehen ist. Vorgriffe sind auf die nächstjährige Bewilligung anzurechnen.

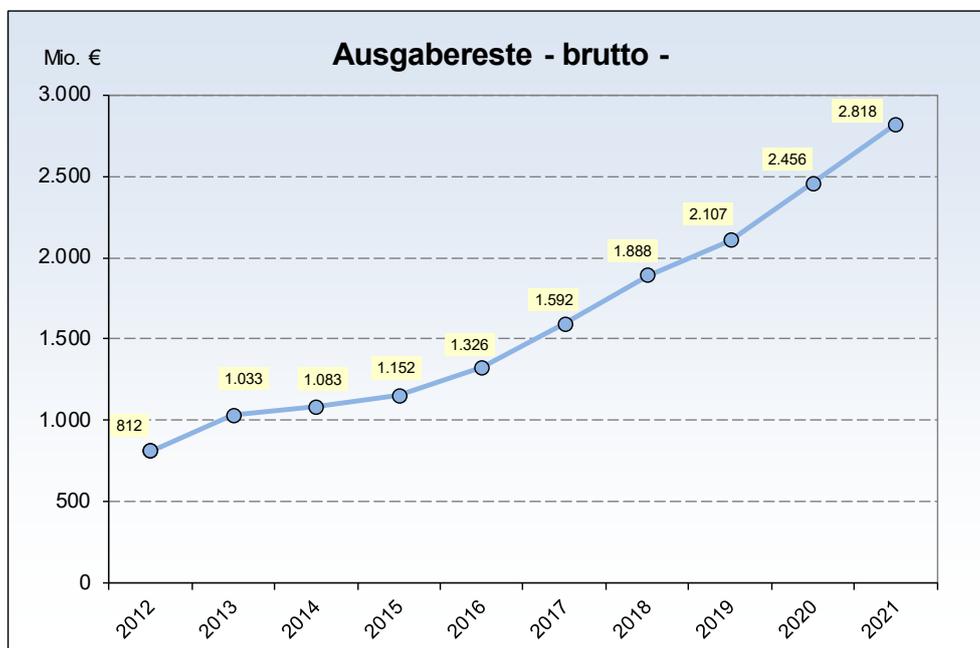
<sup>10</sup> Die beiden Beträge sind in der Summe der über- und außerplanmäßigen Ausgaben nicht enthalten, da Mehrausgaben in Höhe von anfallenden Mehreinnahmen aus Bundesmitteln bereits durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan zugelassen waren.

<sup>11</sup> Über einen Anteil von 40 Mio. € an dieser Mehrausgabe befand der Ministerrat, vgl. Pressemeldung des Ministeriums des Innern und für Sport vom 13. August 2021, [https://mdi.rlp.de/de/service/pressemittelungen/detail/news/News/detail/dreyerlewentz-land-stockt-hochwasser-soforthilfen-auf?no\\_cache=1&cHash=e64d10ea21cf202d029dc8370a4c540b](https://mdi.rlp.de/de/service/pressemittelungen/detail/news/News/detail/dreyerlewentz-land-stockt-hochwasser-soforthilfen-auf?no_cache=1&cHash=e64d10ea21cf202d029dc8370a4c540b). Am 2. September teilte die Ministerin der Finanzen dem Landtag mit, sie habe die 40 Mio. € bewilligt (Drucksache 18/983). Angesichts des gestreckten zeitlichen Verlaufs und der nicht üblichen Einbindung des Ministerrats fragte der Rechnungshof nach, ob der Landtag konsultiert worden sei (vgl. Protokoll 18/4 der öffentlichen Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 15. September 2021, S. 34). Der Landtag ist ggf. zu befragen, ob er sich in der Lage sieht, rechtzeitig einen Nachtragshaushalt zu verabschieden. Das Ministerium der Finanzen verneinte dies unter Hinweis darauf, es habe von seiner Seite kein Zweifel bestanden, dass der Landtag zeitlich hierzu nicht in der Lage gewesen sei; daher habe eine Konsultationspflicht seiner Auffassung nach nicht bestanden.

## 6 Ausgabereste und Vorgriffe

### 6.1 Entwicklung der Ausgabereste

Die Ausgabereste<sup>12</sup> (brutto) erhöhten sich 2021 gegenüber dem Vorjahr um 362,5 Mio. € auf 2.818,3 Mio. €. <sup>13</sup> In den letzten zehn Jahren haben sich die Ausgabereste mehr als verdreifacht.



Das Diagramm veranschaulicht die Entwicklung der Ausgabereste in den Jahren 2012 bis 2021.

In den Jahren 2012 bis 2021 wurden folgende Ausgabereste gebildet und Vorgriffe<sup>14</sup> in Anspruch genommen:

Haushaltsjahr	Ausgabereste - netto -	Vorgriffe	Ausgabereste - brutto -	Ausgabereste - brutto - in % des Haus- haltsansatzes
	Mio. €			
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
<b>2021</b>	<b>2.790,4</b>	<b>27,9</b>	<b>2.818,3</b>	<b>10,4</b>

<sup>12</sup> Als Ausgabereste werden nicht ausgeschöpfte Ermächtigungen zu Ausgaben bezeichnet, die entgegen der Grundregel des § 45 Abs. 1 Satz 1 LHO zum Ende des Haushaltsjahres nicht verfallen, sondern aufgrund einer Entscheidung der oder des Beauftragten für den Haushalt mit Einwilligung des für Finanzen zuständigen Ministeriums nach § 45 Abs. 2 LHO verfügbar bleiben.

<sup>13</sup> Im Übrigen vgl. Abschlussbericht Nr. 4 zur Haushaltsrechnung 2021.

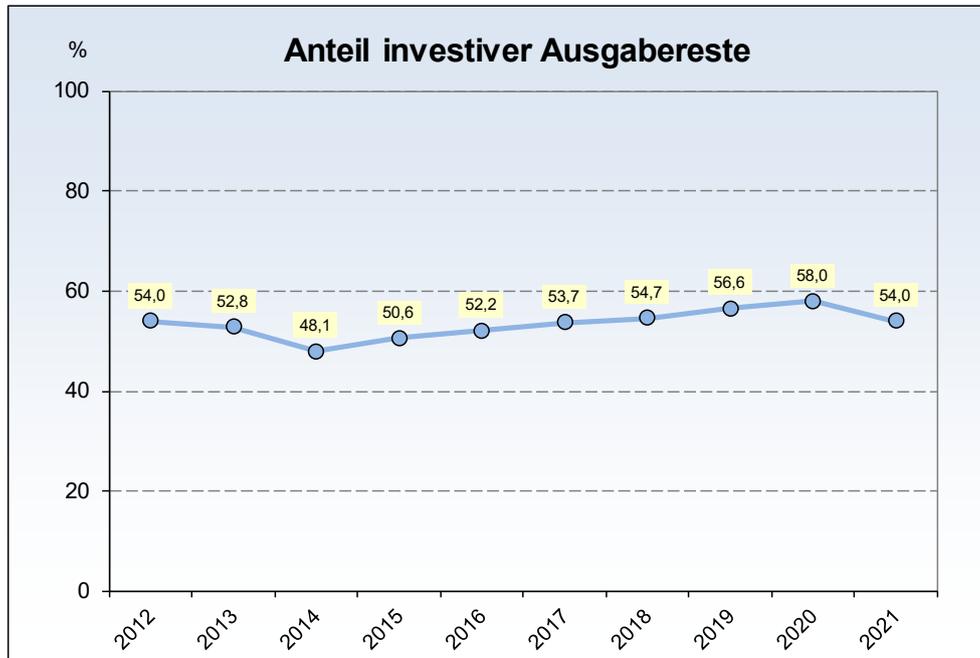
<sup>14</sup> Siehe auch Fußnote 9.

## 6.2 Zusammensetzung der Ausgabereste

Von den Ausgaberesten von insgesamt 2,8 Mrd. € entfielen 715,7 Mio. € (25,4 %) auf Restbildungen im Rahmen des Bonus-/Malus-Systems.<sup>15</sup>

Ein Teil der Ausgabereste in Höhe von insgesamt 653,9 Mio. € betraf Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs.<sup>16</sup>

Der Anteil investiver Reste (Ausgabereste der Hauptgruppen 7 und 8, z. B. für Baumaßnahmen) an den Brutto-Ausgaberesten entwickelte sich in den Jahren 2012 bis 2021 wie folgt:



Das Diagramm veranschaulicht die Entwicklung des Anteils der investiven Ausgabereste an den gesamten Ausgaberesten in den Jahren 2012 bis 2021.

Im parlamentarischen Entlastungsverfahren wurde darauf verwiesen, dass sich ein nicht unerheblicher Teil der Ausgabereste auf Maßnahmen oder Projekte beziehe, bei denen sich wegen der (Bau-)Konjunktur zeitliche Verzögerungen ergeben. Aufträge seien zunehmend schwerer zu platzieren. Trotz der Situation in der Bauwirtschaft war das Verhältnis zwischen konsumtiven und investiven Ausgaberesten (brutto) jedoch relativ ausgeglichen. Im Übrigen sollte eine länger anhaltende Überauslastung der Bauwirtschaft durch eine zurückhaltende Restebewilligung berücksichtigt werden.

Die Ausgabereste im Jahr 2021 verteilten sich wie folgt auf die Einzelpläne und die Ausgabe-Hauptgruppen:

<sup>15</sup> Das Bonus-/Malus-System basiert auf der Regelung des § 6 Abs. 3 Landeshausaltsgesetz 2021 (LHG 2021). 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. Restübertragungen 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).

<sup>16</sup> Von den Ausgaberesten entfielen 49,3 Mio. € auf die allgemeinen und 604,7 Mio. € auf die zweckgebundenen Finanzausweisungen.

Einzelplan	Bezeichnung	Ausgabereste insgesamt		Ausgabereste					
		Mio. €	% des Haushaltsansatzes	Personalausgaben	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	Baumaßnahmen	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	Besondere Finanzierungsausgaben
01	Landtag	7,7	11,5	2,8	1,9	0,1	-	2,8	-
02	Ministerpräsidentin und Staatskanzlei	3,4	10,4	1,7	1,5	0,0	-	0,2	-
03	Ministerium des Innern und für Sport	324,6	19,1	49,8	24,8	50,9	-	199,1	-
04	Ministerium der Finanzen	78,4	12,6	31,2	7,8	31,6	0,0	7,9	-
05	Ministerium der Justiz	92,0	10,0	45,3	40,6	1,2	-	4,9	-
06	Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie	230,7	7,8	7,7	2,0	119,5	-	101,5	-
07	Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz	7,8	2,0	0,7	0,2	5,7	-	1,2	-
08	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	481,8	31,5	19,5	15,5	106,4	0,6	339,1	0,8
09	Ministerium für Bildung	339,6	6,1	96,0	10,4	178,9	-	54,3	-
10	Rechnungshof	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-
12	Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung	283,5	49,9	-	1,8	125,9	19,4	136,4	-
14	Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten	434,1	89,4	9,8	23,5	62,3	49,4	289,0	-
15	Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	79,0	5,4	5,8	35,0	11,2	-	27,1	-
20	Allgemeine Finanzen	455,6	4,2	90,0	0,7	74,7	-	290,2	-
<b>Insgesamt</b>		<b>2.818,3</b>	<b>10,4</b>	<b>360,3</b>	<b>165,6</b>	<b>768,5</b>	<b>69,4</b>	<b>1.453,8</b>	<b>0,8</b>

In den Einzelplänen 12 und 14 erreichten die Ausgabereste mit 50 % sowie fast 90 % besonders hohe Prozentsätze des Haushaltsansatzes. Damit überstiegen im Einzelplan 12 die verfügbaren Mittel den vom Budgetgesetzgeber festgelegten Betrag um die Hälfte. Im Einzelplan 14 wurde das vom Parlament bewilligte Budget durch die Ausgabereste fast verdoppelt.

Hohe Ausgabereste wurden bei folgenden Positionen gebildet:

- 128,5 Mio. € „Zuweisungen zur Förderung des Städtebaus - KFA-Mittel“ (Kapitel 20 06 Titel 883 15),
- 119,3 Mio. € „Soziale Wohnraumförderung“ (Kapitel 12 25 Titelgruppe 71),
- 94,0 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),

- 93,0 Mio. € „Zuschuss an die Universitätsmedizin in Mainz für Bau- und Ersteinrichtungsmaßnahmen“ (Kapitel 12 15 Titel 894 02),
- 90,0 Mio. € „Globale Mehrausgaben für Personalausgaben“ (Kapitel 20 02 Titel 461 01),
- 82,4 Mio. € „Darlehen für Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte gemäß § 13 Abwasserabgabegesetz“ (Kapitel 14 12 Titel 853 01),
- 75,7 Mio. € „Zuweisungen für die Kindergärten (Landesmittel)“ (Kapitel 09 03 Titel 633 06),
- 74,6 Mio. € „Ausgleichsverfahren zur Finanzierung der Pflegeausbildungen nach dem Pflegeberufegesetz (PflBG)“ (Kapitel 06 02 Titel 671 05),
- 71,4 Mio. € „Förderung von Maßnahmen im Bereich der Breitbandinfrastruktur 50 Mbit“ (Kapitel 03 04 Titelgruppe 71),
- 57,7 Mio. € „Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Krankenhausstrukturen der rheinland-pfälzischen Krankenhäuser aus dem Strukturfonds - Landesanteil“ (Kapitel 06 03 Titel 893 12).

### 6.3 Folgen der hohen Ausgabereste

Zum Ausgleich der Ausgabereste wird beim Haushaltsabschluss ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet. Hätte das Land die Ausgabereste für die Leistung von Ausgaben in Anspruch genommen, wäre die in der Haushaltsrechnung 2021 mit 31,2 Mrd. €<sup>17</sup> ausgewiesene Gesamtverschuldung des Landes um 2,8 Mrd. € höher ausgefallen. Dies zeigt die erheblichen Risiken für den künftigen Haushaltsvollzug, die sich aus den - auf ihren bisher höchsten Stand gestiegenen - Ausgaberesten ergeben.

Der starke Anstieg der Ausgabereste ist nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in rechtlicher Hinsicht bedenklich. Ein solches Ansammeln von Ausgaberesten führt zu „Schattenhaushalten“, die sowohl die Einflussmöglichkeiten des Parlaments schwächen, als auch die Transparenz des Haushalts gefährden.<sup>18</sup> Die in einigen Einzelplänen inzwischen erreichte Höhe der Ausgabereste zeigt, in Relation zu den Haushaltsansätzen gesetzt, dass sich die tatsächliche Mittelausstattung von der aktuellen Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers abkoppelt. Liegt zudem den Parlamentarierinnen und Parlamentariern bei den Haushaltsberatungen der Vorjahresstand der Ausgabereste nicht vor,<sup>19</sup> können sie diese zusätzliche Mittelausstattung bei der Ausübung ihres Budgetrechts nicht berücksichtigen.

Weiterhin kann der starke Anstieg ein Indiz dafür sein, dass einzelne Ansätze im Haushalt überhöht veranschlagt sind. Insoweit ist auf die aus dem Verfassungsgebot der Haushaltswahrheit folgende Pflicht zur Schätzgenauigkeit hinzuweisen.

Im Dezember 2018 hatte das Ministerium der Finanzen angekündigt, mittelfristig eine Stabilisierung der Ausgabereste durch eine restriktive Bewilligungspraxis anzustreben.<sup>20</sup> Die damals bewilligten Ausgabereste aus dem Jahr 2017 lagen bei 1,6 Mrd. €.

---

<sup>17</sup> Ohne aufgeschobene Anschlussfinanzierungen von 216.194.068,73 €.

<sup>18</sup> Tappe in Gröpl, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, 2. Auflage 2019, zu § 45 BHO, Rn. 54.

<sup>19</sup> So lagen z. B. die Ausgabereste des Jahres 2021 zu Beginn der Beratungen des Doppelhaushaltes 2023/2024 im Oktober 2022 den Abgeordneten nicht vor.

<sup>20</sup> Beitrag Nr. 1, Tz. 2.1, Jahresbericht 2019 (Drucksache 17/8300).

Der Landtag hat im Jahr 2020 die Empfehlung des Rechnungshofs zur Einbeziehung der Reste in die Kalkulation kassenwirksamer Ausgabeansätze<sup>21</sup> für die Haushaltsplanung 2021 zustimmend zur Kenntnis genommen.<sup>22</sup> Bei der Haushaltsaufstellung 2021 wurden Ausgabereste bei der Veranschlagung von Ausgabeansätzen auch in mehreren Fällen berücksichtigt. Die Entwicklung der Ausgabereste zeigt gleichwohl, dass die Einbeziehung bei der Veranschlagung im bisherigen Umfang nicht zu einer Stabilisierung bzw. einem Abbau der Ausgabereste führte.

Ebenfalls zustimmend zur Kenntnis genommen wurde die Empfehlung des Rechnungshofs im Jahr 2021, eine Evaluation des Bonus-/Malus-Systems zeitnah durchzuführen.

Das Ministerium hatte im November 2021 darauf hingewiesen, dass voraussichtlich das Jahr 2023 ein „aufstellungsfreies“ Jahr sei, um eine Evaluation des Bonus-/Malus-Systems durchzuführen.

Aufgrund des weiteren Anstiegs der Ausgabereste sollte eine Evaluation des Bonus-/Malus-Systems im Jahr 2023 durchgeführt, Ausgabereste restriktiver bewilligt und die Ausgabereste in die Kalkulation kassenwirksamer Ausgabeansätze für die künftigen Haushaltsaufstellungen konsequent einbezogen werden. Zudem sollte das Verfahren zur Bildung von Ausgaberesten<sup>23</sup> so beschleunigt werden, dass die Ausgabereste des Vorjahres den Parlamentarierinnen und Parlamentariern zu Beginn der Haushaltsberatungen mitgeteilt werden können.

Sollte dies nicht ausreichen, um die Reste zurückzuführen, wird zur Einhegung der wirtschaftlichen Risiken empfohlen, die vom Ministerium der Finanzen untersuchte Umstellung auf einen Ist-Abschluss<sup>24</sup> in Erwägung zu ziehen.

---

<sup>21</sup> § 11 Abs. 2 LHO sowie Nr. 1.1 zu § 11 VV-LHO.

<sup>22</sup> Drucksache 17/12710 S. 3.

<sup>23</sup> Dieses besteht aus der Entscheidung der oder des Beauftragten für den Haushalt über die Bildung von Ausgaberesten nach Nr. 3.3.5 zu § 9 VV-LHO sowie der Entscheidung des für Finanzen zuständigen Ministeriums nach § 45 Abs. 3 LHO, ob es in die Bildung der Ausgabereste einwilligt. Dabei bedarf auch die Inanspruchnahme der Ausgabereste der Einwilligung.

<sup>24</sup> 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	+ 2.651,4
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	+ 54,1
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	+ 1.735,8
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	- 3.278,3
Mehreinnahmen	<u>+ 1.163,0</u>

Zu den Mehreinnahmen trugen vor allem deutlich höhere Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben bei. Dem standen geringere Kreditaufnahmen - auch zur Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen<sup>25</sup> - gegenüber.

Veränderung der Ausgaben gegenüber dem Rechnungssoll:

	Mio. €
Personalausgaben	- 268,5
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	- 953,2
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	+ 1.752,3
Baumaßnahmen	- 15,4
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	- 167,4
Besondere Finanzierungsausgaben	+ 815,1
Mehrausgaben	<u>+ 1.163,0</u>

Mehrausgaben waren insbesondere bei den Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen zu verzeichnen. Minderausgaben entstanden im Wesentlichen durch geringere Schuldendienstleistungen (Darlehenstilgungen einschließlich Umschuldungen und Zinsausgaben).

---

<sup>25</sup> 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 2021 <sup>26</sup>	7.878.900.000,00 €
Aus dem Haushaltsjahr 2020 übertragene Einnahmereste aus Kreditaufnahmen (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 2.423.512.328,11 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2020 <sup>27</sup> (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 809.000.000,00 €
Kreditermächtigung insgesamt	<u>11.111.412.328,11 €</u>
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	4.498.353.467,65 €
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 2022 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 2.790.437.896,45€
Einnahmen und Reste insgesamt	<u><u>7.288.791.364,10 €</u></u>

Die Kreditaufnahme am Kreditmarkt hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

#### 8.1.2 Umschuldungen

Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen <sup>28</sup>	500.000.000,00 €
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten (Kapitel 20 05 Titel 325 03)	262.977.000,00 €

Der Gesamtbetrag der Umschuldungen unterschritt die Ermächtigung.

## 8.2 Betriebshaushalte

### 8.2.1 Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2021 <sup>29</sup>	70.000.000,00 €
Aufnahme von Darlehen (brutto)	70.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme zur Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen von bis zu 50 Mio. €<sup>30</sup> wurde nicht in Anspruch genommen.

---

<sup>26</sup> § 2 Abs. 1 LHG 2021 i. V. m. Nr. 1.1 des Kreditfinanzierungsplans 2021.

<sup>27</sup> Nach einer Inabgangstellung von 3,8 Mrd. €.

<sup>28</sup> § 2 Abs. 3 Nr. 1 LHG 2021 i. V. m. Nr. 1.2 des Kreditfinanzierungsplans 2021.

<sup>29</sup> § 2 Abs. 1 Nr. 2 LHG 2021.

<sup>30</sup> § 2 Abs. 3 Nr. 2 LHG 2021.

## 8.2.2 Landesbetrieb Mobilität

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2020 <sup>31</sup>	245.000.000,00 €
Aufnahme von Darlehen (brutto)	245.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme zur Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen von bis zu 75 Mio. €<sup>32</sup> wurde nicht in Anspruch genommen.

---

<sup>31</sup> § 2 Abs. 1 Nr. 3 LHG 2021.

<sup>32</sup> § 2 Abs. 3 Nr. 3 LHG 2021.

**Nr. 3**

**Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung  
- für einen krisenfesten Haushalt: Schulden tilgen, Zinsrisiken begrenzen -**

Die in der Verfassung verankerte Schuldenregel schreibt seit dem Jahr 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vor. Die Haushaltsrechnung 2021 wies diesen mit einer strukturellen Netto-Tilgung von 17 Mio. € nach.

Der Finanzierungsüberschuss von 2.297 Mio. € resultierte überwiegend aus Steuermehreinnahmen. Er wurde zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt in Höhe von 1.494 Mio. € und zur Aufstockung von Rücklagen um 802 Mio. € verwendet. Den Großteil der Tilgungen schrieb die Schuldenregel vor. Denn konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen müssen für Tilgungen verwendet werden. Mit dem verfügbaren Teil des Überschusses stockte das Land weit überwiegend Rücklagen auf, statt Schulden zu tilgen.

Der Schuldenstand des Landes verringerte sich um 1,5 Mrd. € auf 31,2 Mrd. €. Die 2020 unter Berufung auf die durch die Corona-Pandemie verursachte Notsituation aufgenommenen Kredite von 169 Mio. € wurden getilgt. Die Pro-Kopf-Verschuldung von Rheinland-Pfalz lag mit 6.985 € dennoch um 17 % über dem Länderdurchschnitt.

In der laufenden Rechnung überstiegen die Einnahmen die Ausgaben um 4,6 Mrd. €. Für Investitionen gab das Land 1,1 Mrd. € aus. Der Anteil der Investitionen an den Ausgaben des Kernhaushalts blieb mit 5,5 % um vier Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer.

Im Haushaltsjahr 2022 wurden aus Überschüssen überwiegend Rücklagen gebildet, statt Schulden zu tilgen. Der Finanzierungsüberschuss betrug nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 1.188 Mio. €. Davon wurden per saldo 988 Mio. € zur Aufstockung von Rücklagen und 200 Mio. € zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt verwendet. Die strukturelle Netto-Tilgung betrug 246 Mio. €.

Der nach den geplanten Entnahmen für kommunale Zwecke verbleibende Bestand der Haushaltssicherungsrücklage von 1,7 Mrd. € sollte auch zur Tilgung von Krediten genutzt werden. Beispielsweise könnte der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung vollständig entschuldet werden. Schon aufgrund des hohen Rücklagenbestandes sollte auf kreditfinanzierte Rücklagenzuführungen verzichtet werden.

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

## 1 Allgemeines

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

- wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 2012 bis 2021, des vorläufigen Rechnungsergebnisses 2022 (vorl. Ist), des Haushaltsplans (Hpl.) für die Haushaltsjahre 2023/2024 sowie des Finanzplans (Fpl.) bis 2027<sup>1</sup> zusammengestellt und
- Vergleichsdaten der anderen Flächenländer herangezogen.

Der am 19. September 2022 von der Landesregierung beschlossene Finanzplan hat lediglich Programmcharakter. Umsetzung und Ausgestaltung bleiben dem Landtag mit der Beschlussfassung über den jeweiligen Haushalt vorbehalten.

Bei den Jahresvergleichen ist neben der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017<sup>2</sup> u. a. zur haushaltssystematischen Zuordnung der Zuführungen an den Pensionsfonds<sup>3</sup> zu berücksichtigen, dass sich die Struktur der Haushaltsdaten durch Auslagerungen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite verändert hat. Beispiele:

- Im Dezember 2008 bildete das Land das Sondervermögen „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“.<sup>4</sup> Dem Sondervermögen wurden bis einschließlich 2021 Mittel von 1.620 Mio. € aus dem Kernhaushalt, aus der Auflösung der Stiftung Rheinland-Pfalz für Innovation sowie aus dem Bundeshaushalt zugeführt. Ende 2021 belief sich der Mittelbestand auf 88,7 Mio. €.
- Im Oktober 2015 wurde das Sondervermögen „Kommunales Investitionsprogramm 3.0 - Rheinland-Pfalz (KI 3.0)“ zum Vollzug des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes<sup>5</sup> eingerichtet.<sup>6</sup> Über dieses Gesetz stellt der Bund dem Land zur Förderung von Investitionen mit den Schwerpunkten Infrastruktur und Bildungsinfrastruktur für finanzschwache Kommunen Mittel von 253,2 Mio. € zur Verfügung. Diesen Betrag erhöhte das Land um 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 2021 belief sich der Mittelbestand auf 7,7 Mio. €.
- Im September 2020 wurde die Errichtung des Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ beschlossen. Über dieses Sondervermögen sollen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge, insbesondere im Gesundheitswesen und im Öffentlichen Personennahverkehr, zur Stabilisierung kommunaler Haushalte und der rheinland-pfälzischen Wirtschaft, zur Sicherung der Lehre an Schulen und Hochschulen sowie Investitionen in Zukunftstechnologien, Infrastruktur und Klimaschutz abgewickelt werden. Zur Finanzierung der Ausgaben von 1,6 Mrd. €, die bis Ende 2023 geleistet werden

---

<sup>1</sup> Drucksache 18/4301.

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

<sup>3</sup> D. h. keine Zuordnung zu den Investitionen; dies hatte zuvor den Spielraum für Kreditaufnahmen erhöht.

<sup>4</sup> Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“.

<sup>5</sup> Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz - KInvFG).

<sup>6</sup> Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Kommunales Investitionsprogramm 3.0 - Rheinland-Pfalz (KI 3.0)“.

können, wurden Mittel von 1,1 Mrd. € aus dem Kernhaushalt dem Sondervermögen zugeführt. Des Weiteren werden Bundesmittel eingesetzt.<sup>7</sup>

Der Rechnungshof machte verfassungsrechtliche Bedenken hiergegen geltend.<sup>8, 9</sup>

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.<sup>10</sup>

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

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat Regelungen zu Landesmitteln im Sondervermögen zum Ausbau der digitalen Infrastrukturen (Volumen: 122 Mio. €) und zur konjunkturellen Belebung und Minderung der pandemiebedingten Belastungen der Unternehmen im Erneuerbare-Energien- und Umweltbereich (Volumen: 50 Mio. €) für unvereinbar mit Artikel 117 Abs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz und nichtig erklärt.<sup>11</sup> Hier fehle es an einem hinreichenden Veranlassungszusammenhang zu der Corona-Pandemie.<sup>12</sup> Hinsichtlich der Kontrolle der konkreten Mittelverwendung im Einzelfall<sup>13</sup> verwies das Gericht auf den Rechnungshof.<sup>14</sup>

---

<sup>7</sup> Drucksache 17/12717. Bis Ende des 3. Quartals 2022 wurden 1.067 Mio. € verausgabt; dies entspricht einem Anteil von 67,4 % am ursprünglichen Volumen des Sondervermögens, Vorlage 18/2737. Bereinigt man das ursprüngliche Volumen des Sondervermögens um den Betrag von 84 Mio. €, der aufgrund des VGH-Urteils wegen des fehlenden Veranlassungszusammenhangs nicht mehr zur Verausgabung aus dem Sondervermögen zur Verfügung steht, ergibt sich ein Anteil von 71,2 %.

<sup>8</sup> Zu den geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken vgl. Ausführungen zu Nr. 3 des Jahresberichts 2021 (Drucksache 17/14400, S. 35).

<sup>9</sup> 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 der Finanzen 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.

<sup>10</sup> Hildesheimer Erklärung, siehe Pressemitteilung des Niedersächsischen Landesrechnungshofs vom 22. September 2020.

<sup>11</sup> Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 1. April 2022 (Az.: VGH N 7/21).

<sup>12</sup> Zur Rückführung der verfassungswidrig bereitgestellten Mittel in den Kernhaushalt siehe Beitrag Nr. 1, Tz. 4 dieses Jahresberichts.

<sup>13</sup> Siehe dazu Beitrag Nr. 18 dieses Jahresberichts.

<sup>14</sup> Rn. 146 des Urteils.

Die Vorbehalte gegen die Kreditaufnahme „auf Vorrat“ für mehrere Jahre in einer Notsituation griff der Verfassungsgerichtshof nicht auf.<sup>15</sup> Er verwies auf die explizite Erwähnung von Sondervermögen in der Landesverfassung<sup>16</sup> und die Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit des Staates in Krisensituationen sowie die konkret bestehenden besonderen Prognoseschwierigkeiten hinsichtlich des Krisenverlaufs. Anders entschied insofern der hessische Staatsgerichtshof zur dort gegebenen Sach- und Rechtslage aufgrund der Zwecksetzung der neuen Schuldenregel.<sup>17</sup>

- 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 wurden weitere Maßnahmen für geschädigte Privathaushalte, Unternehmen und andere Einrichtungen sowie zur Wiederherstellung der zerstörten Infrastruktur ergriffen und weitere Hilfen beschlossen. 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 beschloss der Landtag im September 2021 die Errichtung des Sondervermögens „Aufbauhilfe Rheinland-Pfalz 2021“. Dem Sondervermögen werden die dem Land Rheinland-Pfalz aus dem nationalen Fonds „Aufbauhilfe 2021“ des Bundes zugeteilten Mittel zugeführt.<sup>18</sup> Das Land kann nach Maßgabe des Haushalts weitere Zuführungen an das Sondervermögen leisten sowie dieses mit gegebenenfalls von weiteren Dritten gewährten Aufbauhilfemitteln ausstatten.<sup>19</sup>

Außerdem werden seit 2012 Einnahmen und Ausgaben aus Wohnungsbautransaktionen sowie Erstattungen des Bundes nach dem Bundesgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung nicht mehr saldiert, sondern aus Gründen der Transparenz brutto ausgewiesen. In den nachfolgenden Haushalten wurden bei zahlreichen weiteren Positionen haushaltssystematische Änderungen vorgenommen.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> Rn. 133, 134 und 136 des Urteils.

<sup>16</sup> Artikel 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2.

<sup>17</sup> Urteil vom 27. Oktober 2021, Az.: P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 272. Kritisch zur Kreditaufnahme „auf Vorrat“ in Sondervermögen auch Heintzen, NVwZ 2022, S. 1505, 1510.

<sup>18</sup> Eine erste Zuführung aus dem Bundeshaushalt von 16 Mrd. € erfolge noch 2021; Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen 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). Zum Berichtsdatum 31. Dezember 2021 wurden im Sondervermögen 143.210.287,73 € vereinnahmt und ebenso viel verausgabt (Vorlage 18/1932). Laut der Pressemitteilung der Landesregierung „Antragsfrist für Wiederaufbauhilfe aus dem Aufbauhilfefond bis 2026 verlängert“ hat das Bundeskanzleramt eine Verlängerung der Antragsfrist für die Wiederaufbauhilfe aus dem Wiederaufbaufonds um drei Jahre zugesagt.

<sup>19</sup> § 5 Abs. 1 Landesgesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe Rheinland-Pfalz 2021“.

<sup>20</sup> Vgl. Fußnoten 33, 44, 51 und 53.

## **2 Wesentliche Kennzahlen**

### **2.1 Aufgliederung der Rechnungsergebnisse**

Die Rechnungsergebnisse der Jahre 2012 bis 2021 sind - orientiert an dem vom ehemaligen Finanzplanungsrat vorgegebenen gemeinsamen Schema für die Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden - aufgliedert in

- laufende Rechnung (laufende nicht vermögenswirksame 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 2021 und damit im sechsten Jahr in Folge mit einem Überschuss ab. Mit 4.598 Mio. € lag dieser um 3.906 Mio. € (+ 565 %) über dem Vorjahreswert.

Dieser Anstieg ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die laufenden Einnahmen mit 3.969 Mio. € (+ 21,2 %) wesentlich stärker stiegen als die laufenden Ausgaben, die um 63 Mio. € (+ 0,3 %) zunahmen. Hohe Steigerungen wiesen auf der Einnahmenseite die Steuern<sup>21</sup> (+ 2.997 Mio. € oder 22,0 %) sowie die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse (+ 983 Mio. € oder 22,7 %) auf. Auf der Ausgabenseite nahmen die Personalausgaben am stärksten zu (+ 237 Mio. € oder 3,4 %), während die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse abnahmen (- 312 Mio. € oder - 3,4 %).<sup>22</sup>

Nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2022 schloss die laufende Rechnung mit einem Überschuss von 2,3 Mrd. € ab.

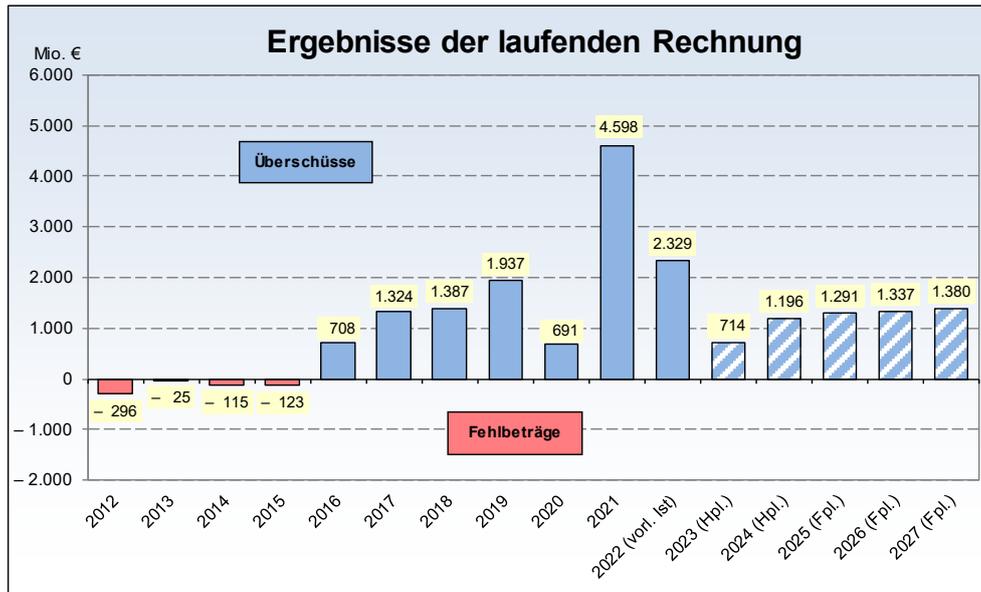
In der Haushalts- und Finanzplanung geht die Landesregierung davon aus, dass bis 2027 Überschüsse von bis zu 1.380 Mio. € erwirtschaftet werden können.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> HGr. 0 ohne OGr. 09.

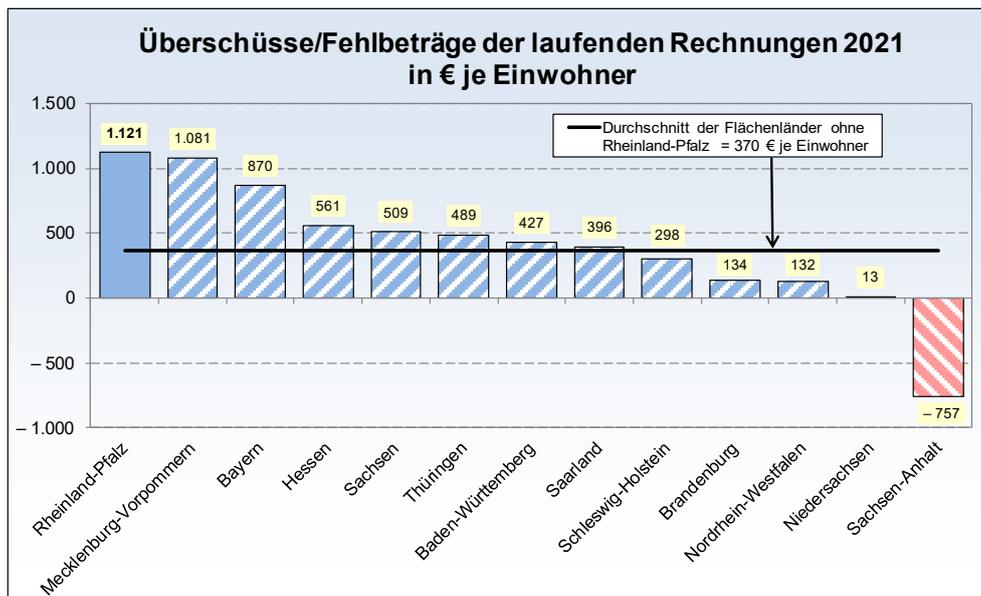
<sup>22</sup> Das Aufkommen der anderen Einnahmearten ging per saldo um 12 Mio. € zurück, die anderen Ausgabearten erhöhten sich per saldo um 137 Mio. €.

<sup>23</sup> Die im Finanzplan angesetzten Globalen Mehreinnahmen von 75 Mio. € für 2025 wurden bei den Einnahmen der laufenden Rechnung berücksichtigt.



In dem Diagramm sind die Ergebnisse der laufenden Rechnung gemäß dem Haushaltsvollzug in den Jahren 2012 bis 2021, das vorläufige Rechnungsergebnis 2022 sowie die Plandaten ab 2023 dargestellt.

Für 2021 wies ein Flächenland in der laufenden Rechnung einen Fehlbetrag aus.<sup>24</sup> Mit einem Überschuss von 1.121 € je Einwohner lag Rheinland-Pfalz über dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer von 370 € je Einwohner.



In dem Diagramm sind die Überschüsse und Fehlbeträge der Flächenländer je Einwohner dargestellt. Für den Ländervergleich ist zu beachten, dass das Saarland Sanierungshilfen vom Bund von 400 Mio. € (407 € je Einwohner) erhält.

<sup>24</sup> Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 2 des Statistischen Bundesamts, vom 1. Juli 2022, korrigiert am 7. Juli 2022.

Die Höhe der laufenden Einnahmen wird im Wesentlichen durch die Steuereinnahmen - bestehend aus dem Steueraufkommen, dem Finanzkraftausgleich<sup>25</sup> sowie den Bundesergänzungszuweisungen<sup>26</sup> und sonstigen Zuweisungen des Bundes<sup>27</sup> - bestimmt. Diese zweckfreien Einnahmen beliefen sich 2021 auf 17.388 Mio. € oder 4.240 € je Einwohner.<sup>28</sup> Damit lag Rheinland-Pfalz über dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer von 3.975 € je Einwohner.<sup>29</sup> Im Vorjahr hatte das Land bundesweit die geringsten Einnahmen. Die deutlichen Mehreinnahmen 2021 sind auf die Geschäftsentwicklung des in Mainz ansässigen Unternehmens Biontech zurückzuführen. Dadurch war das Land finanzstark, d. h. Geberland im Bund-Länder-Finanzausgleich. In der Abrechnung 2022 werde das Land in der Abrechnung des Bund-Länder-Finanzausgleichs zeitverzögert hohe Rückzahlungen leisten müssen.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> 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).

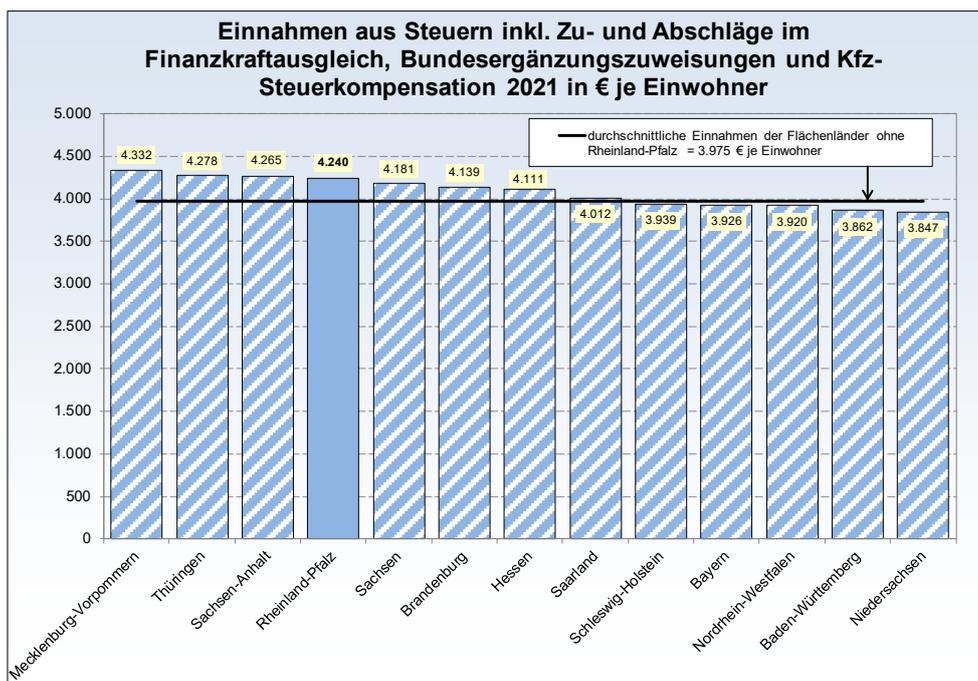
<sup>26</sup> In Rheinland-Pfalz: Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu den Kosten der politischen Führung (Kapitel 20 01 Titel 211 01). Darüber hinaus erhalten andere Länder allgemeine Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen aufgrund struktureller Arbeitslosigkeit sowie zum Ausgleich besonders geringer kommunaler Steuerkraft sowie zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich. Zu den Bundesergänzungszuweisungen siehe auch Fußnote 31.

<sup>27</sup> Z. B. Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer (Kapitel 20 01 Titel 211 02).

<sup>28</sup> Den Berechnungen wurde zugrunde gelegt: Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen „Umsatzsteuerverteilung (UStV) und Finanzkraftausgleich (FKA) für die Zeit vom 01.01.2021 - 31.12.2021“, BMF/V A 4; Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) „SFK-3 - Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte): Jahreswerte“ vom 6. Juli 2022.

<sup>29</sup> Bei diesem Ländervergleich orientierte sich der Rechnungshof Rheinland-Pfalz an den Einnahmen, die den Steuerschätzungen zugrunde gelegt werden, sowie an der zur Bestimmung der Konjunkturkomponente vorgenommenen Abgrenzung der Steuereinnahmen, vgl. § 2 der Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz.

<sup>30</sup> Pressemeldungen des Ministeriums der Finanzen vom 11. November 2021 und 2. Februar 2022.



Das Diagramm verdeutlicht, dass Rheinland-Pfalz im Jahr 2021 über überdurchschnittliche Einnahmen verfügte.

Damit standen 2021 Rheinland-Pfalz 1,1 Mrd. € mehr Einnahmen zur Verfügung als dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (+ 6,7 %).

Ein Teil der Steuermehreinnahmen 2021 wurde 2022 bei der Abrechnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wieder ausbezahlt. Für die Belastung aus dem sogenannten Phasenverschiebungseffekt hatte das Land im Haushaltsplan 2022 eine Vorkehrung getroffen: Im Kapitel 20 01 Titel 069 01 wurde eine Globale Mindereinnahme von 470 Mio. € veranschlagt.<sup>31</sup>

Nach den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ vom November 2022 rechnet das Land für 2023 mit Steuereinnahmen von 17,178 Mrd. € und für 2024 mit 18,016 Mrd. €.<sup>32</sup>

Nach dem vorläufigen Rechnungsabschluss 2022 wurden gegenüber der Schätzung vom November 2022 um 414 Mio. € höhere Steuereinnahmen erzielt.

## 2.1.2 Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung umfasst Vorgänge, die eine Vermögensänderung bewirken oder der Finanzierung von Investitionen dienen. Diese Teilrechnung schloss 2021 bei Einnahmen von 321 Mio. € und Ausgaben von 2.622 Mio. € mit einem Fehlbetrag von 2.301 Mio. € ab.

## 2.1.3 Besondere Finanzierungsvorgänge

Besondere Finanzierungsvorgänge sind ein Sammelbegriff für die den Haushalt ausgleichenden (Finanz-)Transaktionen. Sie wiesen 2021 auf der Einnahmenseite eine Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von 4.761 Mio. € und korrespondierend auf der

<sup>31</sup> Zu den Verschlechterungen für Rheinland-Pfalz im Finanzkraftausgleich 2022 aufgrund der Mehreinnahmen 2021 sowie der Einstufung als „finanzstark“ siehe die Berechnungen von Weiß, Kanzler, Fiesel, Biontechs Steuerbooster und seine Nebenwirkungen auf die Finanzlage, Wirtschaftsdienst, 2022, 102(2), S. 116.

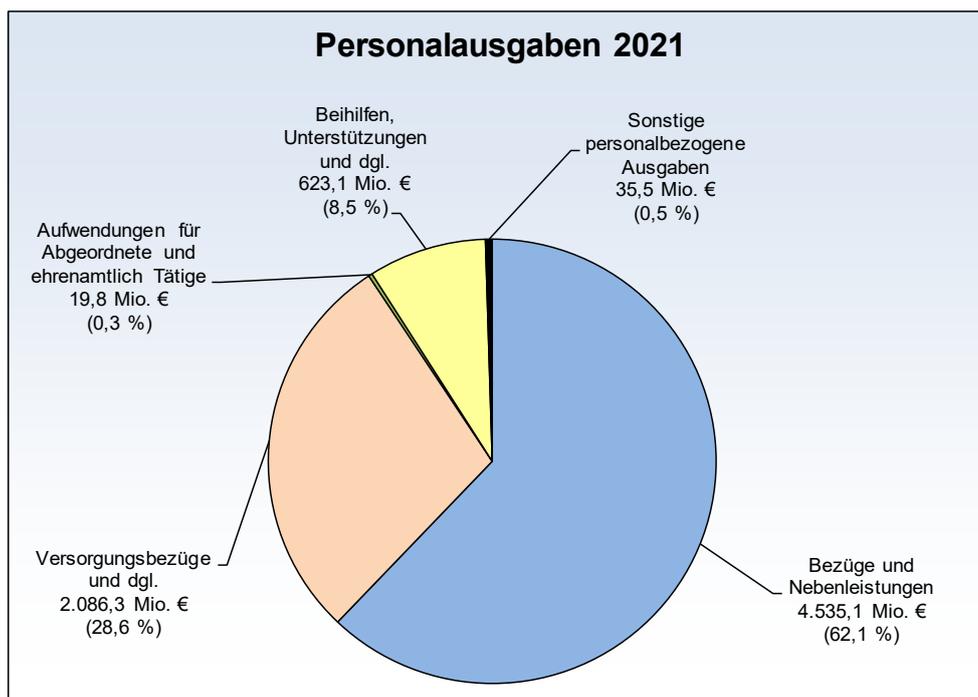
<sup>32</sup> Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 8. November 2022.

Ausgabenseite Darlehenstilgungen von 6.256 Mio. € aus. Zudem enthalten die besonderen Finanzierungsvorgänge Rücklagenzuführungen von 803 Mio. € sowie -entnahmen von 148.000 €.

## 2.2 Personalausgaben

### 2.2.1 Haushaltsvollzug 2021

Die Personalausgaben setzen sich im Wesentlichen aus den Bezügen und Vergütungen der aktiv Beschäftigten, den Versorgungsausgaben<sup>33</sup> und den Beihilfen zusammen. Die haushaltssystematisch der Hauptgruppe 4 zugeordneten Personalausgaben<sup>34</sup> beliefen sich 2021 auf 7,3 Mrd. €.



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

<sup>33</sup> Seit 2019 werden die Versorgungsbezüge der Beamtinnen und Beamten der Hochschulen mit Globalhaushalt, die zuvor als Zuführung aus dem Kernhaushalt bei Titel 685 05 ausgewiesen waren, zentral über Kapitel 15 02 Titel 432 14 abgewickelt.

<sup>34</sup> 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 Ausgaben	Personal- ausgaben- quote
		Mio. €	%		
2012	5.397	90	1,7	14.209	38,0
2013	5.468	71	1,3	14.364	38,1
2014	5.625	157	2,9	15.193	37,0
2015	5.761	136	2,4	15.809	36,4
2016	5.955	194	3,4	15.999	37,2
2017	6.188	233	3,9	16.415	37,7
2018	6.310	122	2,0 <sup>a</sup>	16.422	38,4
2019	6.704	394	6,2	17.211	39,0
2020	7.062	358	5,3	20.329	34,7
<b>2021</b>	<b>7.300</b>	<b>237</b>	<b>3,4</b>	<b>20.688</b>	<b>35,3</b>
2022 (vorl. Ist)	7.519	220	3,0	20.522	36,6
2023 (Hpl.)	8.239	719	9,6	22.554	36,5
2024 (Hpl.)	8.518	279	3,4	22.733	37,5
2025 (Fpl.)	8.756	238	2,8	23.002	38,1
2026 (Fpl.)	8.995	239	2,7	23.613	38,1
2027 (Fpl.)	9.233	238	2,6	24.245	38,1

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

Die Personalausgaben erhöhten sich 2021 gegenüber dem Vorjahr um 3,4 % oder um 237 Mio. € auf 7,3 Mrd. €. Von dem Anstieg entfallen u. a. 150 Mio. € auf Bezüge und Nebenleistungen, 87 Mio. € auf Versorgungsbezüge sowie 2 Mio. € auf Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige.<sup>35</sup>

Das vorläufige Rechnungsergebnis weist für 2022 Personalausgaben von 7,5 Mrd. € aus; das sind 404 Mio. € weniger als geplant.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung werden die Personalausgaben bis 2027 auf 9,2 Mrd. € steigen. Die Versorgungsausgaben nehmen in den Jahren 2022 bis 2027 mit einer jahresdurchschnittlichen Rate von 4,3 % im Vergleich zu den Bezügen der aktiven Bediensteten (+ 2,7 %) wegen der steigenden Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger überproportional zu. Die Finanzplanung sah einen stärkeren Anstieg der Bezüge als die damals zugrunde gelegte Inflation vor, von der angenommen wurde, dass sich diese in den Jahren 2024 bis 2026 auf Werte von knapp unter 2 % einpendeln werde.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Im Vorjahresvergleich nahmen die Personalausgaben 2021 um 3,4 % zu. Überdurchschnittlich entwickelten sich insbesondere die Versorgungsbezüge und dgl. (+ 4,3 %; Obergruppe 43) sowie mit 10,3 % die Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige (Obergruppe 41). Während die Aufwendungen für Abgeordnete (Gruppe 411) um 8,6 % auf 18,1 Mio. € stiegen, nahmen die Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit (Gruppe 412) um 32,7 % auf 1,7 Mio. € zu. Siehe dazu Drucksache 17/2524.

<sup>36</sup> Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 42, 44. Ob die angenommene Inflationsrate sich einstellen wird, bleibt angesichts der inzwischen eingetretenen Dynamik abzuwarten. Für das Jahr 2022 veröffentlichte das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz eine jahresdurchschnittliche Inflationsrate von 7,6 %, vgl. Pressemeldung vom 3. Januar 2023. Für das gesamte Bundesgebiet stellte das Statistische Bundesamt eine Inflationsrate von 7,9 % im Durchschnitt des Jahres 2022 fest, vgl. Pressemeldung vom 3. Januar 2023.

Im Jahr 2022 leistete das Land eine einmalige steuerfreie Corona-Sonderzahlung von 1.300 € für Vollbeschäftigte, weiterhin wurden die Entgelte und Bezüge zum 1. Dezember 2022 um 2,8 % angehoben. Dies verursachte nach Berechnungen des Ministeriums der Finanzen Ausgaben von 92 Mio. € in 2022, davon entfielen 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.<sup>37</sup>

Im Jahr 2021 lag der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben (Personalausgabenquote) bei 35,3 %. Im Vorjahr betrug der Anteil 34,7 %.<sup>38</sup> Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums erwartet die Landesregierung eine Quote von 38,1 %.<sup>39</sup>

Bezogen auf die jeweilige Einwohnerzahl lagen die Personalausgaben (Hauptgruppe 4 - Kernhaushalt) von Rheinland-Pfalz in den Jahren 2017 bis 2021 mit 1.643 €<sup>40</sup> um 0,9 % (14 €) über dem Durchschnittswert der anderen westlichen Flächenländer. Sie lagen um 5,3 % (83 €) über dem Mittelwert aller anderen Flächenländer. Unter Berücksichtigung der Personalausgaben kommunaler Kernhaushalte lag Rheinland-Pfalz mit 2.470 € um 0,7 % (17 €) unter dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer und 2,4 % (59 €) über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer. Eingeschränkt wird die Aussagekraft des Ländervergleichs allerdings insbesondere durch unterschiedliche Aufgabenauslagerungen.

---

<sup>37</sup> Pressemeldungen des Ministeriums der Finanzen vom 29. November 2021, 30. November 2021 und 10. Januar 2022.

<sup>38</sup> Der Anstieg der Quote ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Personalausgaben stärker stiegen als die bereinigten Ausgaben, die um 1,8 % zunahmen.

<sup>39</sup> Der Freistaat Thüringen hat in Artikel 98 Abs. 3 seiner Verfassung festgelegt, dass die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Personalausgaben grundsätzlich höchstens 40 % der Summe der Gesamtausgaben des Haushalts betragen darf. Die Personalausgabenquote wird in Thüringen nach den Angaben in den Haushaltsrechnungen auf der Basis der bereinigten Ausgaben ermittelt.

<sup>40</sup> Vgl. Anlage 4.

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

Die Belastung der Steuereinnahmen<sup>41</sup> und der allgemeinen Finanzausweisungen<sup>42</sup> durch die Personalausgaben der Hauptgruppe 4 ist nachfolgend dargestellt:

Haushaltsjahr	Steuern (ohne steuerähnliche Abgaben)			Steuern, steuerähnliche Abgaben, allgemeine Finanzausweisungen		
	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr	Belastung durch Personal- ausgaben	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr	Belastung durch Personal- ausgaben
		%			%	
2012	9.711	9,6	55,6	10.646	9,4	50,7
2013	10.206	5,1	53,6	11.208	5,3	48,8
2014	10.558	3,4	53,3	11.576	3,3	48,6
2015	10.968	3,9	52,5	12.045	4,1	47,8
2016	11.992	9,3	49,7	13.193	9,5	45,1
2017 <sup>a</sup>	12.788	6,6	48,4	14.021	6,3	44,1
2018	12.763	- 0,2	49,4	13.988	- 0,2	45,1
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
<b>2021<sup>b</sup></b>	<b>16.635</b>	<b>22,0</b>	<b>43,9</b>	<b>17.451</b>	<b>21,4</b>	<b>41,8</b>
2022 <sup>c</sup> (vorl. Ist)	16.118	- 3,1	46,7	16.544	- 5,2	45,5
2023 (Hpl.)	16.646	3,3	49,5	17.255	4,3	47,7
2024 (Hpl.)	17.352	4,2	49,1	18.092	4,9	47,1
2025 (Fpl.)	17.689	1,9	49,5	18.493	2,2	47,3
2026 (Fpl.)	18.221	3,0	49,4	19.044	3,0	47,2
2027 (Fpl.)	18.713	2,7	49,3	19.541	2,6	47,2

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 auszu zahlen 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 2021 wurden 41,8 % der Steuern, steuerähnlichen Abgaben und allgemeinen Finanzausweisungen zur Deckung der Personalausgaben benötigt. Der Rückgang der Belastungsquote um 7,3 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr war darauf zurückzuführen, dass die Einnahmen nach dem krisenbedingten Einbruch der Steuereinnahmen im Jahr 2020 um 21,4 % und die Personalausgaben um 3,4 % stiegen.

Die Landesregierung erwartet bis Ende des mittelfristigen Planungszeitraums eine Belastungsquote von 47,2 %.

<sup>41</sup> Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben.

<sup>42</sup> Allgemeine Zuweisungen vom Bund sowie von den Ländern (Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 01 Landessteuern, Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen und sonstige Zuweisungen des Bundes, 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 Hochschulen<sup>43</sup> und des Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“ sowie Gestellungsgelder<sup>44</sup> und Personalkosten für staatlich zugewiesene Lehrerinnen und Lehrer an Privatschulen.<sup>45</sup>

Die Entwicklung der auf diese Bereiche entfallenden Ausgaben ist nachfolgend dargestellt<sup>46</sup>:

Haushaltsjahr	Landesbetriebe	Globalhaushalte	Sondervermögen	Privatschulen zugewiesene Lehrkräfte	Gestellungsgelder	Insgesamt
Mio. €						
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
<b>2021</b>	<b>411</b>	<b>430</b>	<b>41</b>	<b>62</b>	<b>—</b>	<b>945</b>

Werden diese Ausgaben den Personalausgaben der Hauptgruppe 4 hinzugerechnet, ergeben sich für 2021 folgende Kennziffern:

- Personalausgabenquote 39,9 %,
- Steuerbelastungsquote 47,2 %.

<sup>43</sup> Siehe hierzu auch Fußnote 33.

<sup>44</sup> Bei den Gestellungsgeldern handelt es sich um Leistungen für Bedienstete von Kirchen, die nebenamtlich Unterricht an öffentlichen Schulen erteilen. Rheinland-Pfalz weist seit 2017 die entsprechenden Zahlungen in der Hauptgruppe 4 nach. Bis einschließlich 2016 waren die Zahlungen Titeln der Hauptgruppe 6 zugeordnet.

<sup>45</sup> Vgl. hierzu auch die Beiträge jeweils Nr. 4 der Jahresberichte 2013 (Drucksache 16/2050) und 2019 (Drucksache 17/8300) - Personal und Personalausgaben des Landes.

<sup>46</sup> In der Tabelle sind Personalausgaben für Bedienstete dargestellt, bei denen unmittelbare Dienst- oder Arbeitsverhältnisse zum Land vorliegen oder die als landeseigenes Personal aufgrund der Art des Direktionsrechts bzw. der Weisungsbefugnis angesehen werden können. Ausgaben für Erstattungen von Personalkosten an die Landkreise sind nicht enthalten, da die betreffenden Bediensteten auf die Landkreise übergegangen sind.

## 2.2.5 Entwicklung der Stellen im Gesamthaushalt

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



In dem Diagramm ist die Stellenentwicklung abgebildet. Nach dem tendenziellen Rückgang bis 2015/2016 folgte ein Stellenaufbau.

Der nachfolgenden Übersicht ist die nach Aufgabenbereichen differenzierte Stellenentwicklung zu entnehmen<sup>47</sup>:

Aufgabenbereich	Stellen im Gesamthaushalt				Veränderung 2024 zu 2012		Veränderung 2023 zu 2022	
	2012	2022	2023	2024	absolut	relativ	absolut	relativ
Schulen <sup>a</sup>	36.326	36.223	36.511	36.839	514	1,4 %	288	0,8 %
Hochschulen	7.902	8.711	8.815	8.803	902	11,4 %	104	1,2 %
Polizei	11.162	11.932	12.106	12.316	1.154	10,3 %	174	1,5 %
Justiz	7.216	7.436	7.493	7.500	284	3,9 %	58	0,8 %
Steuerverwaltung	6.243	5.957	5.987	5.989	- 254	- 4,1 %	30	0,5 %
Sonstige Verwaltung <sup>b</sup>	18.402	17.574	17.877	17.938	- 464	- 2,5 %	304	1,7 %
<b>Insgesamt</b>	<b>87.249</b>	<b>87.832</b>	<b>88.790</b>	<b>89.385</b>	<b>2.135</b>	<b>2,4 %</b>	<b>958</b>	<b>1,1 %</b>

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 Landeshaushalt. Von 2014 bis 2017 wurden 5.060 Stellen in die Stellenpläne der Landesbetriebe „Liegenschafts- und Baubetreuung“, „Landesforsten“ und „Mobilität“ und des Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“ übernommen, die nicht in der Zusammenfassung der Stellenplanübersichten zum Landeshaushaltsplan enthalten waren. Mit deren Einbeziehung in die Zusammenfassung setzte das Ministerium der Finanzen eine Forderung des Rechnungshofs um (vgl. Jahresbericht 2013, Nr. 4 - Personal und Personalausgaben des Landes - Drucksache 16/2050 sowie Drucksache 16/2303 S. 3). Um die Vergleichbarkeit der Daten zu gewährleisten, wurden diese Stellen in den Vorjahren mitberücksichtigt.

<sup>47</sup> Aufgeführt sind die nach den Haushaltsplanungen vorgesehenen Stellen. Hieraus lassen sich keine Aussagen über die tatsächlich besetzten Stellen ableiten.

Demnach ergibt sich bis 2024 folgende Entwicklung:

- Seit 2012 wurden in der Steuerverwaltung sowie in der sonstigen Verwaltung insgesamt 718 Stellen abgebaut.
- In dem gleichen Zeitraum verzeichneten Schulen, Hochschulen, Polizei und Justiz einen Zuwachs von 2.853 Stellen.
- 80 % der im Haushaltsjahr 2024 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 2024 beinhaltet 1.871 durch Dritte finanzierte Stellen<sup>48</sup>. 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.<sup>49</sup> Dieser Stellenabbau geht allerdings einher mit einer darüber hinausgehenden Schaffung zusätzlicher Stellen. So überschreitet die Zahl der Stellen für das Haushaltsjahr 2024 die im Haushaltsplan 2016 ausgewiesenen um 3.775. Das Ministerium der Finanzen begründete dies u. a. mit gestiegenen Aufgaben und Anforderungen insbesondere in den Schwerpunktbereichen Polizei, Bildung, Umwelt- und Forstverwaltung, beim Landesbetrieb Mobilität, Brand- und Katastrophenschutz sowie Rettungsdienst.<sup>50</sup>

---

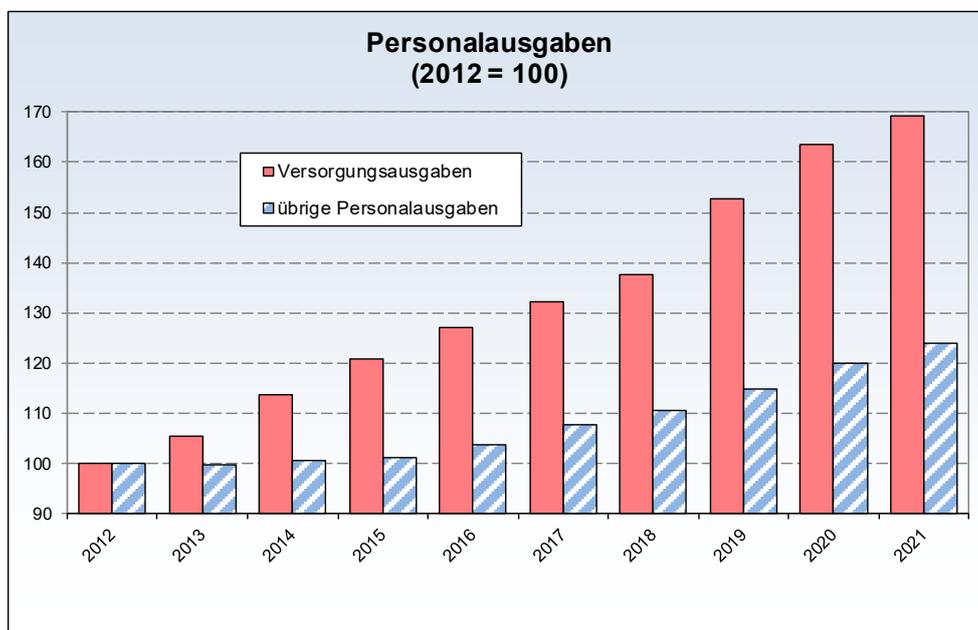
<sup>48</sup> Durch Dritte (z. B. durch den Bund) finanzierte Personalausgaben finden sich u. a. bei Landesbetrieben und bei den Hochschulen.

<sup>49</sup> Übersicht über die Umsetzung des Abbaus von 2.000 Stellen im Haushaltsentwurf für das Haushaltsjahr 2022 - Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen.

<sup>50</sup> Pressemitteilungen des Ministeriums der Finanzen vom 7. Oktober 2020, 23. November 2021, 15. Dezember 2021 und 13. Oktober 2022.

## 2.2.6 Versorgungsausgaben und Versorgungsempfänger

In den Jahren 2012 bis 2021 erhöhten sich die Versorgungsausgaben<sup>51</sup> um 69,3 % auf 2,5 Mrd. €<sup>52</sup>. Die übrigen Personalausgaben in der Hauptgruppe 4<sup>53</sup> stiegen um 24,0 % auf 4,8 Mrd. €.<sup>54</sup>



Das Diagramm veranschaulicht den überproportionalen Anstieg der Versorgungsausgaben seit 2012. Das Ausgangsjahr wurde mit 100 normiert.

<sup>51</sup> Obergruppe 43 (Versorgungsbezüge und dgl.) abzüglich Gruppe 434 (Zuführungen an die Versorgungsrücklage) zuzüglich Gruppe 446 (Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger). Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes“ werden seit 2018 bei Kapitel 20 04 Titel 634 02 nachgewiesen.

<sup>52</sup> Zu dem Anstieg trug bei, dass die Versorgungsbezüge der Beamtinnen und Beamten der Hochschulen mit Globalhaushalt seit 2019 der Hauptgruppe 4 zugeordnet sind, siehe hierzu Fußnote 33.

<sup>53</sup> Ohne Gruppe 424 (Zuführungen an die Versorgungsrücklage). Zuführungen an das Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes werden seit 2018 bei Kapitel 20 04 Titel 634 02 nachgewiesen.

<sup>54</sup> Von einer Darstellung der Versorgungsausgaben und der übrigen Personalausgaben für die künftigen Planjahre in dem Diagramm wurde abgesehen. Gründe hierfür sind die nicht auf die Ausgabegruppen aufgeteilten Globalen Personalmehrausgaben sowie die strukturellen Differenzen zu den Ist-Ergebnissen (z. B. wegen Einnahmekopplungen, Deckungsfähigkeiten und Einsparauflagen).

Zu dieser Entwicklung trug ein deutlicher Anstieg der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger bei, wie die nachfolgende Übersicht verdeutlicht<sup>55</sup>:

Haushaltsjahr	Ruhestands- beamtinnen und Ruhestandsbeamte	Veränderung gegenüber Vorjahr %	Hinterbliebene	Versorgungsempfänger/ -innen insgesamt
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
<b>2021</b>	<b>42.699</b>	<b>2,2</b>	<b>10.189</b>	<b>52.888</b>

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 2027 mit einer jahresdurchschnittlichen Rate von 4,3 % deutlich stärker an als die Bezüge der aktiven Bediensteten mit 2,7 %.<sup>56</sup> Nach der Modellrechnung aus dem Jahr 2020 erreicht die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger 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.<sup>57</sup>

Abhängig von der Höhe der angenommenen Bezüge- und Beihilfesätze sowie der projizierten Fallzahlenentwicklung wurden nach drei Modellvarianten<sup>58</sup> 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 2021 einen Stand von 555,3 Mio. € aufwies, eine entlastende Wirkung entfalten. Der Vermögensstand

<sup>55</sup> Daten gemäß Angaben in den Berichten der Landesregierung über die Beamtenversorgung. Die Angaben umfassen bis 2018 den Kernhaushalt sowie die Landesbetriebe Mobilität Rheinland-Pfalz, Liegenschafts- und Baubetreuung, Landesforsten Rheinland-Pfalz sowie Daten und Information und ab 2019 auch die Globalhaushalte (Johannes Gutenberg-Universität Mainz, die Universitäten Trier und Kaiserslautern sowie die Hochschulen Kaiserslautern und Mainz). Ein Vergleich mit den Vorjahren ist daher nur eingeschränkt aussagefähig.

<sup>56</sup> Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 42.

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> 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 2023.<sup>59</sup>

### 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 <sup>a</sup>	Einnahmen aus Länderfinanz- ausgleich	Ergänzungs- zuweisungen Bund <sup>b</sup>	Einnahmen insgesamt <sup>a</sup>	Zins- ausga- ben	Zins- steuer- quote
	Mio. €					%
2012	9.711	237	674	10.622	972	9,1
2013	10.206	281	672	11.159	987	8,8
2014	10.558	274	695	11.527	950	8,2
2015	10.968	330	698	11.996	820	6,8
2016	11.992	392	748	13.132	819 <sup>c</sup>	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 <sup>e</sup>	13.637	- 30	695	14.302	374	2,6
<b>2021<sup>d, e</sup></b>	<b>16.635</b>	<b>- 2</b>	<b>756</b>	<b>17.388</b>	<b>332</b>	<b>1,9</b>
2022 <sup>f</sup> (vorl. Ist)	16.118	-	331	16.448	370	2,2
2023 (Hpl.)	16.646	-	532	17.178	376	2,2
2024 (Hpl.)	17.352	-	664	18.016	437	2,4
2025 (Fpl.)	17.689	-	728	18.417	527	2,9
2026 (Fpl.)	18.221	-	746	18.967	576	3,0
2027 (Fpl.)	18.713	-	751	19.464	626	3,2

a Ohne steuerähnliche Abgaben.

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

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

d 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).

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

f 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 2021 wies Zinsausgaben von 332 Mio. € aus, die nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2022 auf 370 Mio. € stiegen.

<sup>59</sup> 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).

Trotz der steigenden Verschuldung bis 2015 und des Schuldenanstiegs im Jahr 2020 um 1,3 Mrd. € gingen die Zinsausgaben bis zum Jahr 2021 insbesondere infolge des niedrigen Zinsniveaus zurück.<sup>60</sup> Nach Angaben des Ministeriums werde die Struktur des Landesportfolios in den letzten Jahren gezielt gestaltet, um die Anfälligkeit gegenüber Zinsänderungen zu reduzieren. Bereits seit geraumer Zeit konzentrierte sich die Kreditaufnahme des Landes vermehrt auf den Abschluss festverzinslicher Kredite mit längeren Laufzeiten. Dies mindere die erheblichen Belastungen, die für den Landeshaushalt aus einem Anstieg der Marktzinsen resultieren könnten.<sup>61</sup>

Zur Ermittlung der Zinsausgaben im Planungszeitraum hat die Landesregierung Annahmen zu den Geld- und Kapitalmarktzinsen getroffen. Für den Finanzplanungszeitraum wird eine weitere schrittweise Steigerung des allgemeinen Zinsniveaus angenommen. Ausgehend von einem aktuellen Wert von ungefähr 1,75 % für 10-jährige Schuldscheine wird ein Anstieg auf 2,5 % in den Jahren bis 2025 und im Anschluss daran eine weitere Erhöhung um rund 0,25 Prozentpunkte unterstellt. Bei den Annahmen zur Zinsentwicklung verweist die Finanzplanung auf die Erwartung der allgemeinen Preissteigerung, die sich laut Frühjahrsprojektion der Bundesregierung im Jahr 2023 beruhigen und in den Jahren 2024 bis 2026 auf Werte von knapp unter 2 % einpendeln sollte. Es wurde angenommen, dass sich der Deflator von 5,8 % im Jahr 2022<sup>62</sup> auf 2,5 % im Jahr 2023 reduziert und sich mit einem Wert von 1,9 % in den Jahren 2024 bis 2026 wieder normalisiert. Der letztgenannte Wert wurde auch für 2027 angesetzt. Für das Zinsniveau auf dem Geldmarkt wird die Hälfte des Kapitalmarktzinssatzes angenommen, für Kassenkreditzinsen ein Viertel. Daher prognostizierte die Landesregierung einen schrittweisen Anstieg der Zinsausgaben auf 626 Mio. € am Ende des Planungszeitraums.<sup>63</sup> Gegenüber dem Ist 2021 stellt dies fast eine Verdopplung dar.<sup>64</sup>

Die Zinssteuerquote verminderte sich 2021 gegenüber dem Vorjahr um 0,7 Prozentpunkte auf 1,9 %. Während die Zinsausgaben um 11,3 % abnahmen, wurde bei den Einnahmen ein Anstieg von 21,6 % verzeichnet. Für den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum wird ein Anstieg der Quote auf 3,2 % angenommen.

---

<sup>60</sup> Am 15. Dezember 2022 äußerte sich die Europäische Zentralbank zur Zinsentwicklung in einer Pressemeldung über „Geldpolitische Beschlüsse“ wie folgt: „Der EZB-Rat hat heute beschlossen, die drei Leitzinssätze der EZB um jeweils 50 Basispunkte anzuheben, und geht aufgrund der erheblich nach oben korrigierten Inflationssichtungen davon aus, dass er sie weiter erhöhen wird. Der EZB-Rat ist insbesondere der Auffassung, dass die Zinsen noch deutlich und in einem gleichmäßigen Tempo steigen müssen, um ein ausreichend restriktives Niveau zu erreichen, das eine zeitnahe Rückkehr der Inflation zum mittelfristigen 2 %-Ziel gewährleistet. Ein restriktives Zinsniveau wird im Laufe der Zeit die Inflation senken, indem es die Nachfrage dämpft, und gleichzeitig dem Risiko vorbeugen, dass sich die Inflationserwartungen dauerhaft nach oben verschieben. ... Der EZB-Rat hat heute beschlossen, die Leitzinsen anzuheben, da die Inflation nach wie vor deutlich zu hoch ist und den Projektionen zufolge zu lange über dem Zielwert bleiben wird. Aus demselben Grund geht er davon aus, dass er die Zinsen weiter deutlich anheben wird. ... Der EZB-Rat hat beschlossen, die drei Leitzinssätze der EZB um jeweils 50 Basispunkte anzuheben. Dementsprechend werden der Zinssatz für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte sowie die Zinssätze für die Spitzenrefinanzierungsfazilität und die Einlagefazilität mit Wirkung zum 21. Dezember 2022 auf 2,50 %, 2,75 % bzw. 2,00 % erhöht.“

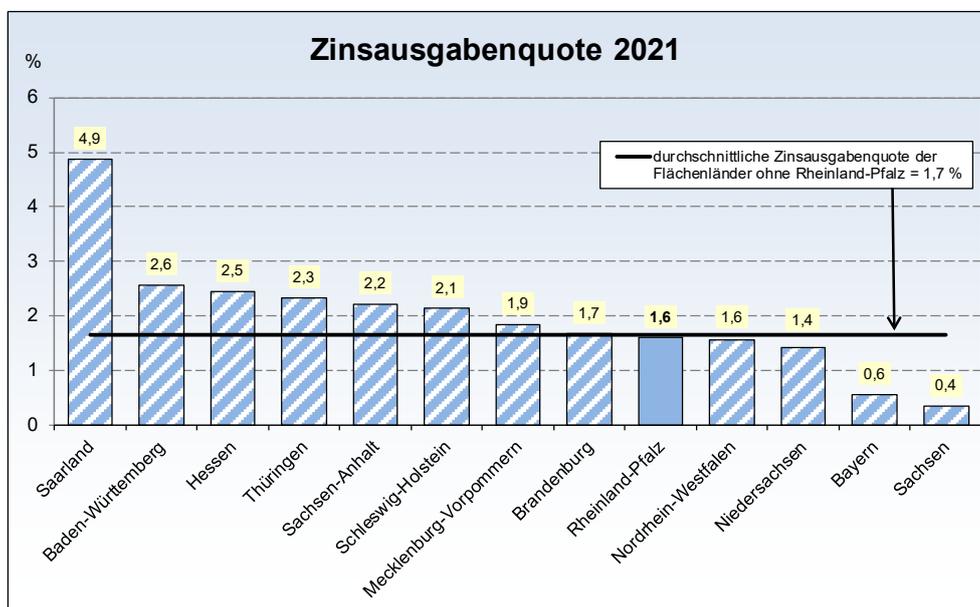
<sup>61</sup> Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 44 (Drucksache 18/4805).

<sup>62</sup> Vgl. hierzu die jahresdurchschnittliche Inflationsrate 2022 in Fußnote 36.

<sup>63</sup> Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 36, 37 und 44.

<sup>64</sup> Der Bundesrechnungshof schlug für den Bundeshaushalt vor, dem Haushaltsplanentwurf oder dem Finanzplan künftig eine Projektion der Zinsausgaben unter der Annahme von Zinsausgaben beizufügen. Auch könne dargestellt werden, welche Maßnahmen zum Ausgleich möglicher höherer Zinsausgaben getroffen wurden. Vgl. Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023, 1. September 2022, S. 21.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben) belief sich 2021 auf 1,6 %.<sup>65</sup> Damit lag Rheinland-Pfalz unter der durchschnittlichen Quote<sup>66</sup> sowohl aller anderen Flächenländer als auch der anderen westlichen Flächenländer (jeweils 1,7 %)<sup>67</sup>.



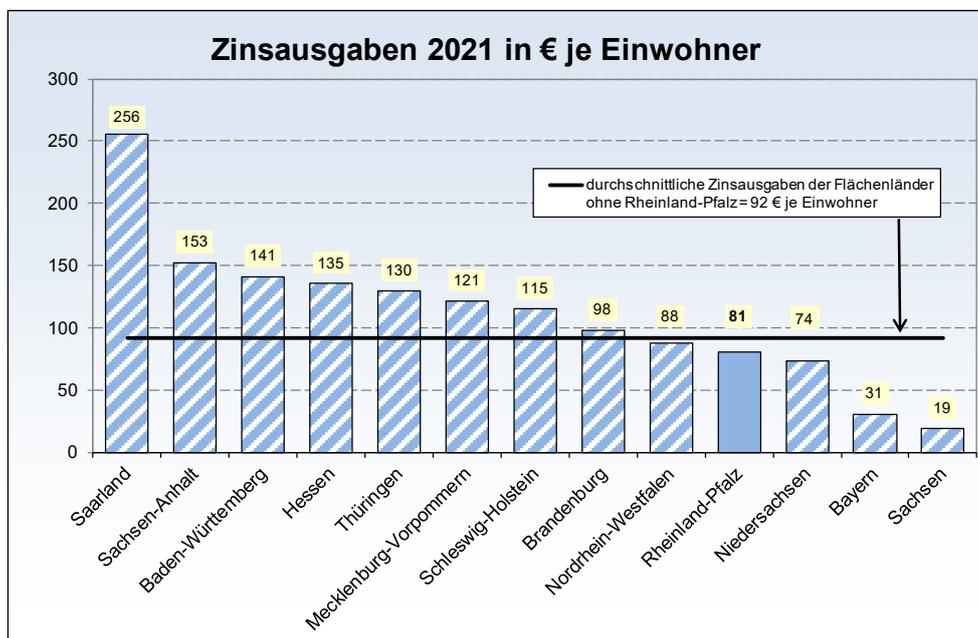
Das Diagramm zeigt den Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben des Landes Rheinland-Pfalz im Ländervergleich.

<sup>65</sup> Nach der Finanzplanung erhöht sich die Zinsausgabenquote bis 2027 auf 2,6 %.

<sup>66</sup> Siehe auch Fußnote 24.

<sup>67</sup> Bei Einbeziehung von Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung ergibt sich sowohl für die westlichen Flächenländer als auch für alle Flächenländer ebenfalls eine Quote von jeweils 1,7 %. Die Notwendigkeit der separaten Betrachtung der westlichen Flächenländer ergibt sich aus deren abweichender Finanzstruktur etwa bei den Versorgungsausgaben.

Die Zinsausgaben des Landes je Einwohner lagen 2021 mit 81 € um 12,1 % unter dem Durchschnittswert aller anderen Flächenländer (92,0 € je Einwohner)<sup>68</sup> und um 12,5 % unter dem der anderen westlichen Flächenländer (92,4 € je Einwohner).<sup>69</sup>



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

Durch die unterdurchschnittlichen Zinsausgaben standen Rheinland-Pfalz im Vergleich der Flächenländer 45,8 Mio. € mehr für andere Ausgaben zur Verfügung.

<sup>68</sup> Vgl. hierzu auch Anlage 4.

<sup>69</sup> Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, ergeben sich durchschnittliche Zinsausgaben von 91,5 € je Einwohner für alle Flächenländer, 91,7 € je Einwohner für die westlichen Flächenländer.

## 2.4 Investitionsausgaben und -quote

Die Investitionsquote bildet den Anteil der Investitionen<sup>70</sup> (Baumaßnahmen sowie sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) an den bereinigten Ausgaben ab. Im Jahr 2021 belief sie sich auf 5,5 %:

Haushaltsjahr	Ausgewiesene Investitionsausgaben	In den ausgewiesenen Investitionsausgaben enthaltene Zuführungen an den Pensionsfonds	Investitionsausgaben ohne Zuführungen an den Pensionsfonds	Veränderung absolut	Veränderung prozentual	Bereinigte Ausgaben	Investitionsquote
2012	1.727 <sup>a, b</sup>	453	1.274	- 42	- 3,2	14.209	9,0
2013	1.446	490	956	- 318	- 25,0	14.364	6,7
2014	1.421	518	903	- 53	- 5,5	15.193	5,9
2015	1.497	565	932	29	3,2	15.809	5,9
2016	950	92	859	- 73	- 7,8	15.999	5,4
2017	851	-	851	- 8	- 0,9	16.415	5,2
2018	844	-	844	- 7	- 0,8	16.422	5,1
2019	1.002	-	1.002	158	18,7	17.211	5,8
2020	1.654	-	1.654	652	65,1	20.329	8,1
<b>2021</b>	<b>1.145</b>	-	<b>1.145</b>	<b>- 509</b>	<b>- 30,8</b>	<b>20.688</b>	<b>5,5</b>
2022 (vorl. Ist)	1.045	-	1.045	- 99	- 8,7	20.522	5,1
2023 (Hpl.)	1.586	-	1.586	541	51,7	22.554	7,0
2024 (Hpl.)	1.440	-	1.440	- 146	- 9,2	22.733	6,3
2025 (Fpl.)	1.543	-	1.543	103	7,1	23.002	6,7
2026 (Fpl.)	1.605	-	1.605	62	4,0	23.613	6,8
2027 (Fpl.)	1.658	-	1.658	53	3,3	24.245	6,8

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 irrtümlich bei einem Darlehensstiel (Kapitel 20 26 Titel 853 02) gebucht worden waren.

Für 2021 weist das Rechnungsergebnis für den Kernhaushalt Investitionsausgaben von 1.145 Mio. € aus.

In den deutlich höheren Investitionsausgaben des Jahres 2020 sind die zur Bewältigung der Corona-Pandemie sowie zur Stärkung der Wirtschaft bereitgestellten Mittel enthalten. Hierzu zählen auch Zuweisungen für Investitionen an das Sondervermögen „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ von 539 Mio. €. <sup>71</sup> Diese

<sup>70</sup> Der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff ist in § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 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 vorgenannten Bestimmung der Investitionsausgaben handelt es sich um eine abschließende Aufzählung.

<sup>71</sup> Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 884 71 Zuweisungen für Investitionen an das Sondervermögen Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie.

Zuweisungen dienen zur teilweisen Finanzierung von Ausgaben aus dem Sondervermögen<sup>72</sup>, die bis Ende 2023 geleistet werden können. Insoweit sind die Zuweisungen aus dem Kernhaushalt nicht an den Haushaltsgrundsätzen der Fälligkeit/Kassenwirksamkeit<sup>73</sup> und Jährlichkeit orientiert. Dadurch sind die Investitionsausgaben sowie die Investitionsquote des Jahres 2020 im Vergleich zu den tatsächlich verausgabten Mitteln überhöht ausgewiesen.

Nach dem vorläufigen Rechnungsabschluss 2022 wurden Investitionsausgaben von 1.045 Mio. € festgestellt, das waren 342 Mio. € weniger als geplant. Damit wurde das Niveau des Vorkrisenjahres 2019 um 44 Mio. € übertroffen.

Die Haushalts- und Finanzplanung für die Jahre ab 2023 sieht Investitionsausgaben<sup>74</sup> in einer Bandbreite von 1.440 Mio. € bis 1.658 Mio. € vor. Die Zielsetzung bestehe darin, die investiven Anstrengungen des Landes auf hohem Niveau zu verfestigen und die notwendigen Transformationsprozesse in den Bereichen Digitalisierung<sup>75</sup> und Dekarbonisierung zu unterstützen.

Im Zeitraum von 2012 bis 2021 wurden die Planansätze für Investitionen im Haushaltsvollzug in neun 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.<sup>76</sup> 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 Deichbaumaßnahmen<sup>77</sup>) in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt. Ferner unterstützt das Land - auch mithilfe von Bundesmitteln - über das Sondervermögen KI 3.0 finanzschwache Kommunen bei ihren Investitionen.<sup>78</sup>

Bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums erwartet die Landesregierung für die Landesbetriebe auf 384 Mio. € steigende eigenfinanzierte Investitionsausgaben. Werden diese den Investitionen des Kernhaushalts hinzugerechnet,

---

<sup>72</sup> 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 Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden bei.

<sup>73</sup> § 11 Abs. 2 LHO sowie Nr. 1.1 zu § 11 VV-LHO.

<sup>74</sup> Zur Relevanz staatlicher Investitionen siehe die Pressemeldung des RWI, erstellt von Feld, Schmidt, Wieland vom 9. Dezember 2022. Diese stellt heraus, staatliche Investitionen in die Infrastruktur - Energie, Verkehr, Digitalisierung sowie für Grundlagenforschung und Bildung - seien eine wesentliche Vorleistung für die jetzt dringender denn je benötigte private Investitionstätigkeit.

<sup>75</sup> Eine Übersicht über Handlungsfelder, Chancen, Risiken und Praxisbeispiele enthält der Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags „Technikfolgenabschätzung (TA), Künstliche Intelligenz und Distributed-Ledger-Technologie in der öffentlichen Verwaltung“, Bundestags-Drucksache 20/3651.

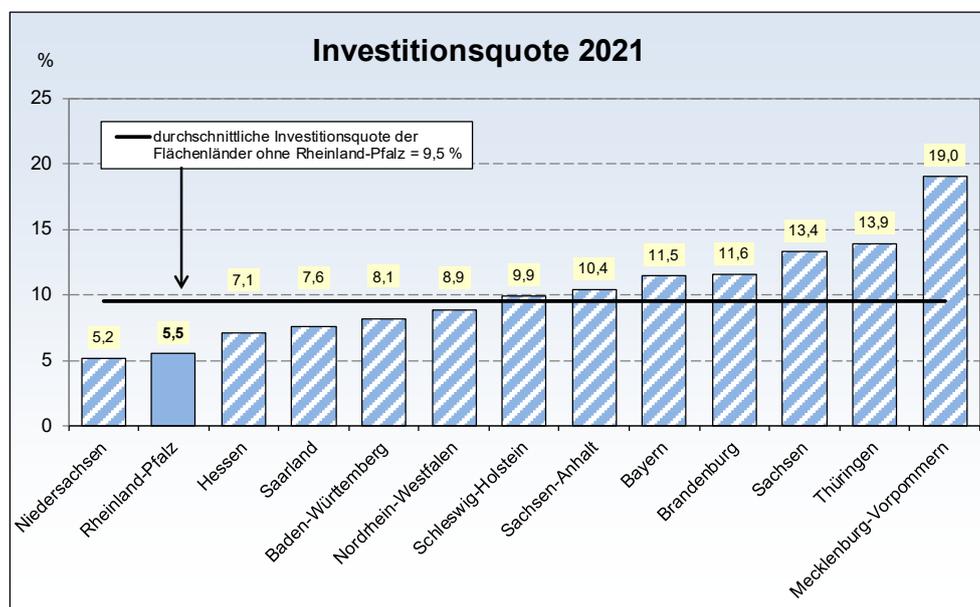
<sup>76</sup> Pressemitteilung des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz vom 15. Oktober 2019.

<sup>77</sup> Vgl. u. a. Jahresbericht 2015, Nr. 22 - Hochwasserschutz an der Mosel - (Drucksache 16/4650).

<sup>78</sup> Vgl. Ausführungen zu Tz. 1 dieses Beitrags. Zulasten dieses Programms wurden Investitionsausgaben von 72,8 Mio. € geleistet.

ergeben sich in den einzelnen Planjahren um etwa 1,5 bis 1,6 Prozentpunkte höhere Investitionsquoten.

Ein Vergleich der Investitionsquoten mit den anderen Flächenländern zeigt folgendes Bild<sup>79</sup>:



In dem Diagramm sind die Investitionsquoten der Flächenländer abgebildet. Der Vergleich mit den Haushaltsdaten der Länder wird allerdings durch Auslagerungen von Ausgaben aus den Kernhaushalten in Betriebshaushalte, Globalhaushalte von Hochschulen und Sondervermögen, landesspezifische Besonderheiten und teilweise auch unterschiedliche haushaltssystematische Zuordnungen beeinflusst.<sup>80</sup> Zudem erschweren die unterschiedlichen Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung den Ländervergleich.

Rheinland-Pfalz lag mit einer Investitionsquote von 5,5 % unter der durchschnittlichen Quote der anderen Flächenländer von 9,5 %.<sup>81</sup> Selbst bei vereinfachter Hinzurechnung der eigenfinanzierten Investitionen der Landesbetriebe von 280 Mio. €, die

<sup>79</sup> Siehe auch Fußnote 24.

<sup>80</sup> Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat es auf ihrer Herbstkonferenz vom 14. bis 15. Oktober 2019 für notwendig erachtet, die Vergleichbarkeit und Kohärenz statistischer Informationen über die von Bund und Ländern bestimmten Investitionen zu verbessern (vgl. Pressemitteilung des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz vom 15. Oktober 2019). Zur Berücksichtigung der auch außerhalb der Kernhaushalte getätigten Investitionen in Landesbetrieben, Globalhaushalten oder Sondervermögen sollte die Einbeziehung auch solcher Investitionen in die Ermittlung der Investitionsquoten von den hierfür zuständigen Stellen geprüft werden. Das Bundesministerium der Finanzen hat im Juli 2020 mitgeteilt, es habe die von der Präsidentenkonferenz aufgeworfenen Fragen und Verbesserungsvorschläge zum Anlass genommen, das Statistische Bundesamt um eine Beurteilung im Rahmen einer Machbarkeitsstudie zu bitten. 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).

<sup>81</sup> Die durchschnittliche Investitionsquote der anderen westlichen Flächenländer betrug 8,7 %. Wird Rheinland-Pfalz in die Berechnungen einbezogen, ergibt sich eine Durchschnittsquote von 9,3 % für alle Flächenländer und von 8,5 % 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 2021 mit 250 € um 47,3 % unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer (vgl. Anlage 4).

Investitionsquote beträgt dann 6,9 %, erreicht Rheinland-Pfalz den Durchschnittswert nicht.<sup>82</sup> Hierzu hätte das Land 547 Mio. € mehr im Jahr 2021 investieren müssen, ohne das Volumen der bereinigten Ausgaben zu erhöhen.

In diesem Zusammenhang verweist der Rechnungshof auch auf seine Beratende Äußerung von 2015 zur Erhaltung des Landesstraßennetzes<sup>83</sup> sowie die ergänzende Auswertung im Jahr 2020. Danach hatte der Investitionsbedarf im Bereich der schlechten und sehr schlechten Streckenabschnitte sowie für die Durchführung sonstiger dringlicher Straßenbaumaßnahmen nahezu 970 Mio. € betragen.<sup>84</sup> Dies betraf 2.487 km oder 34 % des Landesstraßennetzes. Der 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 Investitionen in den Erhalt des öffentlichen Infrastrukturvermögens wie auch der Schuldenabbau wesentliche Beiträge zu einer gegenüber künftigen Generationen gerechten Haushaltspolitik. Bei unzureichenden öffentlichen Investitionen droht ein dauerhafter realer Vermögensverzehr. Das Unterlassen von Investitionen ist für die öffentlichen Haushalte daher ebenso ein Risiko wie die öffentliche Verschuldung.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> Bei diesem Vergleich sollte nicht außer Acht bleiben, dass die Ausgaben der Landesbetriebe, die nicht durch Zuführungen aus dem Kernhaushalt gedeckt sind, in den bereinigten Ausgaben nicht berücksichtigt sind.

<sup>83</sup> Drucksache 16/5500.

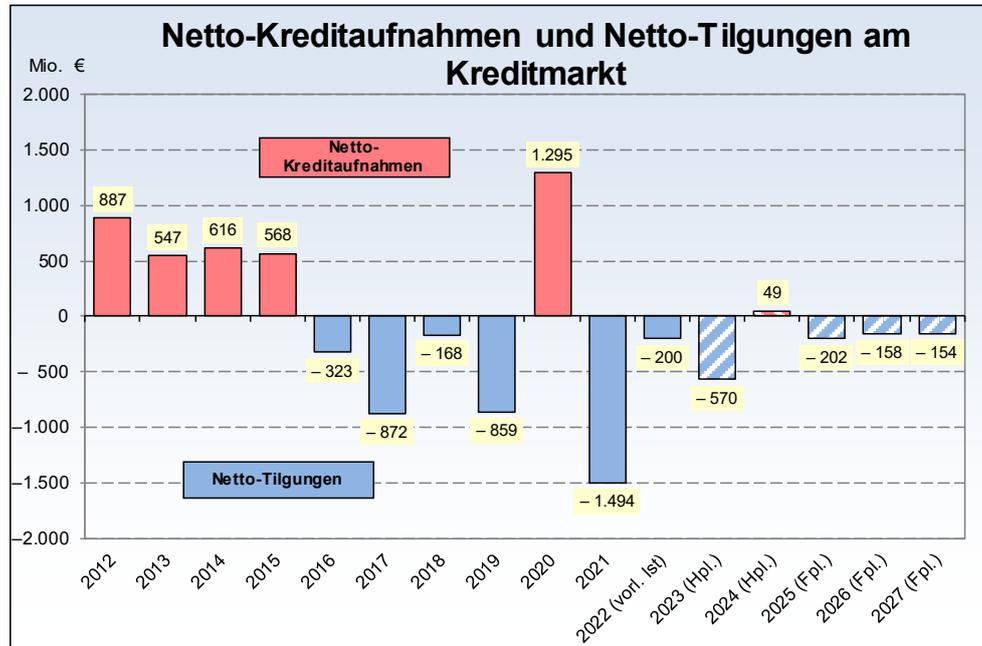
<sup>84</sup> Die Angabe des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 15. September 2020 (Drucksache 17/13109 S. 9), nach der „der im Jahr 2015 ermittelte Investitionsstau von 970 Mio. EUR in den letzten Jahren signifikant abgebaut werden konnte“, kann vom Rechnungshof nicht bestätigt werden.

<sup>85</sup> Vgl. hierzu auch Hinweise der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder - Pressemitteilung des Landesrechnungshofs Brandenburg vom 30. September 2014: „Niveau der öffentlichen Investitionsausgaben unzureichend“ sowie Pressemitteilung des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz vom 25. April 2018: „Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder verabschieden Erklärung zum Schuldenabbau“.

## 2.5 Kreditfinanzierung

### 2.5.1 Netto-Kreditaufnahmen und Netto-Tilgungen am Kreditmarkt

In dem folgenden Diagramm sind die zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs benötigten Netto-Kreditaufnahmen am Kreditmarkt bzw. die zur Netto-Tilgung eingesetzten Mittel abgebildet.



Das Diagramm verdeutlicht, dass im Vollzug der Haushaltsjahre 2012 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. Für die Planjahre rechnet die Landesregierung 2023 und ab 2025 mit Netto-Tilgungen.

Im Jahr 2021 schloss der Kernhaushalt mit einem Finanzierungsüberschuss von 2.297 Mio. € ab.<sup>86</sup> Dieser wurde zur Netto-Tilgung von 1.494 Mio. € und zu einer Rücklagenzuführung von per saldo 802 Mio. € genutzt. Davon wurden 750 Mio. € der Haushaltssicherungsrücklage und 53 Mio. € den Rücklagen im Hochschulbereich zugeführt, zugleich wurden im Hochschulbereich 148.000 € entnommen. Von diesen 750 Mio. € soll ein Betrag von 500 Mio. € in den Jahren 2023 und 2024 der Finanzierung der von der Landesregierung angestrebten hälftigen Übernahme der Liquiditätskredite hoch verschuldeter Kommunen dienen. Weitere 250 Mio. € werden für ein kommunales Investitionsprogramm mit dem Schwerpunkt Klima und Innovation (KIPKI) in den Jahren 2023 und 2024 zur Verfügung gestellt.<sup>87</sup> Von dem genannten Betrag entfallen 10 Mio. € auf die administrative Abwicklung des Förderprogramms, u. a. für eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe unter der Leitung der Staatskanzlei.<sup>88</sup>

Die Schuldenregel schreibt vor, in konjunkturell guten Zeiten Tilgungen vorzunehmen. Von den 1.494 Mio. € Netto-Tilgungen war der weit überwiegende Teil daher

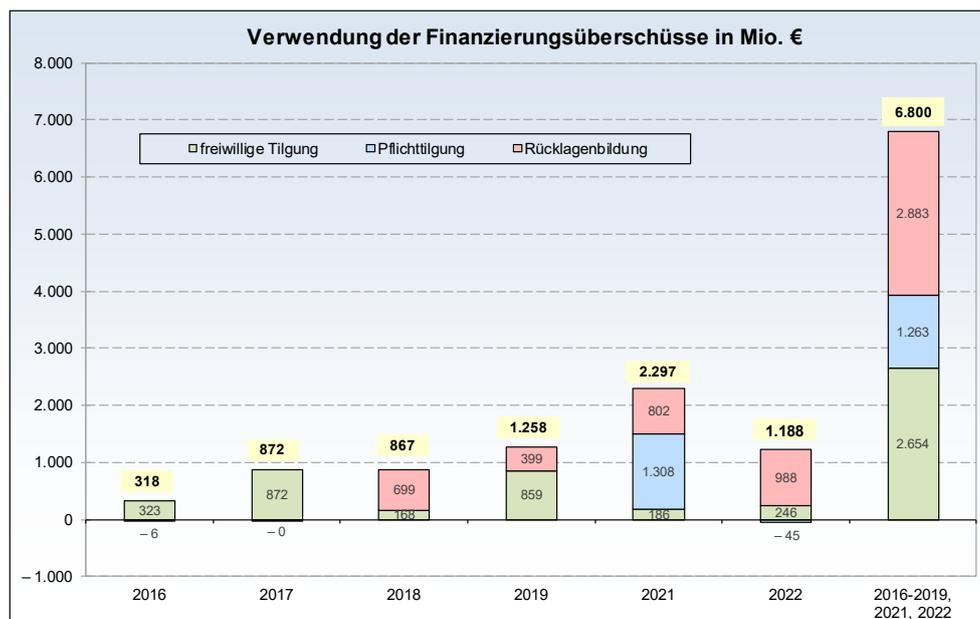
<sup>86</sup> Vgl. Beitrag Nr. 2 - Abwicklung des Landeshaushalts 2021 – Tz. 3.1 dieses Jahresberichts.

<sup>87</sup> Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 2. Februar 2022 sowie Pressemitteilung der Landesregierung vom 29. November 2022. Siehe auch Kapitel 08 78 und 14 78 des Haushaltsplans 2023/2024.

<sup>88</sup> Der Ministerrat billigte in der Sitzung am 29. November 2022, TOP 4, im Grundsatz den Entwurf eines Landesgesetzes zur Ausführung des KIPKI.

rechtlich zwingend zu leisten.<sup>89</sup> Über das rechtlich vorgeschriebene Maß hinaus waren dabei notsituationsbedingte Kredite von 169 Mio. € aus dem Jahr 2020 sowie weitere 17 Mio. € getilgt worden.

Nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2022 lag der Finanzierungssaldo bei 1.188 Mio. €. Der Überschuss wurde zur Netto-Tilgung von 200 Mio. € und für eine Netto-Rücklagenzuführung von 988 Mio. € verwendet. Letztere setzte sich folgendermaßen zusammen: Der Haushaltssicherungsrücklage wurden 994 Mio. € und den Rücklagen im Hochschulbereich 41 Mio. € zugeführt. Weiterhin wurden den Rücklagen im Hochschulbereich 47 Mio. € entnommen. Die Schuldenregel hätte eine Kreditaufnahme von 45 Mio. € erlaubt, welche nicht erfolgte.



Das Schaubild zeigt die Verwendung der Finanzierungsüberschüsse in den Jahren 2016 bis 2019 sowie 2021 und 2022. Es bildet insbesondere die Differenzierung in freiwillige Tilgung und Pflichttilgung ab. Seit dem Jahr 2020 verpflichtet die Schuldenbremse bei konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen ggf. zu Tilgungen.

Damit hat das Land die verfügbaren Finanzierungsüberschüsse seit 2016 überwiegend zur Rücklagenbildung statt zum Schuldenabbau verwendet. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten Überschüsse vorzugsweise für die Schuldentilgung statt zur Aufstockung der Haushaltssicherungsrücklage genutzt werden.

Das Ministerium begründete die Rücklagenzuführungen des Jahres 2021 damit, dass der Landeshaushalt auch in Zukunft gerüstet sein müsse, flexibel auf Krisen bzw. nicht absehbare Ereignisse zu reagieren. Die vergangenen Jahre, insbesondere die noch immer anhaltende Corona-Pandemie, die Flutkatastrophe und nicht zuletzt die aktuellen Herausforderungen infolge der Kriegereignisse in der Ukraine zusammen mit den weiteren absehbaren, aber auch teilweise noch nicht bezifferbaren Belastungen des Landeshaushalts würden es mehr denn je erfordern, zur Herstellung einer ausreichenden Krisenresilienz und vor dem Hintergrund der einzuhaltenden Schuldenregel Vorsorge in Form von Rücklagen zu treffen bzw. diese soweit wie möglich zu schonen.

<sup>89</sup> Nach der ab dem Jahr 2020 geltenden Schuldenbremse sind im Falle eines positiven zulässigen Saldos Schulden am Kreditmarkt mindestens in Höhe des zulässigen Saldos zu tilgen. Ist der zulässige Saldo negativ, können bis zur Höhe dieses Betrags Kredite am Kreditmarkt aufgenommen werden; vgl. § 1 Abs. 4 Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Landesverfassung für schwere Krisen wie die Corona-Pandemie das Instrument der notsituationsbedingten Kreditaufnahme vorsieht.

Auch wenn in Jahren ohne Netto-Kreditaufnahme der Rücklage Mittel zugeführt wurden, beeinträchtigt dies die Transparenz;<sup>90</sup> zur Stärkung solider Landesfinanzen sind Tilgungen der Ermöglichung künftiger Mehrausgaben vorzuziehen.<sup>91</sup> Angesichts steigender Zinsen gilt mehr denn je, dass Tilgungen auch mittelfristig die Krisenresilienz der Landesfinanzen stärken.

Als umso kritischer sind Rücklagenzuführungen bei gleichzeitiger Kreditaufnahme einzustufen. Der Doppelhaushalt 2023/2024 sieht für das Haushaltsjahr 2024 eine konjunkturbedingte Netto-Kreditaufnahme von 49 Mio. € vor. Gleichzeitig sollen 148 Mio. € der Haushaltssicherungsrücklage zugeführt werden.

In der Haushaltssicherungsrücklage wird, anders als es die Bezeichnung nahelegen mag, kein Geld zurückgelegt. Sie ist vielmehr ein Instrument zur buchungsmäßigen Verschiebung von Kreditmitteln über Jahresgrenzen hinweg. Denn durch die Buchung einer Ausgabe für die Zuführung an die Rücklage müssen in anteilig kreditfinanzierten Haushalten Kredite verbucht werden. Die Entnahme aus der Rücklage in späteren Jahren wird als Einnahme des Haushalts verbucht und vermeidet so eine entsprechende Kreditaufnahme. Die Kreditaufnahme wird also buchhalterisch vorverlagert.<sup>92</sup>

Zu der Frage, ob eine Vorverlagerung von Kreditaufnahmen durch eine kreditfinanzierte Rücklagenbildung unter der neuen Schuldenregel außerhalb von Notsituationen zulässig ist, gibt es noch keine Rechtsprechung. In der Literatur wird vereinzelt als Argument für eine Zulässigkeit angeführt, die neue Schuldenregel lockere die Trennung nach Jahren durch den jahresübergreifenden Konjunkturausgleich und der Erfassung von Überschreitungen in einem Kontrollkonto ohnehin auf.<sup>93</sup>

Einer solchen Lockerung steht entgegen, dass Artikel 117 Abs. 1 Satz 1 Landesverfassung ein grundsätzliches Verbot der Kreditaufnahme vorsieht. Die neue Schuldenregel sollte die Defizite der alten investitionsbezogenen Schuldenregel beheben und engere Voraussetzungen für Schulden aufstellen.<sup>94</sup> Die Rechtsprechung stufte bereits bisher kreditfinanzierte Zuführungen zu allgemeinen Rücklagen als verfassungswidrig ein.<sup>95</sup>

Die als Ausnahme zugelassenen konjunkturbedingten Kredite haben zudem einen anderen Zweck als die Finanzierung von Rücklagen. Damit sollen die Ausgaben im

---

<sup>90</sup> Dazu hat sich der Bundesrechnungshof im Hinblick auf den Bundeshaushalt ausführlicher geäußert, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023, 1. September 2022, S. 13-17.

<sup>91</sup> Daher empfahl der Rechnungshof beispielsweise auch im Jahresbericht 2022, Nr. 3 Tz. 2.5.1 der Schuldentilgung den Vorrang vor Rücklagenzuführungen einzuräumen.

<sup>92</sup> Ausführlicher zum Ganzen Tappe in Gröpl, BHO/LHO, 2. Auflage 2019 § 62 Anh. Rn. 11-18.

<sup>93</sup> So Tappe in Gröpl, BHO/LHO, 2. Auflage 2019 § 62 Anh. Rn. 18. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass der Konjunkturmechanismus gerade auf die Erzielung jahresscharfer Wirkungen angelegt ist. Er erweitert (oder reduziert) im konkreten Haushaltsjahr die Kreditaufnahme um exakt bestimmte Beträge.

<sup>94</sup> Laut Kube in Maunz/Dürig GG Artikel 109 Rn. 113 f. (Stand: Mai 2011) zog die Föderalismusreform II mit der Neufassung des Artikels 109 Abs. 3 GG die Konsequenz aus dem über Jahrzehnte angestiegenen, kaum noch tragbaren Volumen der Gesamtverschuldung und zielt auf eine wirkungsvolle Begrenzung der Verschuldung des Gesamtstaats.

<sup>95</sup> Urteil des VerfGH NRW vom 2. September 2003 (VerfGH 6/02), fortgeführt mit Urteil des VerfGH NRW vom 15. März 2011 (VerfGH 10/20); zu Rücklagenzuführungen und -entnahmen siehe auch juris-Rn. 166 ff. des Urteils des StGH Niedersachsen vom 16. Dezember 2011 (StGH 1/2010).

Abschwung stabil gehalten werden.<sup>96</sup> Die so finanzierten Ausgaben sollen die Wirtschaft im Abschwung stärken. Werden Kredite stattdessen über Rücklagen für Ausgaben in künftige Jahre transferiert, verfehlen sie ihren Zweck.<sup>97</sup> Dadurch wird der Ausnahmetatbestand unzulässig erweitert. Das spricht gegen kreditfinanzierte Rücklagenzuführungen.<sup>98</sup>

Das Ministerium hat hierzu ausgeführt, entscheidend sei die strukturelle Betrachtung, welche die Anforderungen der Schuldenregel operationalisiere. Im Jahr 2024 erfolge eine strukturelle Nettotilgung. Weiterhin stiegen die bereinigten Gesamtausgaben im Doppelhaushalt 2023/2024 um mehr als 10 % im Jahr 2024 gegenüber 2022, wodurch die ökonomisch intendierte Stabilisierung der staatlichen Nachfrage erreicht werde. Darüber hinaus sei in diesen - auch ökonomisch - außergewöhnlichen Zeiten eine zusammengefasste Perspektive auf beide Haushaltsjahre einzunehmen. Dies sei hinsichtlich der auf beide Haushaltsjahre ausstrahlenden Energiekrise und der zeitlichen Verwerfungen durch unterschiedliche Timelags bei den Inflationswirkungen ökonomisch vernünftig und im Sinne einer vorausschauenden Finanzpolitik auch geboten.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass der Grundsatz der Jährlichkeit (Artikel 116 Abs. 2 Satz 1 der Landesverfassung) jahresübergreifenden Betrachtungen entgegensteht. Zudem wirkt sich die Rücklagenbildung im Jahr 2024 nicht auf das Vorjahr, sondern auf die darauffolgenden Jahre aus. Erst bei einer Rücklagenentnahme in den Jahren 2025 ff. wird die in das Jahr 2024 vorverlagerte Kreditaufnahme für Ausgaben genutzt, sodass der Blick auf beide Jahre des Doppelhaushalts auch inhaltlich nicht trägt. Der geplante strukturelle Haushaltsausgleich im Jahr 2024 würde bei einer tatsächlichen Verwendung der Mittel im Jahr 2024 genügen. Der Transfer der Mittel über die Jahresgrenze hinweg stößt jedoch wegen der Zwecksetzung der Kredite zur Verwendung im laufenden Haushaltsjahr auf Bedenken. Eine ggf. unzulässige Rücklagenzuführung stellt die Verwendbarkeit der Rücklage zur Erzielung eines verfassungsmäßigen Haushalts in Folgejahren infrage.

Aus Sicht des Rechnungshofs sollte daher im Haushaltsvollzug 2024 auf eine Rücklagenzuführung verzichtet werden, soweit dafür eine Netto-Kreditaufnahme erforderlich wäre. Angesichts der zusätzlichen Rücklagenzuführung von 988 Mio. € zum Haushaltsabschluss 2022 könnte auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten die für 2024 geplante Zuführung um 49 Mio. € reduziert werden.

Selbst nach den geplanten Entnahmen für kommunale Zwecke im Doppelhaushalt 2023/2024 weist die Haushaltssicherungsrücklage einen Stand von 1,7 Mrd. € auf.

---

<sup>96</sup> Auch nach Nebel in Piduch, Bundeshaushaltsrecht, GG Artikel 109 Rn. 15 S. 15 (Stand: Januar 2011) soll sich die Kreditnutzung auf den Ausgleich konjunktureller Wirkungen beschränken und nicht zur Finanzierung fachpolitischer oder administrativer Ausgaben herangezogen werden.

<sup>97</sup> Nach Korioth widerspricht eine kreditfinanzierte vorsorgliche Bereitstellung von Haushaltsmitteln der Limitierungsfunktion von Schuldenregeln, siehe „Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 Satz 2, Abs. 4 Satz 2 SanG) angesichts der COVID-19-Pandemie“, S. 29, unter [https://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/media.php/13/20201020\\_Prof.%20Korioth%20-%20Rechtsgutachten%20HB\\_Zur%20Reichweite%20notlagenbedingter%20Kreditaufnahme.pdf](https://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/media.php/13/20201020_Prof.%20Korioth%20-%20Rechtsgutachten%20HB_Zur%20Reichweite%20notlagenbedingter%20Kreditaufnahme.pdf).

<sup>98</sup> Zum gleichen Ergebnis kommt - unter Rekurs auf das Wirtschaftlichkeitsgebot, die Grundgedanken der Schuldenregel, den Jährlichkeitsgrundsatz sowie die bisherige Rechtsprechung - Gröpl, „Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 - Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 - mit haushaltsverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes, insbesondere mit der sog. Schuldenbremse“, S. 24 ff., 28, 43 unter [https://www.steuerzahler.de/fileadmin/user\\_upload/Presseinformationen/2020/BdSt\\_Rechtsgutachten\\_Verfassungswidrigkeit\\_Nachtragshaushalt.pdf](https://www.steuerzahler.de/fileadmin/user_upload/Presseinformationen/2020/BdSt_Rechtsgutachten_Verfassungswidrigkeit_Nachtragshaushalt.pdf).

Die Haushaltssicherungsrücklage könnte z. B. verwendet werden, um den Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (Landesbetrieb LBB) vollständig zu entschulden (Schuldenstand Ende 2021: 675,5 Mio. €).<sup>99</sup>

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, Kredite 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 Ausgaben aus. Überschreiten die Tilgungsausgaben die Kreditaufnahmen, so ergibt sich eine Quote mit einem negativen Vorzeichen.

Haushaltsjahr	Bereinigte Ausgaben	Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt	Kreditfinanzierungsquote	Netto-Kreditaufnahme bei anderen Gebietskörperschaften	Kreditfinanzierungsquote inkl. Netto-Kreditaufnahme bei anderen Gebietskörperschaften
	Mio. €	Mio. €	%	Mio. €	%
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
<b>2021</b>	<b>20.688</b>	<b>- 1.494</b>	<b>- 7,2</b>	<b>- 16</b>	<b>- 7,3</b>
2022 (vorl. Ist)	20.552	- 200	- 1,0	- 5	- 1,0
2023 (Hpl.)	22.554	- 570	- 2,5	- 20	- 2,6
2024 (Hpl.)	22.733	49	0,2	- 18	0,1
2025 (Fpl.)	23.002	- 202	- 0,9	-	- 0,9
2026 (Fpl.)	23.613	- 158	- 0,7	-	- 0,7
2027 (Fpl.)	24.245	- 154	- 0,6	-	- 0,6

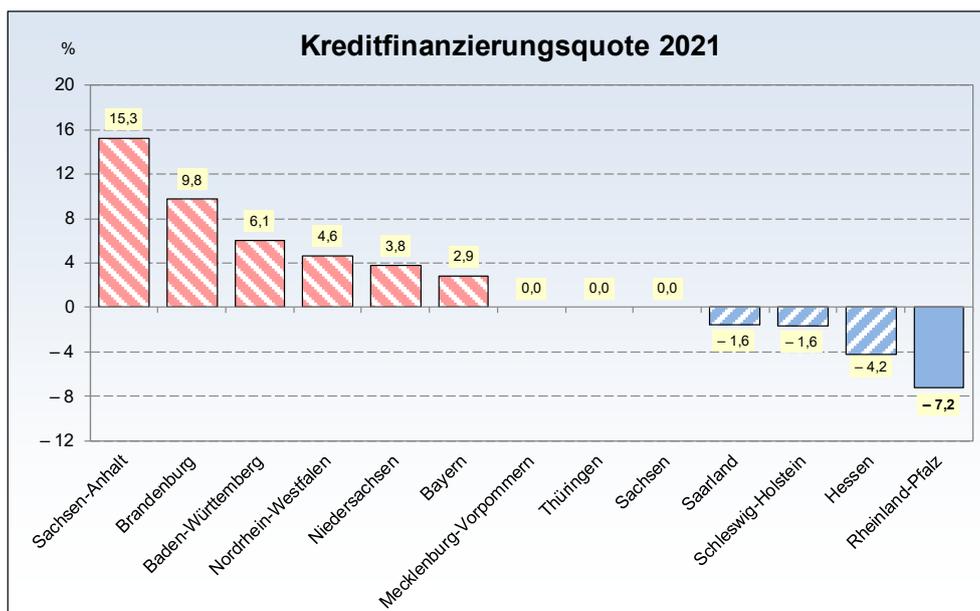
Die Kreditfinanzierungsquote - in Bezug auf den Kreditmarkt - reduzierte sich 2021 gegenüber dem Vorjahr um 13,6 Prozentpunkte auf - 7,2 %. Berücksichtigt man zusätzlich die Netto-Kreditaufnahmen bei den anderen Gebietskörperschaften, ergibt sich eine Kreditfinanzierungsquote von - 7,3 %.

Rheinland-Pfalz wies 2021 die niedrigste Kreditfinanzierungsquote im Ländervergleich auf. Neben Rheinland-Pfalz tilgten 2021 drei Flächenländer Schulden. Drei weitere Länder hatten eine Netto-Kreditaufnahme von null.<sup>100</sup> Dies trug zu Durchschnittsquoten von 3,4 % bei allen anderen Flächenländern und von 3,1 % bei den anderen westlichen Flächenländern bei.<sup>101</sup> Allerdings sind die Zahlen nur eingeschränkt vergleichbar, da sie in mehreren Ländern durch Sondervermögen und Rücklagenbewegungen verzerrt werden.

<sup>99</sup> Zum Jahresbericht 2021 hatte die Landesregierung noch darauf verwiesen, dass sich die Frage der Entschuldung der Landesbetriebe angesichts der derzeitigen Haushaltssituation nicht stelle (vgl. Nr. 1 des Jahresberichts 2021, Tz. 2.2 - Drucksache 17/14400). Nunmehr sind die Mittel vorhanden.

<sup>100</sup> Siehe auch Fußnote 24.

<sup>101</sup> Bei Einbeziehung von Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlungen beträgt die Quote der Flächenländer 2,9 % und die der westlichen Flächenländer 2,5 %.



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.<sup>102, 103</sup>

Artikel 117 der Landesverfassung wurde Ende 2010 zur Ausgestaltung der grundgesetzlichen Vorgaben neu gefasst. Nach dem Wortlaut dieser Vorschrift ist der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Abweichungen hiervon sind zulässig, soweit sie zum Ausgleich konjunkturbedingter Defizite oder eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen notwendig sind.<sup>104</sup>

Das Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz<sup>105</sup> und die Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes<sup>106</sup> enthalten nähere Bestimmungen insbesondere zur Ermittlung der strukturellen Netto-Kreditaufnahme

<sup>102</sup> Artikel 109 in Verbindung mit Artikel 143d Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

<sup>103</sup> Der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrats hat in seiner Stellungnahme vom 12. Juni 2017 zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Abs. 2 HGrG vorgeschlagen, dass künftig zur Vermeidung von Fehlentwicklungen zumindest überjährige kommunale Liquiditätskredite nur noch beim Land aufgenommen werden dürfen und diese auf dessen Defizitspielraum im Rahmen der Schuldenbremse angerechnet werden. Damit soll die Einhaltung der gesamtstaatlichen Defizitgrenzen besser abgesichert werden.

<sup>104</sup> Zu Einzelheiten und Problempunkten siehe Jahresbericht 2011, Nr. 3, Tz. 2.6.3 (Drucksache 15/5290), sowie Jahresberichte 2012 und 2013, jeweils Nr. 3 Tz. 2.6.2 (Drucksachen 16/850 und 16/2050).

<sup>105</sup> Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz. Ab dem Doppelhaushalt 2019/2020 stellt die strukturelle Netto-Kreditaufnahme die zentrale Zielgröße der Schuldenbegrenzungsregel zur Beurteilung der strukturellen Haushaltslage dar. Netto-Kreditaufnahmen bei Landesbetrieben und Sondervermögen sind ausgeschlossen.

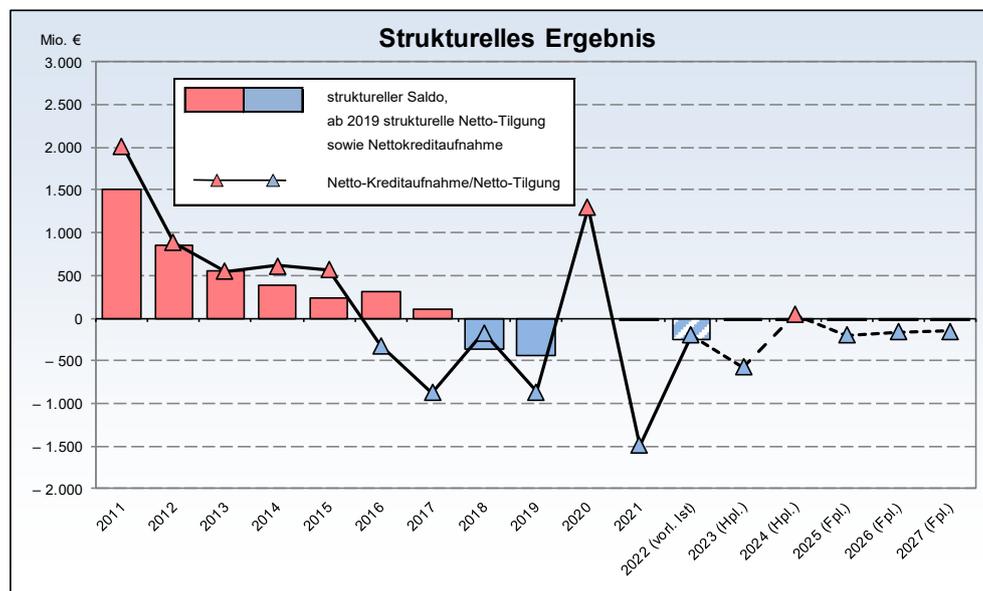
<sup>106</sup> Drucksachen 16/2924, 16/5285 und 17/5101.

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 2021 ermittelte das Ministerium der Finanzen eine strukturelle Netto-Tilgung von 17 Mio. €. <sup>107</sup> Diese ergibt sich, indem die Netto-Tilgung (1.494 Mio. €) um den Saldo finanzieller Transaktionen (41 Mio. €) und um konjunkturelle Einflüsse (Konjunkturkomponente 1.267 Mio. €) sowie die Abweichungen wegen außergewöhnlichen Notsituationen (Tilgung von 169 Mio. €) bereinigt wird. Nach der Haushaltsplanung war eine strukturelle Netto-Tilgung von 61 Mio. € erwartet worden.

Das vorläufige Rechnungsergebnis weist für 2022 eine strukturelle Netto-Tilgung von 246 Mio. € aus.

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



In dem Diagramm sind die strukturellen Defizite nach den Rechnungsergebnissen 2011 bis 2017, der strukturelle Überschuss 2018, die strukturellen Netto-Tilgungen 2019, 2021 und 2022, die strukturelle Netto-Kreditaufnahme von null € 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.

<sup>107</sup> Das Symmetriekonto gemäß § 5 der Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz wies Ende 2021 als Summe aller jahresbezogenen Konjunkturkomponenten seit 2012 einen Bestand von 3,23 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).

Eine Umgehung der Schuldenbremse durch Auslagerung der Kreditaufnahme aus den Kernhaushalten etwa in Fonds, Nebenhaushalte und andere Konstruktionen gelte es zu vermeiden.<sup>108</sup>

## **2.7 Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen**

Der Stabilitätsbericht des Landes Rheinland-Pfalz kommt für das Berichtsjahr 2021 unter Anwendung der bisher vom Stabilitätsrat zur Haushaltsüberwachung zugrunde gelegten Kennziffern zu dem Ergebnis, dass dem Land keine Haushaltsnotlage drohe. Dieser Bewertung schloss sich der Stabilitätsrat an.<sup>109</sup>

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

---

<sup>108</sup> Berliner Erklärung für eine nachhaltige Finanzpolitik, siehe Pressemitteilung des Rechnungshofs von Berlin vom 6. Oktober 2021.

<sup>109</sup> Sitzung vom 16. Dezember 2022.

## 2.8 Verschuldung

### 2.8.1 Entwicklung der Schulden des Landes

Die Verschuldung des Landes entwickelte sich wie folgt:

Haushaltsjahr	Schulden des Landes <sup>a</sup>	Darunter entfallen auf			
		den Landesbetrieb „Liegenenschafts- und Baubetreuung“	den Landesbetrieb „Mobilität“	den Pensionsfonds	die Übernahme kommunaler Liquiditätskredite <sup>b</sup>
Mio. €					
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	676	2.242	-	-
<b>2021</b>	<b>31.193<sup>c</sup></b>	<b>676</b>	<b>2.242</b>	-	-
2022 (vorl. Ist)	30.988	676	2.242	-	-
2023 (Hpl.)	30.648	676	2.242	-	250
2024 (Hpl.)	33.429	676	2.242	-	2.750
2025 (Fpl.)	33.227	676	2.242	-	-
2026 (Fpl.)	33.069	676	2.242	-	-
2027 (Fpl.)	32.915	676	2.242	-	-

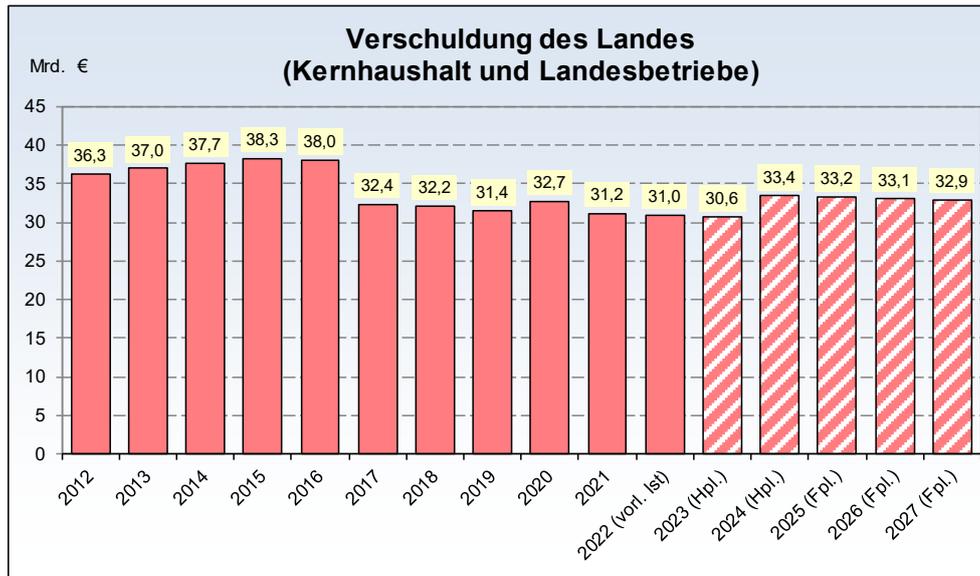
a Die Tabelle umfasst die Schulden des Landes:

- 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 § 2 Abs. 14 LHG 2023/2024 ermächtigt das für die Finanzangelegenheiten zuständige Ministerium in den Haushaltsjahren 2023 und 2024 Liquiditätskredite der Kommunen zum Stand vom 31. Dezember 2021 bis zur Höhe von insgesamt 3 Mrd. € zu übernehmen. Vor dem Hintergrund der Ausschlussfrist der Antragstellung der Kommunen am 30. September 2023 wurde eine Aufteilung des genannten Betrags angenommen. Die tatsächliche zeitliche Inanspruchnahme bleibt abzuwarten.

c Das Bundesministerium der Finanzen weist in der Übersicht „Der Schuldenstand der Länder am Ende des Monats Dezember 2021“ vom 31. März 2022 (Az.: V A 2 - FV 4037/21/10001 :004) für Rheinland-Pfalz Schulden aus Kreditmarktmitteln von 28.647 Mio. € aus. In diesem Betrag ist die nach dem 31. Dezember zulasten des Haushaltsjahrs 2021 gebuchte Kreditaufnahme nicht enthalten.

Zudem weist die Haushaltsrechnung 2021 einen Betrag von 232,8 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 unter Berücksichtigung der Übernahme kommunaler Liquiditätskredite von 3 Mrd. € in den Haushaltsjahren 2023 und 2024.

Die Schulden verringerten sich 2021 gegenüber 2020 um 1.511 Mio. € auf 31,2 Mrd. €. <sup>110</sup> Darin sind Schulscheindarlehen von 148 Mio. € bei der Versorgungsrücklage enthalten. <sup>111</sup>

Nach dem vorläufigen Rechnungsabschluss 2022 wurden Schulden von 205 Mio. € getilgt; davon entfielen 200 Mio. € auf Kreditmarktschulden und 5 Mio. € auf Schulden bei anderen Gebietskörperschaften, sodass der Schuldenstand zum Jahresende auf 31,0 Mrd. € zurückging.

Die Landesregierung erwartet zwar bis Ende 2027 Netto-Tilgungen, dennoch sollen die Schulden auf 32,9 Mrd. € steigen. Denn § 2 Abs. 13 Landeshaushaltsgesetz 2023/2024 ermächtigt das Land, Liquiditätskredite der Kommunen von bis zu 3,0 Mrd. € in die Landesschuld zu übernehmen.

Die Regelung ist verfassungsrechtlich bedenklich aufgrund eines möglichen Verstoßes gegen die Schuldenregel des Artikels 117 Abs. 1 Satz 1 Landesverfassung. <sup>112</sup> Dies zeigt ein Vergleich mit Tilgungszuschüssen. Würde das Land - statt der Schuldübernahme - die Kredite der Kommunen durch unmittelbare Zahlungen tilgen, würden für die Finanzierung der Maßnahme die Kreditaufnahmegrenzen der Schuldenregel überschritten und das Landeshaushaltsgesetz 2023/2024 wäre insoweit verfassungswidrig.

<sup>110</sup> Zudem weist die Haushaltsrechnung 2021 einen Betrag von 232,8 Mio. € als „aufgeschobene Anschlussfinanzierungen aus vorübergehenden Tilgungen aufgrund des Aufwuchses der Ausgabe-reste“ aus (Übersicht 6, S. 747).

<sup>111</sup> Vgl. hierzu auch Übersicht 2.4 zur Haushaltsrechnung 2021.

<sup>112</sup> Vorlage 18/3089; ausführlich zum Ganzen aus Sicht des Rechnungshofs einschließlich Fragen der Wirtschaftlichkeit unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/schuldenbremse-und-uebernahme-kommunaler-liquiditaetskredite/>.

Die vom Land gewählte Gestaltung wird von den bislang verfügbaren Einschätzungen aus der Rechtswissenschaft überwiegend als verfassungswidrige Umgehung der Schuldenregel des Artikels 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz<sup>113</sup> eingestuft.<sup>114</sup>

Der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrats betrachtet Versuche der Aufweichung der Schuldenbremse wie in Rheinland-Pfalz mit Sorge. Die Schuldenbremse des Grundgesetzes in Artikel 109 binde die Haushalte des Bundes und der Länder gleichermaßen unmittelbar. Die Schuldübernahme werde kraft Fiktion nicht als Einnahme des Landes aus Krediten gewertet.<sup>115</sup> Die gesamtstaatliche Bindungswirkung der Schuldenbremse werde durch diese Umdefinition unterlaufen. Deutlich verwies der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrats darauf, dass das Land Schulden übernehme, die auf der Gemeindeebene in den Vorjahren unter der Kommunalaufsicht des Landes entstanden sind.<sup>116</sup>

Indiz für eine rechtswidrige Umgehung der Schuldenregel ist, dass die Schuldübernahme wirtschaftlich wie eine Krediteinnahme wirkt. Die Landesschulden steigen, das Land muss künftig Zins und Tilgung zahlen. Das Land erweitert durch die Schuldübernahme zugleich seinen Ausgabenspielraum: Ohne die Schuldübernahme hätte das Land, um den ausdrücklichen entsprechenden Mahnungen des Verfassungsgerichtshofs<sup>117</sup> Folge zu leisten, Barmittel für Tilgungszuschüsse bereitstellen müssen. Diese Mittel zur Entschuldung der Kommunen hätten zugleich durch Einsparungen gegenfinanziert werden müssen. Insofern erspart sich das Land die Gegenfinanzierung der 3 Mrd. € im Doppelhaushalt 2023/2024 und erweitert stattdessen seinen Handlungsspielraum durch die Schuldübernahme beträchtlich.

Die Nähe der Schuldübernahme zur Finanzierung durch auszahlende Tilgungshilfen zeigt sich auch darin, dass in bestimmten Fällen dem Land in der Umsetzung im Einzelfall ein Wahlrecht zwischen Tilgungshilfe und Schuldübernahme eingeräumt werden soll. § 11 Abs. 1 des Entwurfs des Landesgesetzes über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (LGPEK-RP) stellt das Vorgehen in das Ermessen des Landes.<sup>118</sup> Nach der Rechtsauffassung der Landesregierung könnte sie also in den in § 11 des Gesetzentwurfs geregelten Fällen wählen, ob die Schuldenregel greift oder nicht.

Ist die Schuldübernahme aus Umgehungsgesichtspunkten als Krediteinnahme im Sinne des Artikels 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz zu werten, räumt auch Artikel 117

---

<sup>113</sup> Zur Prüfung des Landesverfassungsrechts am Maßstab des Artikels 109 GG Gröpl, in Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Artikel 109 GG Rn. 68.

<sup>114</sup> So Gröpl, in Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Artikel 109 GG Rn. 93; Henneke, Zeitschrift für Gesetzgebung, 2022, S. 167 ff., der auch Bezug auf die kritischen Äußerungen von Kyrill-Alexander Schwarz und Hanno Kube nimmt; Reimer in Epping/Hillgruber Beck'scher Onlinekommentar zum Grundgesetz, Artikel 109, Rn. 54-58; Schmidt NVwZ 2022, S. 756 ff.; kritisch auch Heintzen, NVwZ 2022, S. 1505, 1506 Fußnote 15; in einem ähnlichen Fall in Hessen bejaht das Rechtsgutachten vom Mai 2019 von Oebbecke Krediteinnahmen, S. 31 f. und 21 ff., unter [https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-03/gutachten\\_oebbecke.pdf](https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-03/gutachten_oebbecke.pdf); zur Zulässigkeit des Vorgehens unter Hinweis auf die Vertretbarkeit der Gegenansicht gelangen hingegen die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (Sachstand, WD 44 - 3000 - 070/22, S. 12) und der Wissenschaftliche Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz (Gutachten 52-1735 vom 23. März 2022, S. 17). Die Verfassungsmäßigkeit ausdrücklich bejahend dagegen Droge, NVwZ 2022, S. 770 ff.

<sup>115</sup> 18. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenzen für das strukturelle gesamtstaatliche Defizit nach § 51 Abs. 2 HGrG des Unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats vom 26. April 2022, S. 21.

<sup>116</sup> 19. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenzen für das strukturelle gesamtstaatliche Defizit nach § 51 Abs. 2 HGrG des Unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats vom 9. Dezember 2022, S. 22.

<sup>117</sup> Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19, Rn. 121.

<sup>118</sup> Drucksache 18/4937 S. 13.

Abs. 4 Landesverfassung die rechtlichen Bedenken nicht aus. Dieser sieht zwar eine Schuldübernahme ausdrücklich vor: Allerdings greift Artikel 109 Abs. 3 Sätze 1 und 5 Grundgesetz auch gegenüber der Landesverfassung durch.<sup>119</sup>

Die Schuldübernahme belastet die Landesfinanzen langfristig. Im Doppelhaushalt 2023/2024 sind für jedes Haushaltsjahr Mittel von 250 Mio. € für Tilgungen der übernommenen Schulden veranschlagt. Im Finanzplanungszeitraum bis 2027 wird eine jährliche Belastung von 100 Mio. € angenommen. Als Tilgungszeitraum sind 30 Jahre vorgesehen.<sup>120</sup> Während bei der Verfassungsänderung u. a. die vom Rechnungshof vorgeschlagene<sup>121</sup> Normierung einer Pflicht zur endgültigen Tilgung aufgegriffen<sup>122</sup> wurde, fehlt im Entwurf des LGPEK-RP eine klare Tilgungsregelung<sup>123</sup> in dem Sinne, dass ein jährlicher Tilgungsbetrag vorgeschrieben wird. Durch die Vorgabe einer Tilgungsspanne kann dabei Flexibilitätsanforderungen Rechnung getragen werden.<sup>124</sup> Ohne jährliche Vorgabe ist nicht gewährleistet, dass die übernommenen Kredite wie angestrebt zum Jahr 2053 tatsächlich getilgt sein werden.

Jenseits der gewählten Umsetzung begrüßt der Rechnungshof, dass das Problem der kommunalen Verschuldung gelöst werden soll.<sup>125</sup> Mit der Schuldübernahme geht das Land indessen in Vorleistung. Damit die eingesetzten hohen Mittel zur Entschuldung nicht wirkungslos bleiben, muss verhindert werden, dass die Kommunen neue Liquiditätskreditbestände aufbauen. Dazu sollten die Regelungen zur Kommunalaufsicht nachgeschärft werden. Dies ist nach Auffassung des Rechnungshofs nicht in dem erforderlichen Maße geschehen.<sup>126</sup>

Der Rechnungshof erachtet den 2016 bis 2019 vollzogenen Abbau der Landesschulden und die vorzeitige Tilgung der notsituationsbezogenen Kredite im Jahr 2021 als Schritt in die richtige Richtung, dem vor dem Hintergrund der Schuldübernahme weitere zu folgen haben. 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 Altschulden schrittweise zurückgeführt werden.

---

<sup>119</sup> Zur Prüfung des Landesverfassungsrechts am Maßstab des Artikels 109 GG Gröpl, in Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Artikel 109 GG Rn. 68.

<sup>120</sup> Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 21. September 2022, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 64, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 39 sowie Haushaltsplan 2023/2024, Kapitel 20 27, Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz, Titel 591 01, Tilgungsausgaben an öffentliche Unternehmen und Einrichtungen. Über die genannten 500 Mio. € hinaus sind jeweils für die beiden Haushaltsjahre 5 Mio. € für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Übernahme der Liquiditätskredite veranschlagt; Kapitel 20 27, Titel 526 02.

<sup>121</sup> Vorlage 18/1499.

<sup>122</sup> Vorlage 18/1636. In dem anzufügenden Absatz des Artikels 117 wird folgender neuer Satz eingefügt: „Das Land verpflichtet sich zur Tilgung der übernommenen Schulden.“

<sup>123</sup> Zur Pflicht des Landesgesetzgebers, klare Regelungen zur Tilgung zu treffen, siehe Droege in Brocker/Droege/Jutzi, Handkommentar zur Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Auflage, Artikel 117 Rn. 29d.

<sup>124</sup> Dies hatte der Rechnungshof empfohlen, Vorlage 18/3089.

<sup>125</sup> Siehe bereits den Vorschlag zur Prüfung eines Entschuldungsprogramms aus dem Jahr 2018, Nr. 3, Tz. 3.2, Ergänzende Bemerkungen des Rechnungshofs zur kommunalen Finanzlage und zur Entwicklung der Schlüsselzuweisungen vom 17. August 2018 (Vorlage 17/3573).

<sup>126</sup> Vorlage 18/3089.

Zu diesem Zweck sollten auch der Haushaltssicherungsrücklage Mittel entnommen werden.<sup>127</sup> Die Rücklage erreicht Ende 2023 einen Stand von 1,7 Mrd. €. § 9 Abs. 3 des Landeshaushaltsgesetzes 2023/2024 ermächtigt das Ministerium der Finanzen, Mittel aus der Rücklage zu entnehmen, soweit dies zur Reduzierung oder Vermeidung von Netto-Kreditaufnahme dient oder Schulden getilgt werden.

Bezüglich der Tilgung von Altschulden wird auf Folgendes hingewiesen:

- Der Freistaat Bayern hat sich in Artikel 18 Abs. 1 seiner Haushaltsordnung verpflichtet, die Verschuldung am Kreditmarkt unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung fortlaufend abzubauen.
- Nach § 2 Abs. 2 des Thüringer Gesetzes zur finanzpolitischen Vorsorge für die Beamtenversorgung ist<sup>128</sup> ab 1. Januar 2017 für jede eingestellte Beamtin und jeden eingestellten Beamten oder Richterinnen und Richter ein Betrag von 5.500 € jährlich zur Schuldentilgung zu verwenden.
- Bremen und das Saarland, die wegen ihrer besonders angespannten Haushaltssituation ab 2020 vom Bund jeweils 400 Mio. € Sanierungshilfen zur Einhaltung der neuen Schuldenregel erhalten, müssen regelmäßig Netto-Tilgungen von jahresdurchschnittlich mindestens 50 Mio. € leisten, um aufgelaufene Altschulden schrittweise zurückzuführen.<sup>129</sup>

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

- Zwar wurden im Haushaltsplan 2023/2024 aufgrund der allgemeinen Preissteigerung Ansatzserhöhungen vorgenommen, inwieweit sich aufgrund der hohen Inflation zusätzliche Risiken realisieren, bleibt indes abzuwarten.<sup>130</sup> Hier ergeben sich etwa Risiken hinsichtlich künftiger Bezügeanpassungen.
- Verpflichtungen von 46,0 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 2021 wies die Universitätsmedizin Forderungen gegen das Land aus der Kreditfinanzierung von allgemeinen Investitionen von 121 Mio. € aus.
- Zins- und Tilgungsleistungen erbringt das Land auch für vom Landeskrankenhaus aufgenommene Darlehen für Baumaßnahmen. Die Kapitalrestschuld für Krankenhausinvestitionen belief sich Ende 2021 auf 14 Mio. €.
- Ausgabereise in Höhe von mittlerweile 2,8 Mrd. €<sup>131</sup> und die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen führen regelmäßig zu Haushaltsvorbelastungen. Allein durch die 2020 eingegangenen Verpflichtungen sind für die Haushaltsjahre ab 2023 Mittel von 393 Mio. € gebunden.

---

<sup>127</sup> Vgl. hierzu Tz. 2.5.1 dieses Beitrags.

<sup>128</sup> Ausnahmen gelten für bereits wieder versetzte oder in den Ruhestand eingetretene Beamtinnen und Beamte oder Richterinnen und Richter.

<sup>129</sup> §§ 1, 2 Abs. 2 Sanierungshilfengesetz (SanG).

<sup>130</sup> Vgl. Divergenz der im Finanzplan unterstellten Inflationsrate für das Jahr 2022 von 5,8 % (Tz. 2.3) und der tatsächlichen, jahresdurchschnittlichen Inflationsraten 2022 von 7,6 % für das Land und von 7,9 % für den Bund (Fußnote 36).

<sup>131</sup> 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.<sup>132</sup>
- Aufgrund der Inanspruchnahme der Zinszuschussprogramme in den Kapiteln 14 02<sup>133</sup>, 14 12<sup>134</sup> und 14 13<sup>135</sup> werden in den Jahren 2023 bis 2060 bei einem Zinssatz von 3 % Verpflichtungen von insgesamt 216 Mio. € fällig.
- Das Wohngeld, das Bund und Länder je zur Hälfte finanzieren, wird künftig dynamisiert, d. h. alle zwei Jahre an die eingetretene Mieten- und Einkommensentwicklung angepasst. Die Bundesregierung hat eine weitere Reform des Wohngelds angekündigt. Es soll eine dauerhafte Klimakomponente und eine dauerhafte Heizkostenkomponente enthalten; zudem soll der Kreis der Wohngeldberechtigten stark erweitert werden. Die Kosten stehen derzeit noch nicht fest und sind deshalb in der Finanzplanung nicht enthalten.<sup>136</sup>
- Der Bundesrechnungshof fordert, alle bestehenden finanziellen Leistungen des Bundes gegenüber Ländern und Kommunen auf den Prüfstand zu stellen. Das Bundesministerium der Finanzen solle zur Vorbereitung des Eckwertebeschlusses für den Haushalt 2024 und der Finanzplanung bis 2027 hierzu eine vollständige Bestandsaufnahme durchführen und spätestens zum Haushaltsverfahren 2024 Vorschläge für einen Abbau vorlegen. Weitere Zugeständnisse dürfe es sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts nicht mehr geben.<sup>137</sup>

Darüber hinaus bestehen Risiken für den Haushaltsvollzug:

- Bis Ende 2021 hatte das Land Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen von 1,4 Mrd. € übernommen, aus denen es noch in Anspruch genommen werden kann.
- Der Bund hat 2008 einen Finanzmarktstabilisierungsfonds eingerichtet.<sup>138</sup> Dieser dient der Stabilisierung des Finanzmarkts durch Überwindung von Liquiditätsengpässen und durch Schaffung der Rahmenbedingungen für eine Stärkung der Eigenkapitalbasis von Unternehmen des Finanzsektors. Der Fonds wird von der Bundesrepublik Deutschland - Finanzagentur GmbH verwaltet. Nach der Abwicklung und Auflösung des Fonds etwa verbleibende Defizite sind zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 65 zu 35 aufzuteilen. Der Länderanteil ist begrenzt auf 7,7 Mrd. €. Der rheinland-pfälzische Anteil an der Länderquote beträgt maximal 355 Mio. €.

---

<sup>132</sup> Vgl. Jahresbericht 2016, Nr. 14 - Baumaßnahmen in Ganztagschulen - (Drucksache 16/6050). Siehe hierzu auch Jahresbericht 2017, Nr. 13 - Investitionsförderung von Krankenhäusern - (Drucksache 17/2200).

<sup>133</sup> Titel 623 51, Zinszahlungen im Rahmen des Zinszuschussprogramms der Wasserwirtschaftsverwaltung Rheinland-Pfalz - KFA-Mittel.

<sup>134</sup> Titel 623 51, Zinszahlungen im Rahmen des Zinszuschussprogramms aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe.

<sup>135</sup> Titel 623 51, Zinszahlungen im Rahmen des Zinszuschussprogramms aus dem Aufkommen des Wasserentnahmeentgelts.

<sup>136</sup> Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 45.

<sup>137</sup> Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023, 1. September 2022, S. 25 f.

<sup>138</sup> Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds (Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz - FMStFG). Neue Bezeichnung: Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Stabilisierungsfondsgesetz - StFG).

## 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 2021 folgendes Bild<sup>139</sup>:



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

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes lag 2021 mit 6.985 €

- um 16,8 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.981 €) und
- um 14,9 % über dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer (6.080 €).<sup>140</sup>

Würde sich das Land zum Ziel setzen, innerhalb von 30 Jahren seine Pro-Kopf-Verschuldung auf den o. g. stichtagsbezogenen Durchschnittswert der anderen Flächenländer zu begrenzen, müsste Rheinland-Pfalz 4,1 Mrd. € Schulden tilgen. Das entspricht einer jährlichen Tilgung von 137 Mio. €<sup>141</sup>.

<sup>139</sup> Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5 des Statistischen Bundesamts vom 28. Juli 2022. Den Vergleichsdaten wurden die Wertpapiersschulden, die Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich und die Kredite beim öffentlichen Bereich sowie der Einwohnerstand zum 30. Juni 2021 zugrunde gelegt.

<sup>140</sup> Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, beträgt die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer 6.035 € und die der westlichen Flächenländer 6.137 €.

<sup>141</sup> Bei dieser Ermittlung wurde die stichtagsbezogene Verschuldung des Landes von 28.646 Mio. € angesetzt. Wird die haushalterische Verschuldung von 31.193 Mio. € zugrunde gelegt, würde sich die Tilgung rechnerisch auf 222 Mio. € jährlich belaufen.

## 2.9 Ausblick auf den Haushaltsvollzug 2023

Nachfolgend sind Kennziffern aus den Abschlussergebnissen 2021<sup>142</sup> den Daten für das Haushaltsjahr 2023 aus dem Haushaltsplan 2023/2024 gegenübergestellt.<sup>143</sup>

Ausgaben/Einnahmen	2021	2023 (Hpl.)	Veränderung 2023 zu 2021		2022 (vorl. Ist.)
	Mio. €		%		Mio. €
Personalausgaben (HGr. 4)	7.300	8.239	939	12,9	7.519
Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51 bis 54)	922	1.112	189	20,5	997
Zinsausgaben (OGr. 56 und 57)	332	376	45	13,4	370
Tilgungsausgaben an öffentlichen Bereich (OGr. 58)	16	20	4	23,5	5
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)	10.973	11.221	249	2,3	10.586
Investitionen (HGr. 7 und 8)	1.145	1.586	442	38,6	1.045
Bereinigte Ausgaben	20.688	22.554	1.866	9,0	20.552
Bereinigte Einnahmen	22.984	22.027	- 958	- 4,2	21.711
Finanzierungssaldo (Überschuss/Fehlbetrag (-))	2.297	- 527	- 2.824	- 123,0	1.188
Tilgungen abzüglich Kreditaufnahmen (OGr. 59 - OGr. 32)	1.494	570	- 924	- 61,8	200
Rücklagenzuführungen abzüglich -entnahmen (OGr. 91 - OGr. 35)	802	- 1.097	- 1.900	- 236,8	988

Die Haushaltsrechnung 2021 wies einen Finanzierungsüberschuss von 2,3 Mrd. € aus; für 2023 wird mit einem Finanzierungsdefizit von 527 Mio. € geplant. Hierzu trägt eine Verringerung der bereinigten Einnahmen um 4,2 % bei, der ein höherer Zuwachs von 9,0 % der bereinigten Ausgaben gegenübersteht. Geplant sind insbesondere Zunahmen bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen. Weiterhin muss das Land Tilgungen aufgrund konjunkturbedingter Steuermehreinnahmen vornehmen und Tilgungen der von den Kommunen übernommenen Kredite vorsehen. Zur Finanzierung der Tilgungen und des Defizits trägt die Rücklagenentnahme bei.

Ob der Haushaltsvollzug 2023/2024 planmäßig erfolgen wird, bleibt abzuwarten. Insbesondere die teilweise Inanspruchnahme der hohen Ausgabereste kann ein Risiko für Planabweichungen darstellen. Bei den höheren Ansätzen für Investitionen ist darauf hinzuweisen, dass diese erfahrungsgemäß nicht ausgeschöpft werden.

## 3 Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Im Haushaltsjahr 2021 tilgte das Land Schulden von 1,5 Mrd. €. Dadurch verringerte sich die Verschuldung auf 31,2 Mrd. €. Bezogen auf die Einwohnerzahl lag auch 2021 die Verschuldung über den Durchschnittswerten der anderen Flächenländer.

Die Vorgabe der neuen Schuldenregel, den Haushalt ohne strukturelle Neuverschuldung auszugleichen, wurde 2021 im Vollzug mit einer strukturellen Netto-Tilgung von 17 Mio. € eingehalten.

Hohe zusätzliche Belastungen ergeben sich für den Landeshaushalt durch die Inflationsentwicklung, die Hochwasserschadensbeseitigung und ggf. infolge des Angriffs auf die Ukraine. Insbesondere zum Ausgleich von konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen sind 2024 Kreditaufnahmen vorgesehen, die, zusammen mit der Übernahme der kommunalen Liquiditätskredite, zu einem Anstieg der Verschuldung

<sup>142</sup> Vgl. hierzu auch Anlage 3.

<sup>143</sup> Ist-Ergebnisse und Plandaten enthalten strukturelle Unterschiede. Dies betrifft beispielsweise Globale Mehreinnahmen und Globale Minderausgaben sowie Globale Mehrausgaben für Personalausgaben. Des Weiteren führen Einsparauflagen und die Inanspruchnahme von Einnahmekopplungen, Deckungsfähigkeiten und anderer Flexibilisierungsinstrumente zu einem teilweise von den Plandaten abweichenden Vollzug.

auf 32,9 Mrd. € im Jahr 2027 beitragen und künftige Haushalte mit Schuldendienstleistungen belasten werden. Zudem besteht ein hoher Investitionsbedarf u. a. im Bereich der Landesstraßen und ggf. der Liegenschaften<sup>144</sup>.

Auch im Hinblick auf die Ungewissheit über künftige Krisen sollte die Haushalts- und Finanzpolitik verstärkt die Konsolidierung des Landeshaushalts in den Vordergrund rücken. Dies erfordert inhaltliche Prioritäten und Maßnahmen zur strukturellen Entlastung der Haushalte.<sup>145</sup> Im Haushalt 2023/2024 ist für das Haushaltsjahr 2023 eine Globale Minderausgabe von 53,7 Mio. € und für das Haushaltsjahr 2024 von 53,2 Mio. € ausgebracht. In der Finanzplanung sind folgende Konsolidierungsbedarfe vorgesehen:

120 Mio. € im Jahr 2025, 145 Mio. € im Jahr 2026 und 170 Mio. € im Jahr 2027.<sup>146</sup> Nach Angaben der Landesregierung können diese Größenordnungen im Rahmen der jeweiligen Haushaltsaufstellungen bewältigt werden.<sup>147</sup>

Dennoch sollten angesichts der Herausforderungen bei der Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur, der Digitalisierung und Dekarbonisierung sowie 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, bieten Anlass für eine Aufgabenkritik.<sup>148</sup> Finanzhilfen, die weder gesetzlich noch vertraglich normiert sind und für die zweckgebundene Einnahmen nicht zur Verfügung stehen, sollten verstärkt auf ihre Abbaumöglichkeiten untersucht werden.<sup>149</sup> Rücklagenzuführungen aus Überschüssen sollten sorgfältig gegen Netto-Tilgungen abgewogen werden und ein Einsatz der Bestände der Haushaltssicherungsrücklage zur Reduzierung von Netto-Kreditaufnahmen geprüft werden.

Die Gewinnung und Bindung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften wird immer schwieriger. Durch die demografische Entwicklung werden dem Arbeitsmarkt in Rheinland-Pfalz 330.000 Arbeitskräfte bis 2035 fehlen.<sup>150</sup> Ein verstärkter Wettbewerb mit der Privatwirtschaft, aber auch der öffentlichen Arbeitgeber untereinander ist die Folge. Um die Erledigung notwendiger Landesaufgaben dennoch zu gewährleisten, sind insbesondere die verstärkte Optimierung und Automation der

---

<sup>144</sup> Vgl. Beitrag Nr. 6, Tz. 2.2 dieses Jahresberichts.

<sup>145</sup> Vgl. Fußnote 108 sowie Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen vom 10. November 2021, S. 7.

<sup>146</sup> Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 43.

<sup>147</sup> Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 1.

<sup>148</sup> Vgl. Kennzahlenüberblick in Anlage 4.

<sup>149</sup> 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. So wurde in Sachsen durch eine Förderkommission eine Bestandsaufnahme der Förderlandschaft vorgenommen. Sie empfahl der Landesregierung, eine ressortübergreifende Förderstrategie zu entwickeln, gemeinsame Prioritäten zu definieren und Maßnahmen zur besseren Koordinierung der Förderpolitik festzulegen. Der Bericht enthält auch konkrete Empfehlungen, um die Wirksamkeit und Effizienz zu erhöhen. Medieninformation des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen vom 7. Juni 2022 sowie Bericht der Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie; Fundstelle: <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/40072/documents/61499>.

<sup>150</sup> Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Rheinland-Pfalz 2060 - Erwerbspersonenvorausberechnung, Statistische Analysen Nr. 38, Juli 2016.

Verwaltungsprozesse sowie eine regelmäßige Aufgabenkritik erforderlich. Die Voraussetzungen hierfür zu schaffen, duldet angesichts des zunehmenden Fachkräftemangels keinen Aufschub.

Zur Wahrung der finanziellen Handlungsfähigkeit des Landes bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung sollten neben Maßnahmen zur Verminderung der Ausgabe-  
reste<sup>151</sup> auch im Hinblick auf die bestehenden Haushaltsrisiken<sup>152</sup> folgende Handlungsempfehlungen beachtet werden:

- Für den Haushaltsvollzug ist in allen Aufgabenbereichen eine strenge Ausgabendisziplin sicherzustellen. Möglichkeiten zur Minderung der Netto-Kreditaufnahme sind konsequent zu nutzen.
- Die Geschäftsprozesse zur Erledigung der Aufgaben sind regelmäßig auf Effizienz und Effektivität zu prüfen. Der Einsatz von 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.

---

<sup>151</sup> Vgl. Ausführungen zu Nr. 2, Tz. 6 dieses Jahresberichts.

<sup>152</sup> Vgl. Ausführungen zu Tz. 2.8.1 dieses Beitrags.

**Nr. 4                   Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Planungswettbewerb für den Neubau des Amtsgerichts Bitburg  
- langer Planungsvorlauf, hoher Aufwand, bislang kein verwertbares Ergebnis -**

**Die Betrachtung von Vorhabenvarianten entsprach zum Teil nicht den Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.**

**Das Verfahren zur Erstellung der Haushaltsunterlage-Bau - einer wesentlichen Entscheidungsgrundlage für die Baumaßnahme - wurde nicht eingehalten.**

**Mehr als vier Jahre seit Erteilung des Planungsauftrags für eine Haushaltsunterlage-Bau liegen immer noch keine Ergebnisse vor.**

**Die Vorprüfung und Bewertung der Wettbewerbsbeiträge wiesen teilweise systematische Mängel auf.**

**Das Ziel einer klimaneutralen Landesverwaltung wurde nicht ausreichend berücksichtigt.**

**1           Allgemeines**

Das Amtsgericht Bitburg nutzt im landeseigenen Behördenhaus Teilflächen im Altbau und einem Erweiterungsbau. Nach Auszug von zwei anderen Behörden in den Jahren 2011 und 2015 stehen große Teile des Gebäudes leer.

Der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (Landesbetrieb LBB) stellte seit 2010 Untersuchungen zu einer verbesserten Unterbringung des Amtsgerichts an. Im Ergebnis empfahl er im Jahr 2018 den Neubau des Amtsgerichts auf einem anderen Grundstück. Das Ministerium der Finanzen beauftragte den Landesbetrieb LBB daraufhin mit der Aufstellung einer Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau)<sup>1</sup> und mit der Durchführung eines Planungswettbewerbs<sup>2</sup>. Ziel des Wettbewerbs war ein den Anforderungen an nachhaltiges Bauen und Betreiben entsprechender Gebäudeentwurf. Der Wettbewerb wurde im Jahr 2020 durchgeführt.

Der Rechnungshof hat die Untersuchungen des Landesbetriebs LBB zur Unterbringung des Amtsgerichts, das Verfahren zur Erstellung der HU-Bau sowie die Begleitung des Planungswettbewerbs durch den Landesbetrieb LBB geprüft.

---

<sup>1</sup> Abschnitt E, Ziffer 4 der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Rheinland-Pfalz, Ausgabe 2006, Stand Januar 2016 (RLBau [2016]), (wortgleich an selber Stelle in der aktuellen RLBau 2021). Die HU-Bau ist die verbindliche Grundlage für die weitere planerische Bearbeitung und soll die Bewertung der baulichen Lösung, der zu erwartenden Kosten und der Wirtschaftlichkeit ermöglichen.

<sup>2</sup> Gemäß der damals geltenden Richtlinie für Planungswettbewerbe (RPW); Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen, des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur und des Ministeriums für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung vom 1. Juni 2014.

## 2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

### 2.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mangelbehaftet und ineffektiv

Für finanzwirksame Maßnahmen wie z. B. Neubauten sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.<sup>3</sup> Im Zuge der Vorbereitung und Planung einer Baumaßnahme ist eine Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs erforderlich. Dazu gehört die Ermittlung des Raumbedarfs sowie die Festlegung von wesentlichen Randbedingungen und Anforderungen der nutzenden Stelle. Im Folgenden sind mögliche Varianten der Bedarfsdeckung<sup>4</sup> sowie deren Nutzen und Kosten einschließlich der Folgekosten auf Lebenszyklusbasis (im Folgenden: Lebenszykluskosten) zu untersuchen und gegenüberzustellen.<sup>5</sup>

Machbarkeitsstudien kommt bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erhebliche Bedeutung zu. Dafür sind Raumbedarfe und Flächen im Bestand sorgfältig zu ermitteln.

Der Landesbetrieb LBB erstellte seit 2010 verschiedene Machbarkeitsstudien und Variantenuntersuchungen mit jeweils unterschiedlichen Ergebnissen.

Eine Studie aus dem Jahr 2010 sah die Unterbringung des Amtsgerichts im Erweiterungsbau und in einem zusätzlichen Anbau vor. Für den Flächenbedarf hatte der Landesbetrieb LBB die bestehende Gesamt-Mietfläche von 2.576 m<sup>2</sup> statt der Nutzfläche von 1.932 m<sup>2</sup> zugrunde gelegt<sup>6</sup>. Obwohl ein Flächenmehrbedarf der Justiz nicht dokumentiert war, favorisierte die Machbarkeitsstudie im Ergebnis eine Lösung mit einer Nutzfläche von 2.361 m<sup>2</sup> statt<sup>7</sup> 1.932 m<sup>2</sup>.

Im Jahr 2015 untersuchte der Landesbetrieb LBB zunächst die verschiedenen Optionen am bisherigen Standort sowie alternativ eine Fremdanmietung, die aus Kostengründen ausschied. Eine Empfehlung für eine der drei verbliebenen Varianten wurde nicht ausgesprochen.

Im Jahr 2016 griff der Landesbetrieb LBB eine dieser Varianten erneut auf und stellte sie u. a. der bis dahin nicht thematisierten Sanierung einer ehemaligen Landwirtschaftsschule gegenüber. Aufgrund der niedrigeren Gesamtbaukosten<sup>8</sup> fiel Ende 2017 die Entscheidung zugunsten der ehemaligen Landwirtschaftsschule. Einen Vergleich der Lebenszykluskosten<sup>9</sup> und eine Bewertung nicht-monetärer Aspekte<sup>10</sup> enthielt die Studie nicht. Sie war damit als Entscheidungsgrundlage nicht geeignet.

Anfang 2018 nahm der Landesbetrieb LBB die Empfehlung der vorgenannten Studie nochmals auf und stellte ihr drei Varianten gegenüber. Eine Begründung zur Auswahl der Varianten war nicht dokumentiert.

---

<sup>3</sup> § 7 Abs. 2 LHO i. V. m. Abschnitt K 5 RLBau (2016).

<sup>4</sup> Abschnitt E, Ziffer 2.5 RLBau (2016).

<sup>5</sup> Nr. 2 zu § 7 VV-LHO.

<sup>6</sup> Muster 13.1, Anmerkung Ziffer 3 RLBau (2016).

<sup>7</sup> Erweiterungsbau 2.191 m<sup>2</sup> und Anbau 170 m<sup>2</sup>.

<sup>8</sup> Die Mitte 2017 vorliegenden Ergebnisse der Studie ergaben 4,6 Mio. € Gesamtbaukosten für die Herichtung der ehemaligen Schule und 6,6 Mio. € für einen Neubau.

<sup>9</sup> Summe aus einmaligen Investitionskosten (insbesondere Gesamtbaukosten) und über einen festgelegten Zeitraum anfallenden Nutzungskosten (z. B. Energie-, Reinigungs- oder Instandsetzungskosten).

<sup>10</sup> Z. B. städtebauliche oder denkmalpflegerische Aspekte oder die Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel.

Für zwei der vier Varianten ermittelte der Landesbetrieb LBB auf Grundlage der Gesamtbaukosten und der voraussichtlichen Nutzungskosten die Lebenszykluskosten. Sie wurden mit 11,5 Mio. € für die Herrichtung der ehemaligen Schule und mit 11,4 Mio. € für einen Neubau beziffert. Allein aufgrund der um 100.000 € niedriger geschätzten Lebenszykluskosten bewertete der Landesbetrieb LBB den Neubau als wirtschaftlichste Lösung.

Bei einer derart geringen Differenz der Lebenszykluskosten können bereits kleine Veränderungen der Randbedingungen zu einem anderen Ergebnis führen. Das gilt umso mehr, als der Landesbetrieb LBB z. B. die Gesamtbaukosten nur als Grobkosten<sup>11</sup> ermittelte. Erforderliche Vergleichsberechnungen unterblieben. Geringe Unterschiede von Lebenszykluskosten erfordern es zudem, die Ergebnisse anhand einer Sensitivitätsanalyse<sup>12</sup> zu verifizieren und neben der monetären Betrachtung auch eine Nutzwertanalyse zu erstellen. Dies ist gleichfalls unterblieben.

Ein derart langer Zeitraum und die Vielzahl von Untersuchungen führen zu unnötig hohen Planungskosten. Untersuchungen sollten daher zielgerichtet in einem überschaubaren Zeitraum erfolgen. Unter Zugrundelegung eines genehmigten Raumbedarfs sollten nur realistisch in Betracht zu ziehende Varianten näher untersucht und die daraufhin getroffenen Entscheidungen schlüssig dokumentiert werden.

Der Landesbetrieb LBB hat erklärt, für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen seien zutreffende Raumbedarfe und Bestandsflächen zugrunde zu legen. Zur Ermittlung von Lebenszykluskosten in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen setze er seit dem Jahr 2019 eine Software ein. Mit Einführung der novellierten RLBau seien nun einheitliche Muster für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgesehen. Die Aufstellung derartiger Untersuchungen erfolge künftig nach einheitlichen Maßstäben und in einem zweistufigen Verfahren<sup>13</sup>.

## 2.2 Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) verfahrensfehlerhaft erstellt

Nach der zum Zeitpunkt der Prüfung geltenden RLBau waren die Unterlagen zur Bedarfsanmeldung<sup>14</sup> bei großen Baumaßnahmen<sup>15</sup> zunächst vom Ressortministerium anzuerkennen und von dem für Landesbauangelegenheiten zuständigen Ministerium zu genehmigen. Nach Abschluss der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen war für die favorisierte Variante sodann eine Kostenvoranmeldung-Bau (KVM-Bau)<sup>16</sup> als Grundlage zur Aufstellung einer HU-Bau zu erstellen.

Dementgegen beauftragte das Ministerium den Landesbetrieb LBB Mitte 2018 direkt mit der Aufstellung einer HU-Bau und der Durchführung eines Planungswettbewerbs. Das Raumprogramm für den Neubau genehmigte das Ministerium erst im Mai 2019, d. h. nach Beauftragung der HU-Bau, mit einer Fläche von 1.961 m<sup>2</sup>. Weitere 126 m<sup>2</sup> wurden nachträglich im August 2019 und Mitte 2021 genehmigt.

---

<sup>11</sup> Grobkostenschätzungen sind der eigentlichen Kostenschätzung vorgelagert und dementsprechend ungenau. Die Rechtsprechung gesteht für Grobkosten einen Toleranzrahmen von 30 % bis 40 % zu.

<sup>12</sup> Mit der Sensitivitätsanalyse wird untersucht, wie sich die Veränderung bestimmter Einflussgrößen auf eine Ergebnisgröße auswirkt.

<sup>13</sup> Abschnitt C 2 RLBau (2021). Erste Stufe: Wirtschaftlichkeit der Beschaffungsvarianten (z. B. Neubau statt Sanierung etc.), zweite Stufe: Wirtschaftlichkeit der Entscheidungen in der Planungs- und Ausführungsphase.

<sup>14</sup> Abschnitt E, Ziffer 2 RLBau (2016), z. B. Stellenplan, Raumbedarfsplan.

<sup>15</sup> Abschnitt E, Ziffer 1 RLBau (2016). Große Baumaßnahmen sind Baumaßnahmen mit Gesamtkosten über 3 Mio. €.

<sup>16</sup> Abschnitt E, Ziffer 3 RLBau (2016). Die KVM-Bau soll anhand einer Kostenschätzung einen Überblick über die voraussichtlich entstehenden Kosten geben. Sie ist Grundlage für die zwischen den Ressortministerien und dem für Landesbau und Landesliegenschaften zuständigen Ministerium stattfindende Haushaltsvorbesprechung.

Dieses Vorgehen widersprach den Vorgaben der RL Bau.

Das Ministerium hat Ende 2021 mitgeteilt, der Landesbetrieb LBB bereite nun doch zunächst die KVM-Bau vor. Die Vorlage der HU-Bau sei erst im Jahr 2024 zu erwarten.

Darüber hinaus war die Beauftragung für die Erstellung einer KVM-Bau nicht dokumentiert. Gründe, warum das Ministerium zunächst die HU-Bau anstelle der KVM-Bau beauftragte, waren nicht erkennbar. Insbesondere trug die vorzeitige Beauftragung der HU-Bau nicht zu einer Verkürzung der Planungszeit bei. Diese betrug vom Planungsauftrag Mitte 2018 bis Ende Oktober 2022 bereits mehr als vier Jahre.

Das Ministerium hat erklärt, die Regelungen der RL Bau seien zu beachten. Die Genehmigung des Raumprogramms habe es zum Zeitpunkt der Beauftragung der HU-Bau für nicht erforderlich gehalten. Es habe beabsichtigt, dieses erst nach weiteren Abstimmungen im Jahr 2019, aber spätestens bis zur Veröffentlichung des Wettbewerbs festzulegen. Verzögerungen nach der Durchführung des Wettbewerbs seien ursächlich für die beabsichtigte Vorlage der KVM-Bau anstelle der HU-Bau. Ziel sei zudem gewesen, die Berücksichtigung von Aspekten der Nachhaltigkeit und des Klimaschutzes weiter zu untersuchen.

### **2.3 Planungswettbewerb mit systematischen Mängeln**

Der Landesbetrieb LBB startete Anfang 2020 den Planungswettbewerb. Das Budget für die Bauwerkskosten<sup>17</sup> gab er mit 7,7 Mio. € an. Zudem sollte das Gebäude mit der höchsten Qualitätsstufe („Gold“-Standard) nach dem Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen für Bundesgebäude (BNB) vorbildlich und zukunftsorientiert zertifiziert werden können.

#### **2.3.1 Anforderungen der Auslobung und Vergleich mit Referenzwerten**

Die Anforderungen an ein Gebäude sind in der Auslobung eines Planungswettbewerbs zu definieren. Es ist festzulegen, ob und ggf. welche als bindend bezeichneten Vorgaben bestehen<sup>18</sup> und welche Kriterien zur Beurteilung der Entwurfsbeiträge gelten. Die für den Wettbewerb erarbeiteten Kriterien sollten vorab anhand von Referenzobjekten auf ihre Tauglichkeit geprüft werden.

Teilweise fehlten Anforderungen in der Auslobung und die Auswirkungen nicht erfüllter Vorgaben waren unklar.

Der Landesbetrieb LBB fragte die Flächen- und Volumenverhältnisse zu den Wettbewerbsbeiträgen ab, die Hinweise auf eine wirtschaftliche oder unwirtschaftliche Bauweise geben können. Er gab jedoch keine wirtschaftlichen Zielkennwerte hierfür an und nahm z. B. keine Abfrage eines Verhältniswertes zur Verkehrsfläche vor.

Bei der Vorbereitung des Verfahrens legte der Landesbetrieb LBB die Bedingungen für den Erreichungsgrad des „Gold“-Standards fest, ohne die Tauglichkeit anhand eines virtuellen Referenzgebäudes nachzuvollziehen. Der so angestrebte „Gold“-Standard wurde im Wettbewerb nicht erreicht.

Die Auslobung gab zur Minderung der Auswirkungen von klimabedingt hohen Niederschlägen vor, die Versiegelung des Baugrundstücks zu begrenzen. Die Grundfläche des Neubaus sollte maximal der des ursprünglichen Bestandsgebäudes auf dem Grundstück entsprechen. Es war unklar, welche Auswirkungen eine Überschreitung dieses Wertes auf die Auswertung der Wettbewerbsbeiträge hatte.

Der Landesbetrieb LBB ermittelte Kennwerte der Entwürfe wie z. B. Bauwerkskosten, Lebenszykluskosten und Energiebedarfe. Er verglich diese zwar mit den Werten

---

<sup>17</sup> DIN 276: Kostengruppe 300 - Baukonstruktionen und Kostengruppe 400 - Technische Anlagen.

<sup>18</sup> § 5 RPW.

eines Referenzgebäudes, jedoch blieb unklar, wie Überschreitungen dieser Werte gegenüber den Referenzwerten in die Auswertung einfließen.

Das Ministerium und der Landesbetrieb LBB beabsichtigen, künftig sich am BNB-System orientierende Zielkorridore zu Flächen- und Volumenverhältnissen anzugeben. Das Einbeziehen weiterer Flächenverhältnisse werde geprüft.

Sie haben weiter ausgeführt, das an den Wettbewerb angepasste BNB-Verfahren sei im Vorfeld getestet worden. Das Verfahren sei jedoch ein Pilotprojekt zur Sammlung von Erfahrungen in diesem Bereich. Insgesamt werde das Ziel verfolgt, die Vorprüfung künftiger Wettbewerbe methodisch und im Hinblick auf die eingesetzten personellen Ressourcen zu optimieren. Die Versiegelung des Grundstücks sei in die Gesamtbewertung der Nachhaltigkeit eingeflossen.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass bei der Orientierung am BNB-System eine Zielgröße definiert werden sollte.

### **2.3.2 Wettbewerbsbegleitung**

Zur Vermeidung von Fehlinterpretationen und unnötigem Mehraufwand sowie für eine transparente und objektive Beurteilung der Wettbewerbsbeiträge müssen die definierten Anforderungen konsistent beachtet werden. Die Folgen ihrer (Nicht-)Beachtung müssen für die Teilnehmenden erkennbar sein.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Verfahrensablauf und die Bearbeitungen nach Vorliegen der Beiträge zum Teil nicht konsistent waren. Bei der Auswertung der Vorprüfung wurden für die gleiche Fläche eines Gebäudes je nach dem Bereich der Auswertung (z. B. Lebenszykluskosten, Ökobilanz, Nachhaltigkeit) unterschiedliche Flächenangaben verwendet.

Gegenüber dem in der Auslobung angegebenen Budget für die Bauwerkskosten von 7,7 Mio. € wurden die Wettbewerbsbeiträge bei der Vorprüfung mit einem Referenzgebäude von 6,8 Mio. € verglichen. Gründe für die Verwendung von zwei voneinander abweichenden Vergleichswerten für die Bauwerkskosten waren nicht erkennbar.

Zur Einschätzung des Energiebedarfs wurde den Auslobungsunterlagen ein Erhebungsbogen für jeden Wettbewerbsbeitrag beigefügt. Da dieser die individuelle Kubatur<sup>19</sup> der Wettbewerbsentwürfe nicht berücksichtigte, war er für eine Energiebilanzierung nicht geeignet. Die Ergebnisse aus dem Erhebungsbogen verwendete der Landesbetrieb LBB für die weitere Auswertung jedoch ohnehin nicht. Stattdessen nahm er die Ermittlung des Energiebedarfs mithilfe einer anderen Methode<sup>20</sup> vor. Nur diese Ergebnisse flossen in die Bewertung des jeweiligen Beitrags ein.

Die praktizierten Vorgehensweisen waren nicht zielführend und verursachten vermeidbare Aufwendungen bei den Beteiligten.

Das Ministerium und der Landesbetrieb LBB haben erklärt, künftig verstärkt auf die Konsistenz im Verfahren zu achten. In das in der Auslobung vorgegebene Budget der Bauwerkskosten seien weitere Faktoren im Vergleich zu den später verwendeten Referenzkosten eingeflossen. Auch hier würde man künftig die Transparenz erhöhen.

---

<sup>19</sup> Kubatur: im Sinne von Gestalt oder Form eines Bauwerks.

<sup>20</sup> Mit der Software „EnerCalc“ wurden neue Energiekennwerte errechnet, die auf den Hüll- und Grundflächenangaben des Erhebungsbogens basierten. Diese Energiekennwerte stellte der Landesbetrieb LBB einem Referenzgebäude mit einem „Referenz-Endenergiebedarf Heizen“ gegenüber.

### 2.3.3 Klimaneutralität

Das Land hat sich mit dem Landesklimaschutzgesetz (LKSG) zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2030 u. a. die Behörden und Hochschulen in der Gesamtbilanz klimaneutral zu organisieren und damit seiner Vorbildfunktion bezüglich des Klimaschutzes gerecht zu werden<sup>21</sup>.

Mit einem niedrigen Energiebedarf kann die Klimaneutralität von Gebäuden einfacher und in der Regel auch wirtschaftlicher erreicht werden. Für Neubauten sind zur Erreichung der Klimaneutralität zumindest die Energieverbräuche für Wärme und Strom aus klimaneutraler Erzeugung, z. B. aus Photovoltaikanlagen, zu decken.<sup>22</sup> Der Landesbetrieb LBB prognostizierte den voraussichtlichen Energiebedarf der Wettbewerbsbeiträge mithilfe einer Energiebilanzierungssoftware.

Der Landesbetrieb LBB gab keine Zielkennwerte hinsichtlich flächenspezifischer Energiebedarfskennwerte vor. Bei der Vorprüfung wurden die Größe und der Ertrag der Photovoltaikanlagen unabhängig vom Wettbewerbsentwurf für alle Beiträge gleich angenommen. Damit war eine entwurfsspezifische Auswertung hinsichtlich der Klimaneutralität nicht möglich. Zudem wurde der Ertrag der Photovoltaikanlage nur dem voraussichtlichen Strombedarf<sup>23</sup> gegenübergestellt. Eine Aussage, ob oder inwieweit die Beiträge das Ziel eines klimaneutralen Gebäudes im Gesamten voraussichtlich erfüllen können, war somit nicht möglich.

Die Bewertung des sommerlichen Wärmeschutzes wurde im Wettbewerb unter der Rubrik „Thermischer Komfort“ aufgeführt. Neben anderen Punkten sollte hierzu eine stichwortartige Einschätzung erfolgen. Da eine sommerliche Überhitzung nicht nur eine Frage des Komforts darstellt, sondern konventionelle Kälteanlagen auch CO<sub>2</sub> emittieren, hätte dieser Aspekt im Wettbewerb stärker berücksichtigt werden müssen.

Die Erreichung des „Gold“-Standards nach BNB war vorrangiges Ziel der Auslobung. Da in dem Bewertungssystem BNB eine Vielzahl von Nachhaltigkeitsaspekten<sup>24</sup> relevant sind, ist der „Gold“-Standard nicht gleichbedeutend mit der Klimaneutralität eines Gebäudes. Vielmehr hängt dies von der Gewichtung der verschiedenen Nachhaltigkeitskriterien bei der Bewertung der Entwürfe ab.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte der Klimaneutralität von Gebäuden in Anbetracht der gesetzlichen Zielvorgaben zunächst Priorität eingeräumt werden. Deshalb sollte künftig den Bewertungskriterien innerhalb des Bewertungssystems BNB, die zur Klimaneutralität beitragen, ein entscheidendes Gewicht zukommen.

Das Ministerium und der Landesbetrieb LBB haben erklärt, die Methodik zur Einschätzung des Energiebedarfs und zur Klimaneutralität sowie die Vorgabe eines Höchstwertes für den Energiebedarf zu überprüfen. Zudem werde die Fortschreibung des BNB-Systems künftig den Aspekt Klimaneutralität stärker berücksichtigen. Der Annahme einer zunehmenden Bedeutung des sommerlichen Wärmeschutzes werde zugestimmt und die Vorgehensweise bei künftigen Wettbewerben hierzu geprüft.

---

<sup>21</sup> §§ 4 und 9 Abs. 1 und 4 LKSG.

<sup>22</sup> Bei dieser Betrachtungsweise wird in der Regel der CO<sub>2</sub>-Ausstoß, der bei der Herstellung und dem Transport von Baustoffen entsteht, nicht mitberücksichtigt.

<sup>23</sup> Ohne Berücksichtigung des Energiebedarfs für die Beheizung des Gebäudes.

<sup>24</sup> Z. B. Anpassungsfähigkeit, Innenraumhygiene, Schallschutz, Barrierefreiheit.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) bei Investitionsentscheidungen auf der Grundlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Baumaßnahmen des Landes sollten
  - zielgerichtete Untersuchungen in einem überschaubaren Zeitraum erfolgen,
  - die Kriterien für die Auswahl von Standorten und wesentliche Randbedingungen für den Nutzer frühzeitig bestimmt und den weiteren Verfahrensschritten zugrunde gelegt werden,
  - der Raumbedarf frühzeitig festgelegt und vom Ministerium der Finanzen genehmigt werden,
  - bei der Untersuchung möglicher Varianten nur realistisch in Betracht kommende Varianten in die rechnerisch durchgeführten Betrachtungen mit einbezogen werden,
  - Begründungen für die Auswahl und den Ausschluss von Varianten schlüssig dargelegt und dokumentiert werden,
- b) die Regelungen der jeweils aktuellen Richtlinie für die Durchführung von Liegenschafts- und Bauaufgaben des Landes Rheinland-Pfalz zu Bedarfsanmeldungen und Planungsaufträgen für große Neu-, Um- und Erweiterungsbaumaßnahmen einzuhalten,
- c) Anforderungen in der Wettbewerbsauslobung verbindlich festzulegen sowie Methoden für Nachweise zur Überprüfung von Vorgaben vor der Auslobung zu überprüfen,
- d) Wettbewerbsverfahren konsistent durchzuführen,
- e) unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dem Bewertungsmerkmal „Klimaneutralität“ bei Wettbewerben mehr Gewicht zu verleihen,
- f) die Methodik zur Einschätzung des Energiebedarfs und der Klimaneutralität zu verbessern,
- g) den Aspekt „sommerlicher Wärmeschutz“ bei Wettbewerben stärker zu beachten.

#### **3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

**Nr. 5 Mittelbare Beteiligung des Landes an der Messe Pirmasens GmbH  
- trotz fehlenden Landesinteresses und dauerhafter Defizite Beteiligung fortgeführt -**

Für die Beteiligung der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz A. ö. R. an der Messe Pirmasens GmbH fehlte ein wichtiges Landesinteresse. Der von der Landesregierung im Jahr 2008 in Aussicht gestellte Ausstieg aus der GmbH wurde trotz langjähriger Verhandlungen bisher nicht vollzogen. Seither hat sich die wirtschaftliche Situation der Gesellschaft weiter verschlechtert. Eine Kündigung des Gesellschaftsverhältnisses wurde nicht geprüft.

Die Messe Pirmasens GmbH war dauerhaft defizitär. Der Verlustvortrag 2020 von fast 7,3 Mio. € resultierte u. a. aus Überkapazitäten von Hallenflächen. Allein auf die Geschäftsjahre 2018 bis 2020 entfiel ein Gesamtfehlbetrag von 2,1 Mio. €.

Die Gesellschafter beschlossen, bei einer Bewertung der Geschäftsanteile einseitig von der Stadt Pirmasens übernommene Verluste von mehr als 3,4 Mio. € zu deren Gunsten anzurechnen. Der hierfür erforderliche Satzungsänderungsbeschluss wurde allerdings nicht rechtswirksam vollzogen.

Für das im Eigentum der Gesellschaft stehende Messengelände beschloss der Stadtrat der Stadt Pirmasens im Jahr 2018 eine neue Nutzungskonzeption. Die erforderliche Befassung der Gesellschafterversammlung sowie diesbezügliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlten.

Bedeutendste Mieterin der Messe Pirmasens GmbH ist deren Hauptgesellschafterin, die Stadt Pirmasens. Die Gesellschaft erstellte keine Mietpreiskalkulationen. Dadurch konnte die Wirtschaftlichkeit der vereinbarten Mieten nicht überprüft werden. Für die von der Stadt miettfrei genutzten Flächen wurden zudem nicht alle Betriebskosten weiterberechnet.

**1 Allgemeines**

Die 1998 gegründete Messe Pirmasens GmbH (MPG) hat den Betrieb und die Vermarktung des Messengeländes in Pirmasens zum Gegenstand. Der MPG ist jede Betätigung gestattet, die geeignet ist, unmittelbar oder mittelbar den Zweck des Unternehmens zu fördern.<sup>1</sup>

Am Stammkapital in Höhe von 4.275.000 € sind insbesondere die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz A. ö. R. (ISB), für die das Land als Gewährträger haftet, mit über 41 % und die Stadt Pirmasens mit einem Anteil von über 58 % beteiligt.

---

<sup>1</sup> § 2 Gesellschaftsvertrag.

Als Sacheinlage übertrug die Stadt der Gesellschaft das Eigentum am Messegelände.<sup>2</sup> Diese gestattete ihr durch Eintragung beschränkt persönlicher Dienstbarkeiten<sup>3</sup> im Grundbuch die mietfreie Mitbenutzung von Teilflächen.

Derzeit umfasst das Messegelände vier Hallen.<sup>4</sup> Die Hallen 3 und 4 sind fremdvermietet. Die Messehallen 5 und 6 (jeweils mit den Ebenen A bis D) und der angegliederte Verwaltungstrakt mit Konferenz- und Büroräumen werden für kommunale Zwecke und für Messezwecke genutzt.

Anfänglich richtete sich das Nutzungskonzept der Messehalle 5 - mit Ausnahme der multifunktionalen Halle 5 A - und der Halle 6 auf einen reinen Messebetrieb. Einhergehend mit der Abnahme der Bedeutung des Standortes Pirmasens als (inter-)nationalem Messestandort zeichnete sich ab dem Jahr 2008 ein Trend zu kleineren Fachmessen ab. Hierfür wurden vorwiegend die Hallen 5 A und 6 A genutzt.

Bedeutendste Nutzerin des Messegeländes ist die Stadt Pirmasens. Sie nutzte auf der Grundlage der im Grundbuch eingetragenen Rechte seit Gründung der MPG Flächen auf dem Messegelände für den Schul- und Vereinssport, die Jugendverkehrsschule und als Ratssaal mietfrei. Hierfür hatte sie nach dem Vertrag über die städtische Nutzung der Messehallen vom 21. Dezember 2010 zwischen MPG und Stadt Pirmasens lediglich einen Betriebskostenersatz zu leisten, „der jährlich festgesetzt wird und aufgrund der tatsächlichen Unterhaltungs- und Betriebskostenaufwendungen anteilig berechnet wird“.<sup>5</sup> Weitere Flächen zur kommunalen Nutzung<sup>6</sup> mietete die Stadt sukzessive an.

Im Jahr 2007 hatte der Rechnungshof die Betätigung des Landes bei der Messe in Pirmasens geprüft. Er hatte im Wesentlichen gefordert, die Beteiligung der ISB - mangels Vorliegens eines wichtigen Landesinteresses - an die Stadt Pirmasens oder Dritte zu übertragen. Die Landesregierung stellte seinerzeit in Aussicht, dass die Voraussetzungen für einen Rückzug der ISB aus der MPG im Jahr 2008 geschaffen werden könnten. Zunächst wurde angestrebt, durch eine Veräußerung der Anteile des Landes die ursprünglich eingesetzten Mittel zurückzuerhalten.<sup>7</sup>

Der Rechnungshof hat die Betätigung des Landes Rheinland-Pfalz über die ISB bei der MPG erneut geprüft. Die Prüfung umfasste die Geschäftsjahre 2017 bis 2020 sowie die Verhandlungen zur Veräußerung der ISB-Geschäftsanteile an die Stadt Pirmasens im Jahr 2021. Soweit erforderlich, wurden Vorgänge aus früheren Jahren sowie bis zum Juni 2022 abgeschlossene (Teil-)Vorgänge in die Prüfung einbezogen.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Unvollständiger Betriebskostenersatz**

Im Rahmen einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung hat die MPG ihre vertraglich begründeten Ansprüche gegen die Stadt Pirmasens auf anteiligen Ersatz der Betriebskosten hinsichtlich der mietfrei genutzten Teile des Messegeländes vollständig geltend zu machen.

---

<sup>2</sup> § 5 Abs. 2 Gesellschaftsvertrag.

<sup>3</sup> Nutzungsrechte im Sinne der §§ 1090 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuchs.

<sup>4</sup> Von den anfänglich sechs Hallen wurden die Hallen 1 und 2 veräußert bzw. abgerissen.

<sup>5</sup> § 2 Nr. 1 des genannten Vertrags.

<sup>6</sup> Schulbuchausleihe, Schulverwaltungsamt, Impfzentrum.

<sup>7</sup> Jahresbericht 2007/2008, Nr. 15 - Mittelbare Beteiligung des Landes an Tochtergesellschaften der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH und der Nürburgring GmbH - (Drucksache 15/1900).

Die ISB hatte keine Informationen darüber, ob die geleisteten Zahlungen der Stadt die anteiligen Betriebskosten vollständig deckten. Auf Nachfrage des Rechnungshofs gab die MPG an, nur einen Teil der Betriebskosten weiter zu berechnen.

Bezüglich der von der Stadt Pirmasens mietfrei genutzten Flächen sind sämtliche Betriebskosten anteilig weiter zu berechnen. Insoweit hält der Rechnungshof es für dringend geboten, dass die MPG überprüft, ob Forderungen gegenüber der Stadt Pirmasens bestehen und diese für zurückliegende Zeiträume geltend gemacht werden können.

Die ISB sollte in ihrer Funktion als Gesellschafterin auf die Erhebung des vertraglich geschuldeten auskömmlichen Betriebskostenersatzes einschließlich der Geltendmachung von Ansprüchen für die Vergangenheit hinwirken.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, die ISB habe dies für den Fall, dass eine zeitnahe Veräußerung an die Stadt Pirmasens nicht erfolge, zugesagt. Über das Ergebnis werde berichtet.

## **2.2 Kalkulation der Mietpreise fehlte**

Die MPG ist bei der Führung ihrer Geschäfte dem Gebot wirtschaftlichen Handelns verpflichtet.<sup>8</sup> Vor diesem Hintergrund bedarf es vor jeder Vermietung der internen Kalkulation der Mieten mit allen anfallenden Kosten, um beurteilen zu können, ab wann zumindest ein Kostendeckungsbeitrag erwirtschaftet werden kann.

Die ISB gab an, sie habe keine Kenntnis darüber, ob die Mieten, welche die MPG mit der Stadt Pirmasens vereinbart hat, kostendeckend seien. Eine entsprechende Kalkulation sei ihr nicht bekannt.

Die ISB sollte als Gesellschafterin der MPG darauf hinwirken, dass diese die Voraussetzungen für dem Wirtschaftlichkeitsgebot genügende Festlegungen von Mietpreisen schafft.

Das Ministerium hat sich auch insoweit wie unter 2.1 dargestellt geäußert.

## **2.3 Nutzungsänderungsbeschluss fehlte**

### **2.3.1 Beschlusslage**

Strategische Entscheidungen, die über die laufende Geschäftstätigkeit der Gesellschaft hinausgehen, bedürfen eines mit einer Dreiviertelmehrheit zu fassenden Gesellschafterbeschlusses.<sup>9</sup>

Der Stadtrat der Stadt Pirmasens beschloss im April 2018 eine neue Nutzungskonzeption für die Messehallen 5 und 6 sowie den Verwaltungstrakt. Mit dem Konzept wurde eine multifunktionale - im Wesentlichen kommunale - Nutzung angestrebt.<sup>10</sup> Die ISB stimmte in der Folgezeit den Wirtschaftsplänen, in denen Kosten für Maßnahmen zur Umsetzung veranschlagt waren, in Kenntnis des Konzepts zu (Nr. 2.3.3).

Aus den Gremienprotokollen war demgegenüber nicht ersichtlich, dass die Gesellschafterversammlung der MPG mit der neuen Nutzungskonzeption befasst worden war. Ein entsprechender Beschluss war nicht dokumentiert.

---

<sup>8</sup> § 87 Abs. 4 Satz 1 Gemeindeordnung.

<sup>9</sup> Vgl. § 13 Abs. 2 Satz 1 und § 11 Abs. 4 Satz 1 Gesellschaftsvertrag.

<sup>10</sup> Dieses umfasste neben der Nutzung für Messen und den Schul- und Vereinssport u. a. Vermietungen für die Lagerhaltung. Die weiteren Planungen sahen vor, die Ämter Schulverwaltung (im Jahr 2020) und Stadtarchiv (im Jahr 2023) mitsamt der benötigten Lagerfläche im Messekomplex anzusiedeln. Den Nutzungsänderungen sollten umfangreiche Brandschutz- und Sanierungsarbeiten vorausgehen.

Die Nutzungsänderung stellt eine grundsätzliche und strategisch wichtige Entscheidung dar, die über die laufende Geschäftstätigkeit der Gesellschaft hinausgeht. Der damit notwendige Gesellschafterbeschluss ist mit der Mehrheit von 75 % der abgegebenen Stimmen zu fassen, womit die Zustimmung der ISB erforderlich war. Diese kann durch die Kenntnis sowie die nachgehende Zustimmung der ISB zu den Wirtschaftsplänen nicht ersetzt werden.

Die ISB hat auf die Einhaltung der Zustimmungsvorbehalte zu achten, ihr gesellschaftsrechtlich verankertes Mitbestimmungsrecht einzufordern und dieses im Interesse der Gesellschaft wahrzunehmen.

Das Ministerium hat erklärt, die ISB habe mitgeteilt, zukünftig entsprechend zu verfahren.

### **2.3.2 Unternehmensgegenstand**

Der Betrieb eines Messegeländes setzt eine entsprechende Nutzung voraus. Zwar ist der Gesellschaft gemäß Gesellschaftsvertrag „jede Betätigung gestattet, die geeignet ist, unmittelbar oder mittelbar den Zweck des Unternehmens zu fördern.“ Die Vermietung und Nutzung des Geländes vorwiegend zur Erfüllung kommunaler Aufgaben lässt sich allerdings kaum noch unter die satzungsrechtliche Aufgabe des Betriebs eines Messegeländes subsumieren. Wird dauerhaft eine andere Nutzung als zu Messezwecken angestrebt, sollte der Gesellschaftsvertrag angepasst werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die ISB werde für den Fall, dass nicht zeitnah eine Veräußerung an die Stadt erfolge, auf eine Anpassung des Gesellschaftszwecks „Betrieb und Vermarktung des Messegeländes in Pirmasens“ hinwirken.

### **2.3.3 Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**

Vor der Entscheidung über eine Nutzungsänderung des Messekomplexes hätte es einer Kosten-Nutzen-Analyse bedurft, um deren Wirtschaftlichkeit beurteilen zu können.

Die Fehlbeträge der MPG in den Jahren 2018 bis 2020 in Höhe von 2,1 Mio. € entstanden maßgeblich durch Reparatur- und Instandhaltungsmaßnahmen von zusammen 1,7 Mio. €. Nach dem Investitionsplan für Bauunterhalt 2022 bis 2026 sind weitere Maßnahmen mit einem Volumen von fast 6,8 Mio. € geplant, die überwiegend auf städtische Nutzungen zurückzuführen sind.<sup>11</sup> Der Plan enthielt - wie auch die Wirtschaftspläne der Vorjahre - den Hinweis, dass die Planansätze auf Basis der vom Stadtrat der Stadt Pirmasens im Jahr 2018 beschlossenen Nutzungskonzeption erstellt worden waren.

Gleichwohl stimmte die ISB regelmäßig den in den Wirtschaftsplänen veranschlagten Kosten für Baumaßnahmen zu, die für die Umsetzung der Nutzungskonzeption vorgesehen waren.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, die ISB habe mitgeteilt, dass sie über die Nutzungskonzeption und den enormen bestehenden Investitionsaufwand informiert gewesen sei. Für den Fall, dass nicht zeitnah eine Veräußerung an die Stadt Pirmasens erfolge, habe sie zugesagt, im Rahmen ihrer erforderlichen Zustimmung zu den Wirtschaftsplänen zukünftig das Vorliegen von Wirtschaftlichkeitsberechnungen einzufordern.

---

<sup>11</sup> Für einzelne Maßnahmen wurden bzw. werden von der MPG angabegemäß Förderanträge gestellt.

## **2.4 Flächenübertragung und alternative Nutzungsmöglichkeiten**

Nach der Nutzungsänderung wurden Flächen des Messegeländes zunehmend für kommunale Aufgaben herangezogen.

Vor diesem Hintergrund hält der Rechnungshof es für geboten zu prüfen, ob der Stadt Pirmasens zumindest die von ihr genutzten Flächen übertragen werden können. Ergänzend sollte unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit anhand von Szenario-Analysen die weitere Nutzung des Messegeländes überprüft werden. Hierbei sollten verschiedene alternative Nutzungsmöglichkeiten bis hin zur Stilllegung von Flächen oder dem Abriss von Hallen einbezogen werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die ISB habe dies für den Fall, dass eine zeitnahe Veräußerung an die Stadt Pirmasens nicht erfolge, zugesagt. Über das Ergebnis der erwirkten Maßnahmen werde berichtet.

## **2.5. Einseitige Verlustübernahmen**

Die MPG war dauerhaft defizitär. Der Verlustvortrag betrug 2020 fast 7,3 Mio. €. Auf die Geschäftsjahre 2018 bis 2020 entfiel ein Gesamtfehlbetrag von 2,1 Mio. €.

Die Kostenbelastung der Gesellschaft resultierte wesentlich aus einer Überkapazität von Hallenflächen, die bei Gründung von der Stadt Pirmasens eingebracht worden waren. Die Vermietungen zu Messezwecken lagen dauerhaft auf einem niedrigen Niveau. Im Jahr 2018 fanden sechs Messen statt. 2019 und 2020 ging die Anzahl auf jeweils zwei zurück.

### **2.5.1 Nicht rechtswirksam vollzogene Änderung des Gesellschaftsvertrags**

Änderungen eines Gesellschaftsvertrags bedürfen zu ihrer Wirksamkeit der Eintragung in das Handelsregister.<sup>12</sup> Die Anmeldung hat in notariell beglaubigter Form zu erfolgen.<sup>13</sup>

Im November 2016 beriet die Gesellschafterversammlung über die Übernahme der aufgelaufenen Verluste für die Jahre 2010 bis 2015 von zusammen 1,1 Mio. €. Die Stadt Pirmasens kündigte an, sie werde eine Einlage in Höhe des Gesamtverlustes leisten. Der Vertreter der Stadt Pirmasens wies dabei allerdings darauf hin, die Stadt habe den Verlustausgleich in ihren Gremien nur unter der Bedingung beschlossen, dass allein die Stadt Pirmasens durch die Einlage begünstigt werde.

Die Gesellschafterversammlung fasste daraufhin einstimmig den Beschluss zur einseitigen Verlustübernahme durch die Stadt Pirmasens, wobei der Betrag der Verlustübernahme bei Bewertung der Anteile alleine der Stadt Pirmasens zuzuordnen sein sollte. Um die Beschlüsse - auch im Hinblick auf weitere Einzahlungen - umzusetzen, wurde eine entsprechende Änderung des Gesellschaftsvertrags beschlossen. Dabei wurde eine Öffnungsklausel vorgesehen, aufgrund derer die Gesellschafterversammlung beschließen können sollte, auch weitere Einzahlungen von Gesellschaftern als Mehrwert zugunsten des einzahlenden Gesellschafters zu berücksichtigen.

Die Gesellschaftsvertragsänderungen wurden indes weder notariell beglaubigt noch im Handelsregister eingetragen.

Es konnte - auch von der ISB - nicht nachvollzogen werden, aus welchen Gründen die Gesellschafterbeschlüsse zur Änderung des Gesellschaftsvertrags nicht umgesetzt wurden.

---

<sup>12</sup> § 54 Abs. 3 des Gesetzes betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG).

<sup>13</sup> § 54 Abs. 1 Satz 2 GmbHG.

Die ISB hat als Gesellschafterin darauf zu achten, dass Beschlüsse der Gesellschafterversammlung umgesetzt und die Gesellschaftsverhältnisse transparent und nachvollziehbar geregelt werden.

Das Ministerium hat erklärt, die ISB habe dies zugesagt. Vorliegend habe es sich um einen Einzelfall gehandelt, bei dem auch diesbezügliche Hinweise des Wirtschaftsprüfers in den Jahresabschlussberichten nicht klar und eindeutig erfolgt seien. Die ISB habe mitgeteilt, sie achte stets darauf, dass Beschlüsse der Gesellschafterversammlung umgesetzt würden und die Gesellschaftsverhältnisse transparent und nachvollziehbar geregelt seien.

### **2.5.2 Gesellschafterbeschlüsse in den Folgejahren**

Anknüpfend an die beschlossene, aber nicht rechtswirksam umgesetzte Satzungsänderung fasste die Gesellschafterversammlung in den Folgejahren weitere Beschlüsse. Diese sahen eine Übernahme der Verluste der Jahre 2016 bis 2019 von zusammen 2,3 Mio. € durch die Stadt Pirmasens vor. Dadurch sollte eine Überschuldung vermieden werden. Die Beschlüsse beinhalteten, dass die Verlustübernahmen bei der Bewertung der Gesellschaftsanteile vorab alleine der Stadt Pirmasens zuzuordnen sind.

In der Folge bezog die Stadt Pirmasens bei der Berechnung der Anteilswerte die übernommenen Verluste in die Verkaufsverhandlungen mit ein. Zusammen mit dem Gesamtverlust der Jahre 2010 bis 2015 der MPG errechnete sich daraus eine Vorabzuordnung zugunsten der Stadt Pirmasens von 3,4 Mio. €.

Vor dem Hintergrund der unwirksamen Satzungsänderung und der Tatsache, dass die Verluste der MPG überwiegend aus der kommunalen Nutzung zur Erfüllung städtischer Aufgaben und den von Anfang an bestehenden Überkapazitäten des von der Stadt eingebrachten Messegeländes resultierten, hätte die ISB den oben genannten Beschlüssen nicht zustimmen dürfen.

Das Ministerium hat erklärt, die ISB habe mitgeteilt, aus ihrer Sicht sei die Zustimmung zur Anrechnung der Verlustübernahmen zugunsten der Stadt Pirmasens sachgerecht gewesen. Dadurch sei die Insolvenz der MPG verhindert worden. Die ISB habe keine Zahlungen erbracht. Die Anrechnung der Verlustübernahmen bei der Anteilsbewertung entspreche dem allgemeingültigen Grundsatz im Wirtschaftsleben („Liquidationspräferenz“), dass einseitige Vorleistungen eines Gesellschafters bei einer Liquidation oder einem Verkauf vorrangig berücksichtigt werden.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass er eine vollständige Anrechnung der Verlustübernahmen bei der Anteilsbewertung im Zuge weiterer Verkaufsverhandlungen weiterhin nicht für sachgerecht hält. Defizite aus der überwiegend kommunalen Nutzung und aus den von der Stadt eingebrachten Überkapazitäten sollten angemessen berücksichtigt werden.

## **2.6 Fehlendes Landesinteresse und Ausstieg aus der MPG**

Wie bereits in der vorangegangenen Prüfung des Rechnungshofs festgestellt, fehlte ein wichtiges Landesinteresse für die Betätigung des Landes bei der MPG. Trotz langjähriger Verhandlungen wurde der von der Landesregierung bereits 2008 in Aussicht gestellte Ausstieg der ISB aus der MPG bisher nicht vollzogen. Die wirtschaftliche Lage der Messegesellschaft hat sich inzwischen weiter verschlechtert. Die Verkaufsverhandlungen scheiterten u. a. daran, dass die beiden Gesellschafterinnen unterschiedliche Vorstellungen über den Kaufpreis der Gesellschaftsanteile und die Konditionen für einen Besserungsschein<sup>14</sup> hatten.

---

<sup>14</sup> Ein Besserungsschein verpflichtet den Käufer einer Beteiligung, auf einen bereits gezahlten Kaufpreis zu einem späteren Zeitpunkt eine Nachzahlung zu leisten, wenn bestimmte vertraglich fixierte Umstände eintreten.

Die ISB als Anstalt des öffentlichen Rechts unter der Aufsicht des Landes darf ihre Beteiligungen nicht unter Wert verkaufen.<sup>15</sup> Im Hinblick darauf ist es erforderlich, den Wert der Geschäftsanteile der ISB an der MPG sachgerecht und nachvollziehbar zu ermitteln. Vor der Beauftragung weiterer Gutachten - wie z. B. zur Unternehmens- oder Verkehrswertermittlung - sollte hierfür allerdings eine Kosten-Nutzen-Abschätzung erfolgen.

Der Gesellschaftsvertrag<sup>16</sup> sieht ein Verfahren für die Kündigung eines Gesellschafters vor. Dieses setzt einen verbindlichen Zeitrahmen, in dem das Ausscheiden des Gesellschafters - notfalls auch durch Auflösung der Gesellschaft - im Fall der Kündigung vollzogen werden muss. Dadurch könnten langwierige ergebnislose Verhandlungen sowie Folgekosten unter Umständen vermieden werden.

Die ISB sollte den Ausstieg aus der MPG zeitnah vollziehen. Sofern eine vertragliche Übernahme ihrer Geschäftsanteile - idealerweise mit Besserungsschein - durch die Stadt Pirmasens nicht gelingt, sollte eine Kündigung des Gesellschaftsverhältnisses in Betracht gezogen werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es teile die Auffassung, dass das wichtige Landesinteresse für eine Beteiligung der ISB an der MPG entfallen und daher zeitnah der Ausstieg aus der MPG zu vollziehen sei. Hinsichtlich der aktuellen Verkaufsbemühungen sei mitzuteilen, dass die ISB die Verkaufsverhandlungen mit der Stadt Pirmasens wieder aufgenommen habe. Maßgebend sei neben dem Kaufpreis die Vereinbarung eines Besserungsscheines. Ein solcher sei aufgrund der zu Recht bestehenden wirtschaftlichen Interessen der ISB und somit auch letztendlich der des Landes als unerlässlich anzusehen. Die Möglichkeit der Vereinbarung eines Besserungsscheines entfele indes bei einer Kündigung des Gesellschaftsverhältnisses. Aus diesem Grund werde die Vereinbarung einer einvernehmlichen Verkaufslösung mit der Stadt Pirmasens gegenüber einer Kündigung präferiert.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) auf die Einhaltung der Zustimmungsvorbehalte in der Gesellschafterversammlung zu achten, das gesellschaftsrechtlich verankerte Mitbestimmungsrecht einzufordern und dieses im Interesse der Gesellschaft wahrzunehmen,
- b) vor grundlegenden Nutzungsänderungen die Vorlage von Wirtschaftlichkeitsberechnungen einzufordern,
- c) Beschlüsse der Gesellschafterversammlung umzusetzen und die Gesellschaftsverhältnisse transparent und nachvollziehbar zu regeln.

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

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) auf die Erfüllung des vertraglich geschuldeten auskömmlichen Betriebskostenersatzes einschließlich der Geltendmachung auch von Ansprüchen für die Vergangenheit und die Erstellung von Mietpreiskalkulationen hinzuwirken,
- b) bei einer dauerhaft angestrebten Nutzung zu anderen als Messezwecken auf eine Anpassung des Gesellschaftsvertrags hinzuwirken,

---

<sup>15</sup> § 105 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 63 Abs. 3 Satz 1 LHO.

<sup>16</sup> § 20 des Vertrags.

- c) auf eine Prüfung alternativer Nutzungsmöglichkeiten der Flächen unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und auf eine Prüfung zumindest der Übernahme der von der Stadt Pirmasens genutzten Flächen hinzuwirken,
- d) im Zuge weiterer Verkaufsverhandlungen die Defizite aus der überwiegend kommunalen Nutzung und aus den von der Stadt eingebrachten Überkapazitäten angemessen zu berücksichtigen,
- e) zeitnah den Ausstieg aus der MPG zu vollziehen und auf eine Übernahme der Geschäftsanteile der ISB - idealerweise mit Besserungsschein - durch die Stadt Pirmasens im Verhandlungswege hinzuwirken oder andernfalls eine Kündigung des Gesellschaftsverhältnisses zu prüfen.

Nr. 6

**Organisation und Personalbedarf des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung  
- wirtschaftliche und zügige Durchführung von Bau-  
maßnahmen sowie bedarfsgerechte Instandhaltung  
nicht sichergestellt -**

Beim Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung waren Anfang 2022 insgesamt 255 Stellen vakant. Bis Ende 2026 scheidet Bedienstete mit einem Beschäftigungsumfang von 220 Vollzeitkräften (VZK) allein durch Erreichen der Regelaltersgrenze aus. Dies hat erheblichen Einfluss auf die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung.

Die Niederlassungen des Landesbetriebs führten Bauvorhaben im Rahmen einer sogenannten Matrixorganisation durch. Eine wirtschaftliche und zügige Durchführung der Bauprojekte war mit dieser Organisationsform nicht möglich. So fehlte bei den Führungskräften die für eine effiziente Aufgabenerledigung erforderliche Bündelung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung. Allein durch die Umstellung auf eine auf die Anforderungen des Landesbetriebs abgestimmte Linienorganisation entstehen Arbeitszeitreserven von mindestens 91 VZK.

Die Vergabe von Leistungen an freiberuflich Tätige wie Architekten, Ingenieure und Sonderfachleute sowie die Überwachung dieser Leistungen durch den Landesbetrieb wies erhebliche Mängel auf. Die Überwachung ging deutlich über das rechtlich und wirtschaftlich gebotene Maß hinaus. Allein durch die Optimierung der Überwachung entstehen Einsparpotenziale von mindestens 156 VZK.

Ein umfassendes und strukturiertes Instandhaltungsmanagement war nicht eingerichtet. So war der Gebäudebestand weder einheitlich noch vollständig erfasst. Erforderliche Maßnahmen zur Bauunterhaltung waren nicht vollständig ermittelt und priorisiert. Damit fehlten grundlegende Voraussetzungen für eine langjährige wirtschaftliche Nutzung und den Erhalt des Immobilienvermögens des Landes.

Die Nachteile der Matrixorganisation wirkten sich auch auf die Bearbeitung von Instandhaltungsmaßnahmen und kleineren Baumaßnahmen aus. Die vorgesehene selbstständige und zügige Bearbeitung von Instandhaltungs- und Baumaßnahmen bis 1 Mio. € in Eigenerledigung war nicht gewährleistet. Bei Einrichtung einer Linienorganisation und einer Umsetzung des Personals entstehen Einsparpotenziale von mindestens 14 VZK.

**Die starke Zergliederung der Aufgaben der Zentrale in 13 Organisationseinheiten entsprach nicht den Anforderungen an eine wirtschaftliche und zweckmäßige Organisation. Der Geschäftsleitung war es dadurch nur eingeschränkt möglich, den breit gefächerten Verantwortungsbereich vollständig zu überblicken und die Leitungsfunktion sachgerecht wahrzunehmen. Zudem war eine dauerhafte Steuerung und Koordinierung der Arbeitsprozesse zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit nicht angemessen sichergestellt.**

**Zusätzliche Personaleinsparungen von insgesamt 74 VZK sind in weiteren Bereichen möglich, wenn Optimierungspotenziale genutzt und angemessene Leistungsanforderungen zugrunde gelegt werden.**

**Bei Umsetzung der Optimierungsmöglichkeiten entsteht ein Einsparpotenzial von bis zu 335,5 VZK. Dies entspricht Personalkosten von jährlich bis zu 38,2 Mio. €. Die Einsparpotenziale können für die Bearbeitung zusätzlicher Aufgaben und zur Verminderung der Zahl der Vakanten genutzt werden, sofern ein Konzept hierzu entwickelt wird.**

## **1 Allgemeines**

Der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (Landesbetrieb LBB) wurde am 1. Januar 1998 errichtet.<sup>1</sup> Er hat seinen Sitz in Mainz. Niederlassungen sind in Diez, Idar-Oberstein, Kaiserslautern, Koblenz, Landau, Mainz, Trier und Weilerbach eingerichtet.

Aufgabe des Landesbetriebs LBB ist die nach finanzwirtschaftlichen Grundsätzen eigenverantwortliche Beschaffung, Bewirtschaftung und Verwertung der baulichen Infrastruktur für die Landesbehörden und die Erfüllung der Bauaufgaben des Landes sowie von Bundesbauaufgaben im Land, auch unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit. Er ist wirtschaftlicher Eigentümer der Liegenschaften des Landes.<sup>2</sup> Im Jahr 2021 waren dies 513 Wirtschaftseinheiten mit insgesamt 1.418 Gebäuden. Die Gesamtfläche der Grundstücke betrug 10,2 Mio. m<sup>2</sup>, die Gesamtgebäudefläche 2,5 Mio. m<sup>2</sup>.

Der Landesbetrieb LBB untersteht der Dienst- und Fachaufsicht des Ministeriums der Finanzen als oberster Baubehörde des Landes, soweit Landesaufgaben betroffen sind.

Der Bund hat die Erledigung seiner Bauangelegenheiten im Land Rheinland-Pfalz im Wege der Organleihe dem Landesbetrieb LBB als baudurchführende Ebene (BdE) und dem Amt für Bundesbau als Fachaufsicht führender Ebene (FfE) übertragen. Das Land hat sicherzustellen, dass der Landesbetrieb LBB personell und materiell so ausgestattet ist, dass er in der Lage ist, die Bauangelegenheiten des Bundes nach dessen Vorgaben zügig und wirtschaftlich umzusetzen.

Anfang 2022 waren beim Landesbetrieb LBB insgesamt 255 Stellen vakant. Bis Ende 2026 scheiden 257 Bedienstete mit einem Beschäftigungsumfang von

---

<sup>1</sup> Organisationsverfügung für den Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ (Landesbetrieb LBB), Bekanntmachung des Ministeriums der Finanzen vom 6. November 1997 (O 6100 A - 418), MinBl. 1997, S. 502. Er ist ein rechtlich unselbstständiger, abgesonderter Teil der Landesverwaltung, dessen Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist (Nr. 1.1 zu § 26 VV-LHO).

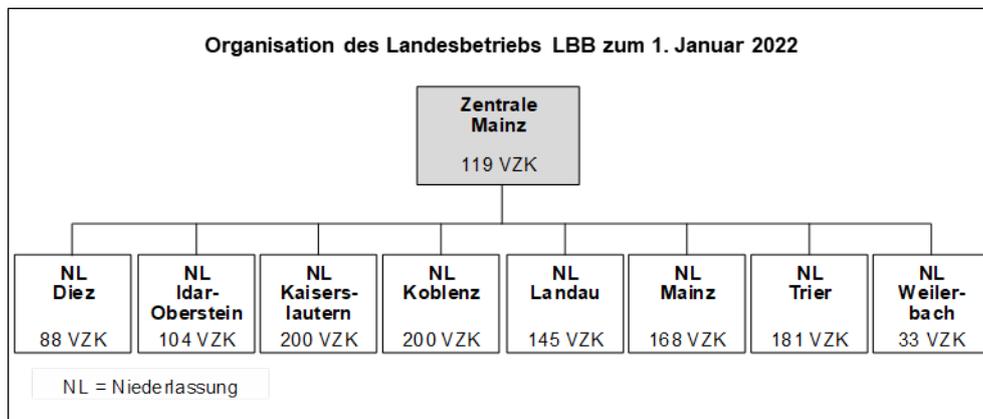
<sup>2</sup> Mit wenigen Ausnahmen.

220 VZK allein durch Erreichen der Regelaltersgrenze aus. Hinzu kommen Vakanzen durch sonstige Fluktuation wie z. B. Kündigungen. Aufgrund des demografischen Wandels gestaltet sich die Gewinnung und Bindung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften zunehmend schwieriger. Dies hat erheblichen Einfluss auf die Aufgabenerledigung durch den Landesbetrieb LBB.

Der Rechnungshof hat die Organisation und den Personalbedarf des Landesbetriebs LBB geprüft. Er hat insbesondere untersucht, ob bei der Erfüllung der Bauaufgaben des Landes, bei der Instandhaltung der Gebäude sowie bei der Erbringung von Dienstleistungen zur Bewirtschaftung und zum Betrieb von Liegenschaften strukturelle Defizite und Optimierungspotenziale bestehen. Ziel der Prüfung war es, Arbeitszeitreserven bzw. Einsparpotenziale aufzuzeigen und Hinweise zu geben, wie Aufgaben wirtschaftlicher und zweckmäßiger erledigt werden können.

Die Erledigung der Aufgaben für den Bund war insoweit Gegenstand der Prüfung, als die Organisation des Landesbetriebs LBB und der Personaleinsatz der Landesbediensteten auch für diese Aufgaben von Bedeutung sind.

Am 1. Januar 2022 waren beim Landesbetrieb LBB insgesamt 1.377 Bedienstete mit einem Stellenanteil von 1.256 VZK eingesetzt, davon 119 VZK in der Zentrale und 1.137 VZK in den Niederlassungen.<sup>3</sup>



Die Zentrale war in einen Führungsbereich, in Unterstützungsbereiche sowie in die Geschäftsfelder Immobilienmanagement und Baumanagement gegliedert.

In den Niederlassungen waren neben der Niederlassungsleitung das Projektmanagement, bis zu sechs Fachsparten und die Unterstützungsbereiche eingerichtet. Bei einigen Niederlassungen waren besondere Aufgaben in Competence Centern gebündelt, die landesweit zuständig waren.

## 2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

### 2.1 Geschäftsfeld Baumanagement - wirtschaftliche und zügige Durchführung von Bauprojekten nicht sichergestellt

Das Geschäftsfeld Baumanagement war an den Niederlassungen für die Durchführung der Bauvorhaben<sup>4</sup> in den jeweils zugewiesenen Regionen zuständig.<sup>5</sup> Diese

<sup>3</sup> Nicht enthalten sind 18 VZK, die ihren Dienst in der Außenstelle „Flughafen Frankfurt - Hahn“ verrichteten.

<sup>4</sup> Kleine Baumaßnahmen des Landes bis 1 Mio. € wurden durch das Geschäftsfeld Immobilienmanagement umgesetzt.

<sup>5</sup> Die Niederlassung Weilerbach wurde 2013 eingerichtet und war ausschließlich für das Neubauprojekt des „Kaiserslautern Military Community Medical Center“ zuständig. Aufgrund dieser Sonderstellung war diese Niederlassung nicht Gegenstand der Prüfung.

trugen die Verantwortung für die Qualität der erbrachten Leistung und das wirtschaftliche Ergebnis. Im Jahr 2021 betrug das Bauvolumen 372 Mio. €; davon entfielen 163 Mio. € auf den Bund und 209 Mio. € auf das Land.

### **2.1.1 Matrixorganisation für Bauaufgaben in den Niederlassungen**

#### **Unterschied zur Linienorganisation**

Die Bauprojekte wurden in den Niederlassungen seit der Gründung des Landesbetriebs LBB im Rahmen einer Matrixorganisation durchgeführt. Dieses Organisationsmodell hat der Landesbetrieb LBB bis zum Ende der Erhebungen im Wesentlichen beibehalten. Es unterscheidet sich stark von der in der Landesverwaltung üblichen und bewährten Linienorganisation. Im Unterschied hierzu sind bei der Matrixorganisation unterhalb der Geschäftsleitung zwei voneinander unabhängige, gleichberechtigte Leitungsebenen eingerichtet. Entscheidungen werden nicht hierarchisch getroffen, sondern müssen zwischen diesen Ebenen vereinbart werden. Die Mitarbeitenden sind bei der Erledigung ihrer Aufgaben beiden Vorgesetzten unterstellt.

Dies führt systembedingt zu Konflikten zwischen den beiden Leitungsebenen. Diese sollen in der Theorie zu innovativen Problemlösungen führen.<sup>6</sup> Die Konflikthanfälligkeit wird allerdings ganz überwiegend auch als wesentlicher Nachteil der Matrixorganisation betrachtet. Werden die Konflikte nämlich nicht kooperativ und an der Sache orientiert gelöst, birgt diese Organisationsform eine erhebliche Gefahr häufiger und unproduktiver Kompetenzstreitigkeiten. Unabhängig davon besteht schon grundsätzlich ein sehr hoher Kommunikations- und Abstimmungsbedarf.

Als weitere Nachteile der Matrixorganisation sind die schwerfällige Entscheidungsfindung, eine sinkende Motivation der mehrfachunterstellten Mitarbeitenden sowie ein erkennbar abnehmendes Verantwortungsbewusstsein der Führungskräfte, die Entscheidungen nicht alleine treffen und verantworten, zu nennen.<sup>7</sup> Die Nachteile haben in der Praxis mittlerweile fast überall zu einer Abkehr von dieser Organisationsform geführt.

Der Landesbetrieb LBB und das Ministerium der Finanzen thematisierten in dem von ihnen durchgeführten Reorganisationsprozess „Landesbetrieb LBB 2020“ zwar die Abkehr von der Matrixorganisation. Im Ergebnis sahen sie jedoch nur vor, künftig unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit in größerem Maße in festen Projektstrukturen zu arbeiten und die Matrixorganisation grundsätzlich beizubehalten.

#### **Matrixorganisation in den Niederlassungen**

Unterhalb der Niederlassungsleitungen waren das Projektmanagement und die Spartenleitungen als Leitungsebenen eingerichtet.

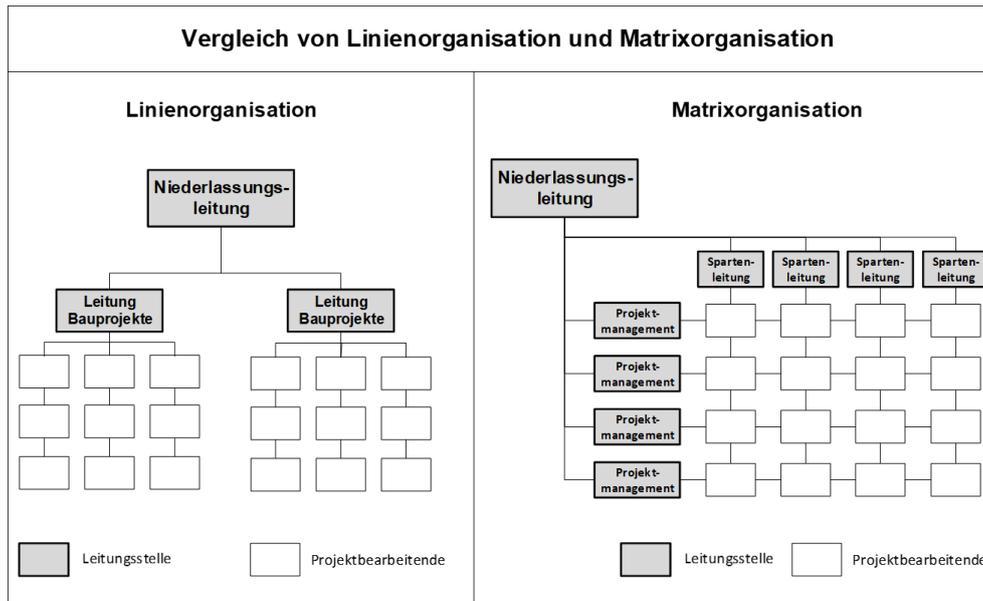
Das Projektmanagement ist zuständig für die Durchführung der einzelnen Bauvorhaben, die Spartenleitungen der Fachbereiche Hochbau, Bauingenieurwesen, Elektrotechnik und Versorgungstechnik für die fachlichen Bauleistungen sowie den Personaleinsatz.

Der konkrete Personaleinsatz für ein Bauprojekt wurde jeweils zwischen dem Projektmanagement und den Spartenleitungen vereinbart. Die Projektbearbeitenden der jeweiligen Sparten wurden den Projekten für bestimmte Arbeitsleistungen temporär zugewiesen. Der Projektmanager bzw. die Projektmanagerin waren dagegen für die Projekte verantwortlich.

---

<sup>6</sup> Vahs, Dietmar: Organisation - Ein Lehr- und Managementbuch, 10. Auflage, Stuttgart 2019, S. 166.

<sup>7</sup> Nicolai, Christina: Betriebliche Organisation, 3. Auflage, München 2020, S. 139 f.



### Feststellungen des Rechnungshofs

- Die Erhebungen des Rechnungshofs haben gezeigt, dass sich die in der Literatur beschriebenen Nachteile der Matrixorganisation auch auf die Durchführung der Bauprojekte beim Landesbetrieb LBB negativ auswirkten.
- In der Matrixorganisation fehlte systembedingt die für eine effiziente Aufgabenerledigung erforderliche Bündelung der übertragenen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung. Die Projektmanagerinnen und Projektmanager trugen zwar die Gesamtverantwortung für die ihnen übertragenen Bauprojekte, verfügten aber nicht über die zur Steuerung der Kosten, Termine und Qualitäten erforderlichen Befugnisse. Wesentliche Entscheidungen für die Durchführung der Bauvorhaben, zum Personaleinsatz, zur Vergabe von Leistungen an freiberuflich Tätige und zum Zeitpunkt der Erbringung von Leistungen lagen in der Zuständigkeit der Spartenleitungen. Sämtliche Entscheidungen waren zwischen Projektmanagerin oder Projektmanager und den Spartenleitungen auszuhandeln. Systembedingte Konflikte sowie ein hoher Kommunikations- und Abstimmungsaufwand waren die Folge. Die überwiegend langwierigen, aufwendigen und intransparenten Entscheidungsprozesse führten zu einer Diffusion der Verantwortung.
- Es bestand ein hoher Bedarf an Führungskräften. Außerdem wurden die Bediensteten in mehreren Projekten eingesetzt und bearbeiteten dort häufig nur bestimmte, abgegrenzte Teilaufgaben. Eine Identifikation und Verantwortlichkeit für das jeweilige Gesamtprojekt fehlte. Dies führte zu Unzufriedenheit und Motivationsverlust bei den mehrfachunterstellten Projektbearbeitenden.
- Insgesamt verzögerte der erhöhte Aufwand bei der Matrixorganisation die Baumaßnahmen.<sup>8</sup>

Bei Beibehaltung der Matrixorganisation wird eine zügige und wirtschaftliche Durchführung von Bauprojekten auch künftig nicht möglich sein. Eine vom Landesbetrieb LBB beauftragte Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft ist bereits im Jahr 2010 in ihrem Abschlussbericht zum Projekt „Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung in der LBB-Niederlassung Kaiserslautern“ zu vergleichbaren Ergebnissen gelangt.

<sup>8</sup> Die durchschnittliche Dauer von großen Baumaßnahmen des Landes betrug 9,6 Jahre.

Der Rechnungshof hat daher empfohlen, die Matrixorganisation schrittweise, im Rahmen von Pilotprojekten in einzelnen Niederlassungen, durch eine auf die Anforderungen des Landesbetriebs LBB abgestimmte Linienorganisation zu ersetzen. Mit dieser Organisationsform können die Bauvorhaben wirtschaftlich, zweckmäßig und zügiger als bisher durchgeführt werden. Eine Führungsebene kann systembedingt entfallen. Allein durch den entfallenden Mehraufwand für die Matrixorganisation bestehen Einsparpotenziale von mindestens 91 VZK.

Das Ministerium der Finanzen<sup>9</sup> hat erklärt, der Landesbetrieb LBB nehme die Anregungen des Rechnungshofs auf und prüfe, wie die Linienorganisation im Landesbau unter Vermeidung von deren organisatorischen Nachteilen umgesetzt werden könne. Hierbei müssten die unterschiedlichen Prozesse im Landesbau, eine differenzierte Erbringung der jeweils erforderlichen Fachleistungen, einschlägige Sonderfunktionen, die unterschiedlichen Projektgrößen, Prozesse und Prioritäten sowie mögliche Wechselwirkungen zu Prozessen und Vorgaben anderer Hauptauftraggeber Berücksichtigung finden. Es werde vorgeschlagen, diesen Prozess durch fachkundige externe Begleitung zu unterstützen.

### **2.1.2 Beauftragung und Überwachung freiberuflicher Architekten, Ingenieure und Sonderfachleute**

Für Planungs- und Ausführungsaufgaben (Architekten- und Ingenieuraufgaben nach HOAI<sup>10</sup>) kann der Landesbetrieb LBB freiberuflich Tätige hinzuziehen, soweit er die Leistungen nicht selbst erbringen kann oder Art und Umfang der Leistung dies erfordern.<sup>11</sup>

In den Jahren 2017 bis 2021 vergütete der Landesbetrieb LBB Leistungen von freiberuflich tätigen Architekten und Ingenieuren im Umfang von durchschnittlich 67,1 Mio. € im Jahr. Für die Überwachung der Arbeitsergebnisse waren zum 1. Juni 2021 212 VZK eingesetzt. Dies entspricht einem jährlichen Personalaufwand in Höhe von 24,7 Mio. €.

Zur Beauftragung und Überwachung freiberuflich Tätiger hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

- Die mit freiberuflich Tätigen geschlossenen Verträge genügten häufig nicht den rechtlichen Anforderungen. Insbesondere waren Leistungen oft nicht hinreichend genau beschrieben und überprüfbare Zwischenergebnisse nicht vereinbart worden. Es war nicht immer sichergestellt, dass ausschließlich für die Ausführung der Leistungen geeignete freiberuflich Tätige beauftragt wurden. Gewährleistungsansprüche wurden vielfach nicht oder nicht fristgerecht geltend gemacht und die Vergütung nicht im gebotenen Umfang gekürzt.
- Verbindliche Vorgaben, wie und in welchem Umfang die Arbeitsergebnisse der freiberuflich Tätigen zu überprüfen waren, fehlten. In der Folge ging die Überwachung deutlich über das rechtlich und wirtschaftlich gebotene Maß hinaus. Häufig fanden die Auftragserfüllung begleitende und andauernde Kontrollen der freiberuflich Tätigen statt. In vielen Fällen überarbeiteten Bedienstete des Landesbetriebs LBB die von den freiberuflich Tätigen erstellten Unterlagen, ohne dass dies notwendig war.

---

<sup>9</sup> Das Ministerium hat eine mit dem Landesbetrieb LBB abgestimmte Stellungnahme vorgelegt.

<sup>10</sup> Honorarordnung für Architekten und Ingenieure.

<sup>11</sup> Richtlinien für die Durchführung von Liegenschafts- und Bauaufgaben des Landes Rheinland-Pfalz (RLBau), Bekanntmachung des Ministeriums der Finanzen vom 27. Oktober 2021, MinBl. 2021, S. 190, Abschnitt C 4 - Vergabe freiberuflicher Leistungen.

Die vom Landesbetrieb LBB beauftragte Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft ist bereits im Jahr 2010 im Projekt „Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung in der LBB-Niederlassung Kaiserslautern“ zu im Wesentlichen deckungsgleichen Feststellungen gelangt.

Nach einer internen Vorgabe des Landesbetriebs LBB ist eine Überwachung von freiberuflich Tätigen wirtschaftlich, wenn für 18 Arbeitsstunden eines freiberuflich Tätigen eine Stunde für die Überwachung seiner Leistungen aufgewendet wird. Legt man diese Berechnungsmethodik zugrunde, stand im Jahr 2021 2,7 Arbeitsstunden eines freiberuflich Tätigen eine Arbeitsstunde für die Überwachung seiner Leistung gegenüber. Durch die Rückführung der Überwachung auf das gebotene Maß und den Richtwert von 1 : 18 entstehen Einsparpotenziale von mindestens 156 VZK.

Selbst nach einer modifizierten Berechnung des Landesbetriebs LBB, die dieser im Nachgang zur Schlussbesprechung vorgenommen hat, ergibt sich immer noch ein Einsparpotenzial von 140 VZK.

Das Ministerium hat erklärt, der Landesbetrieb LBB strebe grundsätzlich eine Senkung des Aufwands für die Betreuung und Kontrolle der freiberuflich Tätigen an. Grundlagen des Personaleinsatzes seien der Vergleich mit den Erfahrungswerten anderer Länder und aus den bestehenden Projektteams im Bundesbau sowie die Auswertung der Kosten-Leistungsrechnung im Bundesbau. Die vorhandene Arbeitshilfe für die Kontrolle freiberuflich Tätiger werde fortgeschrieben und verbindlich zur spezifischen Anwendung in den Projekten eingeführt.

Das Ministerium hat sich nicht konkret zur Umsetzung des vom Rechnungshof festgestellten Einsparpotenzials geäußert.

### **2.1.3 Steuerung des Personaleinsatzes**

Der Landesbetrieb LBB setzte für die Ressourcenplanung und für die Kosten- und Leistungsrechnung die Software „WIKO Project-Suite“ ein. Für mehr als die Hälfte der Baumaßnahmen wurde in dieser Software nach dem Ergebnis der Prüfung des Rechnungshofs keine Planung der Auslastung des Personals vorgenommen. Die in der Kosten- und Leistungsrechnung erfassten Arbeitsstunden konnten systembedingt nicht den einzelnen Projektphasen zugeordnet werden. Die Auslastungsplanung ermöglichte zudem keine Aussagen zum Personaleinsatz für wesentliche Teilaufgaben bei der Projektbearbeitung.

Insgesamt fehlte eine am Gebot der Sparsamkeit orientierte Planung des projektbezogenen Personaleinsatzes und ein regelmäßiger Soll-Ist-Abgleich des geplanten mit dem tatsächlichen Personaleinsatz sowie daraus abgeleitete Steuerungsmaßnahmen.

Das Ministerium hat erklärt, der Landesbetrieb LBB prüfe derzeit, ob und in welchem Umfang die in der Planungswirtschaft übliche Software „WIKO Project-Suite“ für die Ressourcenplanung anwendbar bleiben könne. Dies betreffe sowohl die Benchmarks im Bundesbau als auch die Praktikabilität in interdisziplinären Arbeitsbereichen.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass sich das Ministerium zum Erfordernis einer am Gebot der Wirtschaftlichkeit ausgerichteten Steuerung des Personaleinsatzes bei Baumaßnahmen nicht geäußert hat.

#### **2.1.4 Einsatz von Zeichnerinnen und Zeichnern und von Verwaltungskräften**

Eine angemessene Auslastung der eingesetzten Zeichnerinnen und Zeichner<sup>12</sup> mit berufsadäquaten Aufgaben war nicht durchgängig möglich. Angesichts der fortschreitenden elektronischen Bearbeitung werden sich diese Aufgaben zukünftig noch weiter vermindern. Werden an jeder Niederlassung bedarfsgerecht vier Fachkräfte für die verbleibenden zeichnerischen Aufgaben vorgehalten, können 28,5 VZK eingespart werden.

Verwaltungskräfte waren sparten- und bereichsübergreifend für Hilfs- und Assistenz-tätigkeiten eingesetzt. Dadurch war deren angemessene Auslastung nicht sichergestellt. Außerdem war die Trennung der Aufgabenerledigung zwischen Sach- bzw. Projektbearbeitung und Verwaltungskräften nicht wirtschaftlich und verursachte vermeidbaren Aufwand. Bei einer ganzheitlichen und optimierten Aufgabenerledigung durch die Sach- bzw. Projektbearbeitung sind 22 VZK entbehrlich.

Das Ministerium hat erklärt, dass Technische Systemplanerinnen und -planer, Technische Zeichnerinnen und Zeichner sowie Verwaltungskräfte zur Unterstützung der Architektinnen und Architekten, Ingenieurinnen und Ingenieure, der Projektteams oder Sparten nicht nur im Landesbetrieb LBB, sondern auch in den Architektur- und Ingenieurbüros üblich seien. Die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs würden zum Anlass genommen, eine Optimierung des Personaleinsatzes nochmals zu prüfen und eine angepasste Personalbedarfsberechnung durchzuführen.

#### **2.2 Geschäftsfeld Immobilienmanagement - ordnungsgemäße Instandhaltung und Erhalt des Immobilienvermögens nicht sichergestellt**

Im Geschäftsfeld Immobilienmanagement waren 137 VZK für den Erhalt der Bausubstanz, der Funktionalität der Wirtschaftseinheiten und des Immobilienvermögens zuständig. Von diesen Kräften waren 44,5 VZK in der Sparte „Immobilienmanagement“ in der Zentrale eingesetzt, 92,5 VZK in den Sparten „Gebäudemanagement und Instandhaltung (GMI)“ in den Niederlassungen.

##### **2.2.1 Instandhaltung**

Die bedarfsgerechte Instandhaltung ist eine wichtige Voraussetzung für die langjährige Nutzung der Gebäude und den Werterhalt des Immobilienvermögens des Landes. Im Lebenszyklus einer Immobilie entfallen 80 % der Gesamtkosten auf die Nutzungsphase.<sup>13</sup> Eine fortlaufend unzureichende Instandhaltung führt zu einem Sanierungsstau und in der Folge zu einem fortschreitenden Werteverzehr des Immobilienvermögens.

Ein strukturiertes Instandhaltungsmanagement, das auch das Ziel einer klimaneutralen Landesverwaltung bis 2030 berücksichtigt, war nicht eingerichtet:

- Eine einheitliche und vollständige Erfassung des Gebäudebestands nach verbindlichen Vorgaben war nicht vorhanden.
- Die vorgeschriebene regelmäßige Inspektion von Gebäuden und technischen Anlagen durch Baubegehungen wurde nicht immer durchgeführt.
- Mangels einheitlicher Vorgaben wurden Maßnahmen zur Bauunterhaltung weder nach einheitlichen Standards noch vollständig ermittelt und dokumentiert.
- Eine Gesamtübersicht über alle erforderlichen Maßnahmen und Kosten, priorisiert nach Dringlichkeit, war ebenfalls nicht vorhanden.

---

<sup>12</sup> Dabei handelte es sich um Bauzeichnerinnen und Bauzeichner für die Bereiche Hoch- und Tiefbau, Technische Zeichnerinnen und Zeichner bzw. Technische Systemplanerinnen und -planer für die Bereiche Elektrotechnik und Versorgungstechnik.

<sup>13</sup> Organisationshandbuch des Landesbetriebs LBB, Abschnitt BI\_4.2, S. 16.

Damit fehlte eine wesentliche Grundlage für die bedarfsgerechte Planung und Durchführung von Instandhaltungsmaßnahmen.

Das Ministerium hat erklärt, der Landesbetrieb LBB werde ein Konzept zur Erfassung des Gebäudebestands entwickeln. Die jährliche Durchführung der Baubegehungen werde zukünftig sichergestellt und anhand einheitlicher Checklisten dokumentiert. Der Landesbetrieb LBB werde ein optimiertes Konzept zur effizienten und bedarfsgerechten Durchführung der Instandhaltung vorlegen und dabei die Anregungen des Rechnungshofs aufnehmen.

### **2.2.2 Organisation des Bereichs Gebäudemanagement und Instandhaltung**

In den Niederlassungen waren die Sparten „Gebäudemanagement und Instandhaltung“ u. a. für Instandhaltungsmaßnahmen und kleine Baumaßnahmen bis 1,0 Mio. € zuständig. Das für die Erledigung dieser Aufgaben erforderliche Personal war aber nicht vollständig diesem Bereich zugeordnet. Zwei Drittel (85 VZK) waren Bedienstete des Geschäftsfelds Baumanagement. Als Folge wirkten sich die oben dargestellten Nachteile der Matrixorganisation auch bei der Durchführung der Bauunterhaltungsmaßnahmen aus. Bei Einrichtung einer Linienorganisation und einer festen Zuordnung des Personals entstehen zudem Einsparpotenziale von mindestens 14 VZK.

Das Ministerium hat erklärt, die zuständigen Sparten „Gebäudemanagement und Instandhaltung“ seien so aufgestellt, dass sie neben objektbezogenen Fachaufgaben die Bauunterhaltungsmaßnahmen als stehende Projektorganisation in der Linie bearbeiten könnten. Innerhalb der Niederlassungen werde geprüft, ob und in welchem Umfang weitere Fachingenieurinnen und Fachingenieure dauerhaft dieser Sparte zugeordnet werden können, ohne die Arbeitsfähigkeit der übrigen Projektbereiche bzw. Auftraggeberbereiche zu schwächen.

### **2.2.3 Überwachung des Betriebs technischer Anlagen**

Der Landesbetrieb LBB hat den Zustand und den Betrieb technischer Anlagen, wie Aufzüge, Klimaanlage oder Heizungssysteme, regelmäßig zu überprüfen.<sup>14</sup> Zu überwachen waren insbesondere die Durchführung der Instandhaltungsarbeiten sowie die fristgerechte Durchführung der vorgeschriebenen Wartungen und Prüfungen.

Eine ordnungsgemäße Überwachung nach einheitlichen Maßstäben und deren Dokumentation war nicht gewährleistet. Lediglich für 30 % der Wirtschaftseinheiten lagen dem Landesbetrieb LBB die hierzu erforderlichen Angaben zu den betriebstechnischen Anlagen und den abgeschlossenen Wartungs- und Prüfverträgen vollständig vor. Vorgeschriebene Berichte zur Betriebsüberwachung fehlten.

Das Ministerium hat erklärt, der Landesbetrieb LBB werde prüfen, ob sich die bereits eingesetzte Software „pitFM“ zur Unterstützung der Betriebsüberwachung eigne. Unter Berücksichtigung der Feststellungen des Rechnungshofs werde ein Konzept zur verbesserten Dokumentation der Betriebsüberwachung erarbeitet.

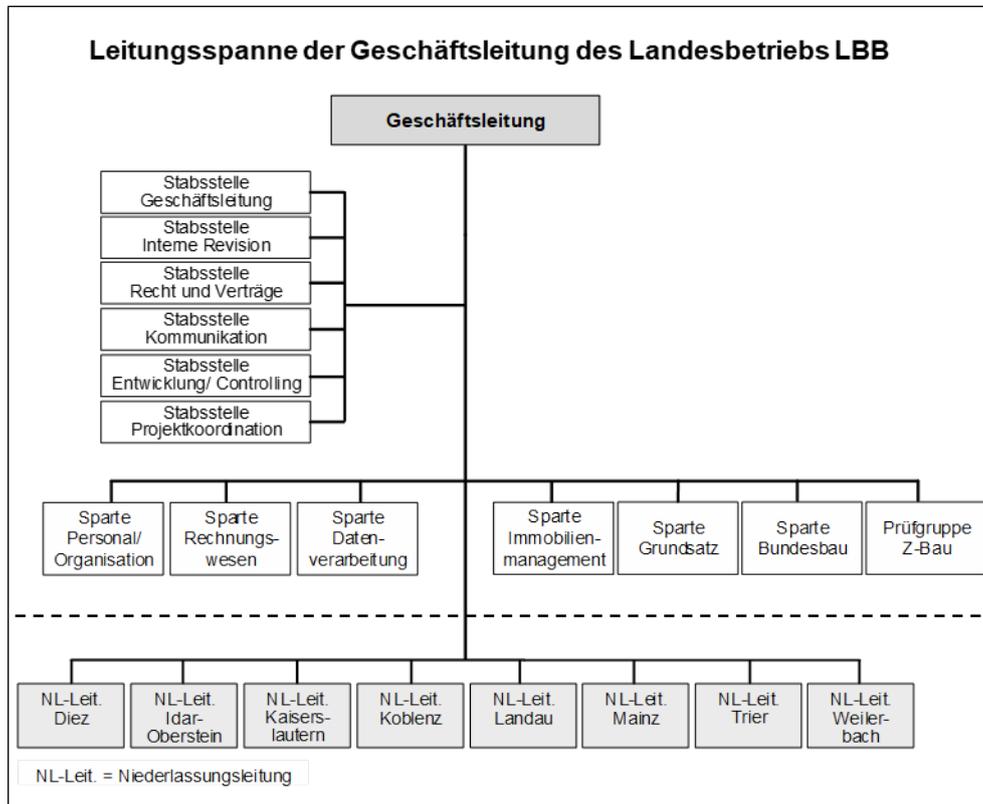
---

<sup>14</sup> RLBAu, Abschnitt F 4 - Technisches Gebäudemanagement, Ziff. 2.3.1.

## 2.3 Führungsbereich und Unterstützungsbereiche - Optimierung dringend geboten

### 2.3.1 Führungsbereich

Der Führungsbereich der Zentrale bestand aus der Geschäftsleitung und 13 Organisationseinheiten, darunter sechs Stabsstellen.<sup>15</sup> Letztere waren der Geschäftsleitung unmittelbar zugeordnet. Der Geschäftsleitung oblag zudem die Dienst- und Fachaufsicht über die acht Niederlassungen.



Die starke Zergliederung der Aufgaben der Zentrale in 13 Organisationseinheiten entsprach nicht den Anforderungen an eine wirtschaftliche und zweckmäßige Organisation. Durch die große Leitungsspanne, die zusätzlich die acht Niederlassungsleitungen umfasste, war es der Geschäftsleitung nur eingeschränkt möglich, den breit gefächerten Verantwortungsbereich vollständig zu überblicken und die Leitungsfunktion sachgerecht wahrzunehmen.

Das Ministerium hat erklärt, der Landesbetrieb LBB befinde sich in der Umstrukturierung der Zentrale. Die Grundausrichtung erfolge entsprechend den Grundlagen der betrieblichen Organisation.

### 2.3.2 Unterstützungsbereiche

In den Unterstützungsbereichen der Zentrale und der Niederlassungen waren insgesamt 255,1 VZK insbesondere für die Querschnittsaufgaben im Bereich Haushalt, Personal, Organisation und Informationstechnik sowie für Vergaben, Recht und Verträge zuständig.

Der Rechnungshof hat zu den Unterstützungsbereichen insbesondere Folgendes festgestellt:

<sup>15</sup> Organisationshandbuch des Landesbetriebs LBB, Abschnitt A2\_2, S. 4.

- Nach der Personalbedarfsberechnung des Rechnungshofs können bei der Personalverwaltung gegenüber den zum 1. Juni 2021 eingesetzten 19,5 VZK bis zu 6,0 VZK eingespart werden. Der erhöhte Personalbedarf für die Besetzung der vakanten Stellen und für daraus entstehende dauerhafte Aufgaben der Personalverwaltung ist hierbei berücksichtigt. Hierfür wurden zusätzlich 2,0 VZK vorgesehen.
- Die Federführung für Organisationsaufgaben war nicht in einer Organisationseinheit gebündelt. Eine dauerhafte Steuerung und Koordinierung der Arbeitsprozesse zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit war nicht sichergestellt. Regelungen der Geschäftsleitung zur einheitlichen und sachgerechten Wahrnehmung von Fachaufgaben fehlten vielfach.
- Die Einführung des Dokumentenmanagementsystems „DOXIS“ als zentrale elektronische Ablage für projektbezogene Unterlagen führte zu wesentlichen Verfahrensvereinfachungen bei der Rechnungsbearbeitung in den Niederlassungen. Nach der Personalbedarfsuntersuchung des Rechnungshofs können in der Sparte Rechnungswesen rechnerisch 6,5 VZK eingespart werden. Sobald die Rechnungen - voraussichtlich ab 2024 - vollständig elektronisch bearbeitet werden, können dort weitere 4,5 VZK und in den Poststellen 3,5 VZK eingespart werden.
- Für die Registratur- und Archivverwaltung fehlte eine verbindliche, an den rechtlichen Vorgaben sowie dem Gebot der Wirtschaftlichkeit orientierte Konzeption für die Digitalisierung von Altakten. Die unterschiedlichen Vorgehensweisen in den Niederlassungen waren weder wirtschaftlich noch zweckmäßig. Durch die Einführung von DOXIS sind mit dem Führen und Archivieren der projektbezogenen Papierakten die Hauptaufgaben der Registratur- und Archivverwaltung entfallen. Rechnerisch können 3,5 VZK eingespart werden.
- Durch die Einrichtung von drei „regionalen Vergabestellen“ für die Beschaffung von Bauleistungen mit weitgehend gleichen Aufgaben wurden die Vorteile einer Zentralisierung dieser Aufgaben nicht vollständig genutzt. Die Vergaben können effizienter durchgeführt werden, wenn ein Vergabemanagementsystem eingesetzt wird.

Das Ministerium hat erklärt, die Aufwände zur Besetzung der vorhandenen Stellenvakanzan seien nicht angemessen berücksichtigt. Der Landesbetrieb LBB halte hierfür mindestens weitere 4,0 VZK für erforderlich. Darüber hinaus seien unter Bezugnahme auf die Anerkennung durch den Rechnungshof im Jahre 2007 für den zusätzlichen Bedarf für die Aus- und Weiterbildung der Bediensteten 3,0 VZK zu berücksichtigen.

Der Landesbetrieb LBB werde die zentrale Federführung für Organisationsaufgaben ausbauen, wobei die Mitwirkung aus verschiedenen fachlichen Bereichen wichtig bleibe. Durch die Einführung von DOXIS sei eine moderate Stellenreduzierung bei der Rechnungsbearbeitung dem Grunde nach mittelfristig vorstellbar. Nach Einschätzung des Landesbetriebs LBB werde sich der Aufwand für Registrierung und Archivierung durch die Einführung von DOXIS nicht in dem Maße reduzieren, wie es der Rechnungshof sehe. Der künftig durch eine elektronische Rechnungsbearbeitung entfallende Aufwand zum Scannen und Archivieren projektbezogener Rechnungen sei nicht so hoch, wie vom Rechnungshof angenommen.

Das Ministerium hat weiter ausgeführt, es stimme der Forderung des Rechnungshofs grundsätzlich zu, dass eine LBB-weit einheitliche und verbindliche, an den an rechtlichen Erfordernissen sowie dem Gebot der Wirtschaftlichkeit orientierte Konzeption hinsichtlich der Digitalisierung von Unterlagen zu erstellen sei. Ebenfalls zugestimmt werde dem Rechnungshof, dass ein IT-gestütztes Vergabemanagementsystem eine Effizienzsteigerung und vertiefende Professionalisierung des Vergabeprozesses darstelle. Eine Konzeptionierung für einen schrittweisen Umstieg werde erarbeitet. Über das Veranlasste werde berichtet.

Der Rechnungshof merkt hierzu Folgendes an:

Soweit der Landesbetrieb LBB in den vorgenannten Bereichen gegenüber den Feststellungen des Rechnungshofs einen Personalmehrbedarf geltend macht, ist dies durch eine angemessene Personalbedarfsberechnung nachvollziehbar zu begründen.

## **2.4 Zusammenfassung**

Bei Umsetzung aller aufgezeigten Optimierungsmöglichkeiten entsteht ein Einsparpotenzial von bis zu 335,5 VZK. Dies entspricht Personalkosten von jährlich bis zu 38,2 Mio. €.

Vor dem Hintergrund des gestiegenen Auftragsvolumens, der großen personellen Fluktuation und der zunehmend schwierigeren Gewinnung und Bindung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften ist nicht sichergestellt, dass der Landesbetrieb LBB seine Aufgaben mittel- und langfristig noch in vollem Umfang ordnungsgemäß erledigen kann. Der Rechnungshof hat empfohlen, ein Konzept zu entwickeln, das u. a. darstellt, wie die aufgezeigten Einsparpotenziale für die Bearbeitung zusätzlicher Aufgaben und zur Verminderung der Anzahl von Neueinstellungen genutzt werden können.

Das Ministerium hat erklärt, der Landesbetrieb LBB greife die Anregungen des Rechnungshofs auf und entwickle Maßnahmen zur weiteren Optimierung des Personaleinsatzes unter Berücksichtigung der vorhandenen Personalressourcen. Er sei der Auffassung, die Feststellungen des Rechnungshofs seien auf einer abstrakt-verwaltungsorganisatorischen Ebene getroffen worden. Sie müssten mit den fachlichen und haushaltsrechtlichen Vorgaben der Hauptauftraggeber in Einklang gebracht werden. Ferner seien die tarifrechtliche Eingruppierung und die individuelle Qualifikation des vorhandenen Personals ebenso zu berücksichtigen wie die fachlichen Feststellungen des Rechnungshofs.

Der Rechnungshof hat die Organisation und den Personalbedarf unter Zugrundelegung anerkannter Methoden konkret geprüft und hierbei die Besonderheiten des Landesbetriebs LBB in den betroffenen Bereichen berücksichtigt. Er hatte hierzu die im Landesbetrieb LBB und im Ministerium vorliegenden Unterlagen ausgewertet, bisherige Reformprozesse und einschlägige Gutachten einbezogen und in einem repräsentativen Umfang Interviews und Arbeitsplatzbeobachtungen in allen Niederlassungen und der Zentrale durchgeführt. Auf dieser Grundlage hat der Rechnungshof konkrete Optimierungsvorschläge erarbeitet.

Die vom Landesbetrieb LBB in Aussicht gestellten Maßnahmen zur Optimierung des Personaleinsatzes sollten aus den oben genannten Gründen in ein Gesamtkonzept eingebunden werden.

Im Übrigen gebieten sowohl die zwischen dem Landesbetrieb LBB und den Auftraggebern Bund und Land vereinbarte Ist-Kostenerstattung als auch der Deckungszuschuss aus dem Landeshaushalt, dass der Landesbetrieb LBB seine Leistungen wirtschaftlich erbringt (§ 7 LHO) und auch hierfür die aufgezeigten Optimierungspotenziale nutzt.

## **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Matrixorganisation beim Landesbetrieb LBB zeitnah abzulösen und durch eine Linienorganisation zu ersetzen und die Umsetzung anhand eines Pilotprojektes an einzelnen Niederlassungen zu erproben,

- b) die Vertragsgestaltung mit den freiberuflich Tätigen zu verbessern, Gewährleistungsrechte rechtzeitig und umfassend geltend zu machen und die Überwachung der Leistungen der freiberuflich Tätigen auf ein rechtlich und wirtschaftlich gebotenes Maß zurückzuführen,
- c) sicherzustellen, dass die Angaben zum Gebäudebestand nach verbindlichen Vorgaben vollständig, einheitlich und strukturiert erfasst werden, die Baubegehungen im festgelegten Turnus nach einheitlichen und konkreten Vorgaben erfolgen und die Ergebnisse nachvollziehbar dokumentiert werden,
- d) ein strukturiertes Instandhaltungsmanagement einzurichten, das die Erhaltung der Gebäudesubstanz sowie der Funktionalität und Nutzbarkeit der Gebäude des Landes sowie eine effiziente und bedarfsgerechte Durchführung der erforderlichen Instandhaltungsmaßnahmen nach einheitlichen Maßstäben gewährleistet,
- e) eine ordnungsgemäße Überwachung der betriebstechnischen Anlagen sicherzustellen und nachvollziehbar zu dokumentieren,
- f) die Organisation der Zentrale zu optimieren und die Anzahl der Organisationseinheiten auf das Mindestmaß zu reduzieren,
- g) eine verbindliche, an den rechtlichen Vorgaben sowie dem Gebot der Wirtschaftlichkeit orientierte Konzeption für die Digitalisierung von Altakten zu erarbeiten.

### 3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die aufgezeigten Möglichkeiten zum Abbau von insgesamt 335,5 entbehrlichen Stellen durch die Einrichtung einer Linienorganisation im Baumanagement und im Bereich Gebäudemanagement und Instandhaltung in den Niederlassungen, bei der Überwachung freiberuflich Tätiger sowie in den Unterstützungsbereichen möglichst vollständig zu nutzen,
- b) mit der zeitnahen Optimierung der Organisation im Bereich Gebäudemanagement und Instandhaltung in den Niederlassungen das für die Instandhaltung und kleine Baumaßnahmen erforderliche Personal in diesen Bereich umzusetzen,
- c) eine am Gebot der Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Steuerung des Personaleinsatzes bei den Bauvorhaben sicherzustellen,
- d) ein Konzept zu entwickeln, das u. a. darstellt, wie die aufgezeigten Einsparpotenziale von insgesamt 335,5 besetzten Stellen für die Bearbeitung zusätzlicher Aufgaben und zur Verminderung der Anzahl von Neueinstellungen genutzt werden können,
- e) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a bis g zu berichten.

**Nr. 7 Förderung kleiner kommunaler Hochbaumaßnahmen  
- Fachkräftemangel und gestiegene Anforderungen  
erfordern mehr Unterstützung der Kommunen -**

**Trotz vielfach unzureichender Antragsunterlagen gewährte das Land den Kommunen Zuwendungen für Hochbaumaßnahmen.**

**Den Anträgen fehlten überwiegend die erforderlichen Nachweise zum Bedarf, zu den durchgeführten Voruntersuchungen und zu den zu erwartenden Folgekosten. Kostenberechnungen waren teilweise unvollständig und nicht nachvollziehbar. Erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gab es kaum.**

**Klimaschützende Maßnahmen wurden bei nur 50 % der Bauvorhaben und bei diesen auch nur teilweise geplant und realisiert. Die Beachtung der Ziele des Klimaschutzes fand im Bewilligungsverfahren selbst dann keine Berücksichtigung, wenn sie sich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten angeboten hätte.**

**Den Kommunen fehlten oftmals die erforderlichen Fachkräfte zur Planung und Umsetzung ihrer Bauprojekte. Dies führte zu langen Projektierungszeiten und wirkte sich auf die Qualität der Antragsunterlagen und die Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben aus.**

**1 Allgemeines**

Das Land fördert kommunale Baumaßnahmen aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs.<sup>1</sup> Bewilligungsbehörde ist das Ministerium des Innern und für Sport.

Baumaßnahmen, deren voraussichtliche Zuwendungen 1,5 Mio. € nicht übersteigen, gelten als kleinere Maßnahmen. Bei diesen soll im Antragsverfahren von einer Beteiligung der staatlichen Bauverwaltung - d. h. auch von einer baufachlichen Prüfung - abgesehen werden.<sup>2</sup>

Der Rechnungshof hat die Vorbereitung von 25 Anträgen auf Förderung derartiger kommunaler Hochbaumaßnahmen mit einem Investitionsvolumen von 50 Mio. € und zuwendungsfähigen Kosten von 45 Mio. € geprüft. Gegenstand der Untersuchung waren die Qualität der Unterlagen, die Nachweise zum Bedarf, die Bau- und Nutzungskosten, Varianten- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie Aspekte des Klimaschutzes. Ferner hat der Rechnungshof die Personalausstattung der Kommunen erfasst.

Die Prüfung umfasste 14 Dorfgemeinschaftshäuser<sup>3</sup>, 3 Feuerwehrhäuser, 6 Verwaltungsgebäude und 2 Stadthallen. Diese wurden mit Mitteln aus dem Investitionsstock und der Dorferneuerung sowie nach der Verwaltungsvorschrift für den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz gefördert.

---

<sup>1</sup> § 18 Abs. 1 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) alte Fassung; seit 01.01.2023 § 25 Abs. 1 LFAG.

<sup>2</sup> Nr. 6.1 S. 2 Teil II zu § 44 VV-LHO.

<sup>3</sup> Darin eingeschlossen sind Bürger-/Gemeindezentren, Mehrgenerationen-/Gemeindehäuser und Multifunktionsgebäude.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Mangelnde Vollständigkeit und Qualität der Antragsunterlagen**

#### **2.1.1 Bedarfsermittlung**

Anträge auf Zuwendungen müssen die zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung erforderlichen Angaben enthalten.<sup>4</sup> Eine Zuwendung kommt danach nur in Betracht, wenn für die Maßnahme ein Bedarf besteht. Zum Nachweis des Bedarfs sind Erläuterungen zur Veranlassung und zum Zweck der geplanten Baumaßnahme, zum Raumbedarf, zur Kapazität und zur Nutzung erforderlich. Namentlich sind ein Raumprogramm und ein Nutzungskonzept beizufügen.<sup>5</sup> Das Raumprogramm ist zur Konkretisierung durch qualitative Anforderungen, z. B. technische Ausstattungen, zu ergänzen. Das Nutzungskonzept gibt Auskunft über die Anforderungen und Bedürfnisse des Nutzers, über mögliche Nutzungshäufigkeiten und -arten sowie Funktionszusammenhänge.

Wird bei der Bedarfsermittlung ein zusätzlicher Flächenbedarf festgestellt, ist zu untersuchen, ob in Bestandsgebäuden Flächenüberhänge bestehen, die vorrangig hierfür genutzt werden können.

Fehlende Bedarfsermittlungen bergen die Gefahr von Fehldimensionierungen. Überdimensionierte Bauten verursachen Bau- und Unterhaltungskosten für nicht benötigte Flächen. Unterdimensionierungen von Gebäuden müssen später durch weitere Baumaßnahmen oder Anmietungen kompensiert werden. Förderfähig sind daher grundsätzlich nur bedarfsgerechte Baumaßnahmen.

Die Unterlagen waren nur in 4 von 19 Fällen, in denen Bedarfsnachweise vorzulegen waren<sup>6</sup>, vollständig. In 9 Fällen fehlten sowohl Raumprogramm als auch Nutzungskonzept. In 6 Fällen lag lediglich ein Nutzungskonzept vor. Gleichwohl bewilligte das Ministerium die Zuwendungen.

Von der Bewilligung einer Zuwendung ohne die vorgeschriebene Vorlage von Raumprogrammen und Nutzungskonzepten in den Antragsunterlagen ist zur Vermeidung von Fehlinvestitionen abzusehen. Fehlende Unterlagen sind vor einer Bewilligung nachzufordern.

Das Ministerium hat erklärt, für Neubau- und Erweiterungsprojekte könne dem grundsätzlich zugestimmt werden. Zudem werde bei Bürger- und Dorfgemeinschaftshäusern seit einiger Zeit verstärkt auf die Vorlage von Bedarfsnachweisen geachtet. Die Erstellung von Nutzungskonzepten bei Sanierungen im Bestand, die keine baulichen Erweiterungen oder ggf. nur marginale Raumänderungen umfassen und sich z. B. auf rein energetische oder technische Maßnahmen beschränken, werde allerdings für entbehrlich gehalten.

Der Rechnungshof hält die Auffassung des Ministeriums bezüglich der Sanierungen im Bestand aus fachlicher Sicht für vertretbar, weist aber auf die zum Teil anderslautenden Fördervorschriften hin.

---

<sup>4</sup> Nr. 3.2 Teil II zu § 44 VV-LHO.

<sup>5</sup> Nr. 7.2 VV Zuwendungen für den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz; Nr. 7.2.2.2.1 VV Zuwendungen aus dem Investitionsstock.

<sup>6</sup> Bei 6 Vorhaben handelte es sich um Sanierungsmaßnahmen.

### 2.1.2 Kostenermittlungen

Für Anträge auf Zuwendungen für kommunale Bauvorhaben sind Kostenberechnungen nach DIN 276 aufzustellen.<sup>7</sup> Die Ermittlung der Kosten von Hochbaumaßnahmen erfolgt in den Stufen Kostenrahmen, -schätzung, -berechnung, -anschlag und -feststellung. Bei der Kostenberechnung werden im Bauwesen die Kosten auf der Grundlage der Entwurfsplanung ermittelt.<sup>8</sup>

Für 6 der geprüften Baumaßnahmen lagen keine Kostenberechnungen, sondern nur Kostenschätzungen vor. Bei 3 dieser Maßnahmen wurden Kostenberechnungen im Zuge des Antragsverfahrens nachgefordert. In 2 Fällen bestand die Kostenermittlung nur aus einer Übersicht der Kostengruppen ohne Kostenaufschlüsselungen oder Herleitungen der Kosten.

Förderanträge ohne vollständige und nachvollziehbare Kostenberechnungen sind nicht bewilligungsreif. Dennoch wurden die beantragten Zuwendungen teilweise gewährt.

Das Ministerium hat erklärt, die Förderrichtlinien der betroffenen Förderbereiche sähen Kostenberechnungen nach DIN 276 verbindlich vor. Der Forderung des Rechnungshofs werde insoweit entsprochen. Im Rahmen der Antragsprüfung würden die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) und die Bewilligungsbehörde verstärkt auf die Einhaltung der Vorgabe achten. Denkbar sei ein Rundschreiben mit entsprechenden Hinweisen.

### 2.1.3 Voruntersuchungen

Für vollständige Kostenberechnungen nach DIN 276 von Umbau- und Sanierungsmaßnahmen ist die Berücksichtigung der Ergebnisse von Untersuchungen zum Bestand erforderlich, da diese große Auswirkungen auf die Kosten haben können.<sup>9</sup>

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei Umbau- und Sanierungsmaßnahmen zum Teil keine angemessenen Voruntersuchungen erfolgten. Er hält es für erforderlich, vor der Bewilligung von Zuwendungen darauf hinzuwirken, dass die Kostenberechnungen die Ergebnisse aller notwendigen bauwerksdiagnostischen Untersuchungen berücksichtigen.

Das Ministerium hat erklärt, bei Beratungen von Kommunen werde darauf hingewiesen, dass die Förderbestimmungen auch für Umbau- und Sanierungsmaßnahmen Kostenberechnungen nach DIN 276 vorsähen. Zudem werde verstärkt auf die Vorlage aussagekräftiger Kostenberechnungen geachtet. Umfangreiche Untersuchungen und Bestandsanalysen halte es hingegen nur bei umfassenden Sanierungs- und Umbaumaßnahmen für erforderlich.

Für sämtliche, vor allem für „kleine Baumaßnahmen“, die eine Zuwendung von 1,5 Mio. € nicht übersteigen, sei dies aber nicht leistbar, da die kommunalen Bauverwaltungen damit überfordert seien. Das Ministerium habe zudem nicht die erforderlichen Ressourcen für Prüfungen. Vorgabe für die Kommunen sei die Vorlage einer ausführungsfähigen Planung. Das Ministerium gehe davon aus, dass die Kommunen sich an diese Vorgabe hielten. Von Nachfragen werde deshalb generell abgesehen. Bei kleinen und einfachen Maßnahmen, z. B. Instandsetzung einer Friedhofsmauer, seien umfangreiche Untersuchungen und Bestandsanalysen nicht

---

<sup>7</sup> Nr. 5.2 VV Förderung der Dorferneuerung; Nr. 7.2.2.6 VV Zuwendungen für den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz; Nr. 7.2.2.2.1 VV Zuwendungen aus dem Investitionsstock. Auch nach § 10 Abs. 2 Gemeindehaushaltsverordnung dürfen Auszahlungen aus Investitionstätigkeit und Verpflichtungsermächtigungen erst veranschlagt werden, wenn u. a. Kostenberechnungen vorliegen.

<sup>8</sup> DIN 276 Kosten im Bauwesen - Teil 1: Hochbau, Ausgabe 2008-12.

<sup>9</sup> Z. B. hinsichtlich denkmalpflegerischer Anforderungen, schadstoffbelasteter Bauteile und Schädlingsbefall, Schall- und Brandschutz, Mängel am Tragwerk.

angezeigt. Auch hierzu könne das Ministerium ein Rundschreiben mit Hinweisen versenden.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass sich die Prüfungen zwar auf die Förderung kommunaler Hochbaumaßnahmen mit Zuwendungen beziehen, die 1,5 Mio. € nicht übersteigen. Allerdings betragen die zuwendungsfähigen Kosten der 25 einbezogenen Maßnahmen insgesamt 45 Mio. €, d. h. durchschnittlich 1,8 Mio. € je Maßnahme. Einfache Maßnahmen, z. B. Instandhaltungen und Instandsetzungen, waren nicht Gegenstand der Prüfung. Ohne vollständige Untersuchungen und Bestandsanalysen für Umbau- und Sanierungsmaßnahmen sind valide Kostenberechnungen nicht möglich.

#### **2.1.4 Folge- bzw. Nutzungskosten**

Voraussetzung für eine Förderung ist, dass der Antragstellende den im Finanzierungsplan vorgesehenen Eigenanteil sowie die Folgekosten des Vorhabens ohne Gefahr für seine Leistungsfähigkeit tragen kann.<sup>10</sup> Die Folgekosten sind zu ermitteln und bei Antragstellung anzugeben.<sup>11</sup>

Für lediglich 4 von 24 Baumaßnahmen waren die nach dem Formblatt erforderlichen Folgekosten vollständig ermittelt und vorgelegt worden.<sup>12</sup>

Das Ministerium hat erklärt, nach den Förderrichtlinien sei für jedes Vorhaben ein Antrag nach den entsprechenden Antragsformularen<sup>13</sup> zu stellen. Es werde künftig verstärkt auf die Vorlage von Angaben<sup>14</sup> zu den jährlichen Folgekosten achten.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass in dem Antragsformular lediglich die Personal- und Sachkosten sowie die kalkulatorischen Kosten anzugeben sind. Die Betriebs- und die Instandsetzungskosten waren im Formular nicht anzugeben. Er hatte bereits in der Vergangenheit eine entsprechende Überarbeitung des Antragsformulars gefordert.<sup>15</sup>

Das Ministerium hat erklärt, die Ergänzung des Antragsformulars um die Betriebs- und Instandsetzungskosten könne ausschließlich durch das fachlich zuständige Ministerium der Finanzen vorgenommen werden. Es hat zugesagt, es werde die Forderung zur Ergänzung des Antragsformulars an das Ministerium der Finanzen weiterreichen.

#### **2.1.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**

Gemeindehaushaltsrechtlich sollen bei Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung Wirtschaftlichkeitsvergleiche durchgeführt werden, bevor sie beschlossen und im Haushalt ausgewiesen werden.<sup>16</sup>

---

<sup>10</sup> Nr. 3.5.1 Teil II zu § 44 VV-LHO.

<sup>11</sup> Nr. 3.2 Teil II zu § 44 VV-LHO.

<sup>12</sup> Für die Ertüchtigung des Tragwerks bei einem Verwaltungsgebäude war dies nicht erforderlich.

<sup>13</sup> Teil I/Anlage 4 Muster 1 zu § 44 VV-LHO.

<sup>14</sup> Auf Seite 3 des Musters.

<sup>15</sup> Jahresbericht 2020, Nr. 8 - Nachhaltigkeit und Klimaschutz bei Zuwendungsmaßnahmen im Hochbau - (Drucksache 17/11300). Entwicklung Entlastungsverfahren unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/jahresberichtsbeitraege-im-entlastungsverfahren/beitraege-mit-weiterem-eroerterungsbedarf/nr-8-nachhaltigkeit-und-klimaschutz-bei-zuwendungsmassnahmen-im-hochbau/>.

<sup>16</sup> § 10 Abs. 1 der Gemeindehaushaltsverordnung.

Anträge auf Zuwendungen müssen die zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung erforderlichen Angaben enthalten. Ggf. sind den Anträgen Wirtschaftlichkeitsberechnungen beizufügen.<sup>17</sup>

Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen soll in einer ersten Stufe über die Art der Bedarfsdeckung, z. B. Standort- und Beschaffungsvarianten, entschieden werden. In einer zweiten Stufe sollen Vergleiche der Realisierungsart, z. B. Planungs- und Ausführungsvarianten, angestellt werden (zweistufiges Verfahren).<sup>18</sup>

Obwohl dies bei 9 der untersuchten Baumaßnahmen obligatorisch<sup>19</sup> war, lag nur einer Maßnahme eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde. Lebenszykluskosten, d. h. die über die Lebensdauer eines Gebäudes entstehenden Kosten, wurden lediglich in zwei Fällen ansatzweise ermittelt. In keinem Fall wurde eine ergänzende Nutzwertanalyse für nicht monetär bewertbare Aspekte, z. B. Erreichbarkeit/Lage, Denkmalschutz, Erweiterungsmöglichkeit, erstellt.

Das Ministerium hat erklärt, die Kommunen seien nach § 10 Abs. 1 der Gemeindehaushaltsverordnung bei Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung aufgefordert, durch Wirtschaftlichkeitsvergleiche die wirtschaftlichste Lösung - unabhängig von der Frage einer Landesförderung - zu ermitteln. Das Ministerium habe keine Veranlassung, daran zu zweifeln, dass sich die Kommunen an die Regelungen des Gemeindehaushaltsrechts halten würden. Es hat auch hierzu Hinweise in einem Rundschreiben in Aussicht gestellt. Eine über diese Bestimmung hinausgehende, stringendere Regelung im Förderrecht zu etablieren, halte es für nicht angezeigt.

Das Ministerium hat zudem ausgeführt, die Formulierung „Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung“ sei ein unbestimmter Rechtsbegriff, dessen Anwendung auf „kleine Baumaßnahmen“ Einschränkungen unterläge. Ferner verlasse es sich auf die Ordnungsmäßigkeit der kommunalen Antragsunterlagen.

Der Rechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Es ist die Aufgabe des Ministeriums, auf eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung der begrenzten Fördermittel und die Einhaltung der jeweiligen Förderrichtlinien zu achten. Wirtschaftlichkeitsberechnungen sind den Antragsunterlagen beizufügen und zu prüfen.

Hinsichtlich der zweistufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat das Ministerium erklärt, dass

- „kleine Baumaßnahmen“ nicht baufachlich geprüft würden,
- ein vom Ministerium der Finanzen beabsichtigter Hochbauerlass noch nicht in Kraft sei,
- die Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen bislang Geltung besäßen,
- Vorgaben des Ministeriums der Finanzen zum zweistufigen Verfahren von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nur baufachlich zu prüfende Maßnahmen (ab 1,5 Mio. €) betrafen.

---

<sup>17</sup> Bei Förderungen von Vorhaben zur Unterbringung von Verwaltungen schreibt Nr. 8.4 VV Zuwendungen aus dem Investitionsstock die Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unabhängig von der Höhe der Zuwendungen vor. Gleiches gilt nach dem Schreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 20. Mai 2015 (17 403-7:384 270) für Dorfgemeinschaftshäuser.

<sup>18</sup> Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 9. November 2015, Wahrnehmung der Aufgaben der Bauverwaltung nach ZBau - Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Energieeffizienzstandard, VOF-Verfahren, Az.: B 1030 - ZBau - 4522.

<sup>19</sup> Drei nach VV-Dorf geförderte Dorfgemeinschaftshäuser und sechs nach VV-I-Stock geförderte Verwaltungsgebäude.

Der Rechnungshof empfiehlt, zweistufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch für Maßnahmen mit einer Zuwendung unter 1,5 Mio. € vorzusehen, um dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit größtmögliche Geltung zu verschaffen.

## 2.2 Vorbildfunktion nach dem Landesklimaschutzgesetz

Nach dem Landesklimaschutzgesetz (LKSG)<sup>20</sup> kommt den öffentlichen Stellen in ihrem Organisationsbereich im Hinblick auf die Verbesserung des Klimaschutzes eine allgemeine Vorbildfunktion zu. Dabei sollen Förderprogramme des Landes für den Hochbau den Grundsätzen des nachhaltigen Bauens Rechnung tragen.<sup>21</sup> Zudem ist die öffentliche Hand bereits seit Mai 2011 bei Neubauten und grundlegenden Renovierungen verpflichtet, anteilig erneuerbare Energien zu nutzen.<sup>22</sup>

Den Antragsunterlagen konnte nur zum Teil entnommen werden, welche energetische Qualität für die Bauvorhaben vorgesehen wurde. Der Rechnungshof hat daher die nach der Energieeinsparverordnung<sup>23</sup> erforderlichen - vorläufigen bzw. endgültigen - Energieausweise im Hinblick auf die Qualität der Gebäudehülle und der Anlagentechnik ausgewertet. Er hat zudem geprüft, ob ein höherer als der gesetzlich geforderte Standard bei den Baumaßnahmen geplant wurde.

Die Auswertung ergab, dass bei 23 Bauprojekten klimaschützende Maßnahmen wirtschaftlich realisierbar gewesen wären. Nur bei einem Projekt wurden derartige Maßnahmen vollumfänglich und bei 11 weiteren teilweise umgesetzt.

Die Beachtung der Ziele des Klimaschutzes fand im Bewilligungsverfahren selbst dann keine Berücksichtigung, wenn sie sich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten angeboten hätte.

Das Ministerium hat erklärt, es werde die Kommunen auf die Vorbildfunktion nach dem LKSG mit einem entsprechenden Schreiben hinweisen. Auf § 9 Abs. 5 LKSG und die damit verbundene Eigenverantwortlichkeit der Kommunen werde hingewiesen.

## 2.3 Bauherrenkompetenz

Zu Beginn einer Planung sind konkrete Zielvorgaben, die Definition des Bauprogramms in quantitativer und qualitativer Hinsicht und der Aufbau einer effektiven Projektorganisation für die Umsetzung der Maßnahme von entscheidender Bedeutung. Die Wahrnehmung dieser nicht delegierbaren Aufgaben obliegt den Kommunen als Bauherren.<sup>24</sup>

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei einer Vielzahl von Kommunen Schwierigkeiten bei der Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs für eine Baumaßnahme bestanden. Sie beauftragten freiberuflich Tätige, die neben den fachlichen Aufgaben auch die Zusammenstellung der Förderunterlagen übernahmen.

Es ist anzunehmen, dass künftig neben allgemein höheren Anforderungen an das Bauen auch zunehmende baufachliche Expertise zum nachhaltigen Bauen und zur Einhaltung der Klimaschutzziele erforderlich wird.

---

<sup>20</sup> § 9 Abs. 1 LKSG.

<sup>21</sup> § 9 Abs. 4 LKSG.

<sup>22</sup> § 3 Abs. 2 Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG).

<sup>23</sup> §§ 16-21 Energieeinsparverordnung (EnEV). Am 1. November 2020 sind das EEWärmeG und die EnEV außer Kraft getreten. Die Vorschriften sind im Wesentlichen in das am 1. November 2020 in Kraft getretene Gebäudeenergiegesetz (GEG) übernommen worden.

<sup>24</sup> Kommunalbericht 2018, Nr. 4, Bauherrenaufgaben in Kommunen - Stärkung der Bauherrenkompetenz ermöglicht effizienteres Planen und Bauen - (Drucksache 17/7100).

Der Rechnungshof hat daher angeregt, auf eine Stärkung der fachlichen Qualifikation des Personals der Kommunen hinzuwirken. Des Weiteren hat er empfohlen, Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit zu prüfen, um effizientere Strukturen für die Aufgabenerfüllung zu schaffen und finanzielle und personelle Ressourcen besser zu nutzen.

Das Ministerium hat erklärt, es teile die Auffassung, dass die fachliche Qualifikation des kommunalen Personals gestärkt werden sollte. Dies sei jedoch nicht über konkrete Förderprogramme umzusetzen. Kommunen seien hier selbst gefordert.

Eine stärkere Nutzung interkommunaler Zusammenarbeit werde jedoch - unter anderem durch Förderpräferenzen - unterstützt.<sup>25</sup>

Das Ministerium hat zudem geäußert, dass sich die Personalsituation kommunaler Verwaltungen schwierig darstelle. Viele Mitarbeitende verließen kommunale Dienststellen, ein adäquater Ersatz sei jedoch kaum zu finden.

In Anbetracht des perspektivisch andauernden Fachkräftemangels hält der Rechnungshof die deutliche Stärkung der Bauherrenfunktion bei den Kommunen für erforderlich. Das Personal in den Kommunen sollte bei der Antragstellung stärker durch das Land beraten werden. Im Falle unzureichender personeller Ressourcen sollte die interkommunale Zusammenarbeit gefördert oder darüber hinaus die Kommunal- und Verwaltungsreform fortgesetzt werden.

## **2.4 Verfahrensdauer**

Der Rechnungshof hat für die Baumaßnahmen die gesamte Zeitspanne von der Projektentwicklung über die Aufstellung des Förderantrags bis hin zum Erhalt des Bewilligungsbescheids ausgewertet. Sie betrug im Schnitt 5,3 Jahre, wobei die Zeitspanne bis zur Antragstellung erheblich länger war als das spätere Bewilligungsverfahren.

Zudem hat er die Anzahl der Anträge und der Bewilligungen sowie die Gründe von Nachbewilligungen ermittelt. Lediglich in acht Fällen waren die Anträge unmittelbar bewilligungsreif.

In 17 Fällen waren zum Teil mehrfach die Vorlage weiterer Unterlagen und/oder erhebliche „Modifizierungen“ erforderlich, da sie nicht den Anforderungen zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung<sup>26</sup> entsprachen. Dadurch entstanden teilweise zeitliche Verzögerungen, z. B. durch Mehrfachplanungen. Dies verursachte zusätzliche Honorarkosten für Architekten- und Ingenieurleistungen.

Hauptgrund sowohl für die langen Projektvorbereitungsphasen wie auch für die unzureichenden Antragsunterlagen ist nach Ansicht des Rechnungshofs die mangelnde Personalausstattung bei den Kommunen.

Eine grundlegende Beratung der Antragstellenden hinsichtlich der Vorbereitung der Unterlagen durch die ADD fand nur teilweise statt.

Der Rechnungshof hält auch für Maßnahmen mit einer voraussichtlichen Zuwendung unter 1,5 Mio. € eine Beratung von insbesondere kleineren Kommunen bereits vor Antragstellung für geboten. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund des anhaltenden Fachkräftemangels. Die vorhandenen „Checklisten für Antragsteller“ sollten zudem mit Hinweisen zur Erstellung von Bestandsuntersuchungen, Raumprogrammen, Nutzungskonzepten und Wirtschaftlichkeitsberechnungen ergänzt werden.

---

<sup>25</sup> Nr. 2.2 VV Zuwendungen aus dem Investitionsstock.

<sup>26</sup> Z. B. Erläuterungsbericht einschließlich Baubeschreibung, Übersichtsplan, Lageplan, Bauplan (Vor-entwurfs- und/oder Entwurfszeichnungen), Kostenberechnung nach DIN 276.

Das Ministerium hat erklärt, den Kommunen stehe generell das Beratungsangebot durch die ADD und die Bewilligungsbehörde offen. Eine verpflichtende Beratung könne mit dem vorhandenen Personal nicht sichergestellt werden. Bei kleineren reinen Sanierungsvorhaben werde zudem kein Bedarf hierfür gesehen. Die Kommunen könnten auf die diesbezüglichen Beratungshinweise in einem Schreiben hingewiesen werden.

Ergänzend hat das Ministerium erklärt, es werde die ADD bitten, die bestehenden Checklisten zu überprüfen und ggf. zu ergänzen. Für den Bereich des Brandschutzes gäbe es aufgrund der pauschalierten Raumprogramme keine Checklisten.

Der Rechnungshof hält eine intensivere Unterstützung der Kommunen für erforderlich.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte im Zusammenhang mit der Förderung von Investitionsmaßnahmen gefordert, darauf hinzuwirken, dass die Kommunen

- a) den Antragsunterlagen Raumprogramme, Nutzungskonzepte und die vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beifügen,
- b) vollständige und nachvollziehbare Kostenberechnungen nach DIN 276 aufstellen,
- c) ihren Kostenberechnungen für Umbau- und Sanierungsmaßnahmen die notwendigen bauwerksdiagnostischen Untersuchungen zugrunde legen,
- d) Nutzungskostenberechnungen gemäß der DIN 18960 erstellen,
- e) im Sinne des Landesklimaschutzgesetzes Verbesserungen hinsichtlich der Energieeffizienz und der Treibhausgas-Emissionen anstreben.

Darüber hinaus hatte der Rechnungshof gefordert,

- f) die Kommunen zur Wahrnehmung ihrer Bauherrenfunktion durch mehr Beratung bei der Antragstellung, Angebote zur Qualifizierung und/oder eine intensivere Förderung interkommunaler Zusammenarbeit stärker zu unterstützen,
- g) die bestehenden Checklisten für die Beantragung von Fördermitteln zu überprüfen und ggf. zu ergänzen,
- h) darauf hinzuwirken, dass die Kommunalaufsichtsbehörden bei der Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommunen alle Nutzungskosten einbeziehen und das Antragsformular ergänzt wird.

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

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) nach den Förderrichtlinien erforderliche Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu prüfen,
- b) über die Inhalte des vorgesehenen Rundschreibens an die Kommunen zu Nr. 3.1 Buchstaben b, c, f und g zu berichten,
- c) über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben d, e und h zu berichten.

**Nr. 8                    Organisation und Aufgabenwahrnehmung der Zentralen Bußgeldstelle  
- erheblicher Stellenabbau ohne Qualitätsverlust möglich -**

Durch den Einsatz eines neuen IT-Fachverfahrens im Jahr 2018 optimierte die Zentrale Bußgeldstelle die Bearbeitung von Bußgeld- und Verwarnungsverfahren deutlich und automatisierte die Vorgangsbearbeitung weitgehend. Dadurch haben sich der Arbeitsaufwand und der Personalbedarf wesentlich verringert. Weitere Optimierungen sind möglich. Insgesamt können bei der derzeitigen Organisation 63,5 besetzte Stellen eingespart und die Personalkosten um bis zu 5,8 Mio. € jährlich verringert werden.

Die Veranschlagung von Stellen verstieß teilweise gegen Haushaltsgrundsätze. 41 unbesetzte und entbehrliche Stellen wurden nicht in Abgang gestellt. Auf 29 Stellen wurden Bedienstete geführt, die dauerhaft andere Aufgaben der Polizeipräsidien wahrnahmen.

**1                    Allgemeines**

Die Zentrale Bußgeldstelle ist eine Abteilung des Polizeipräsidiums Rheinpfalz mit Dienststellen in Speyer und Zweibrücken.<sup>1</sup> Sie ist seit 1. Januar 2013 für die zentrale Verfolgung und Ahndung von insbesondere durch die Polizei festgestellten Verkehrsordnungswidrigkeiten<sup>2</sup> für ganz Rheinland-Pfalz zuständig.<sup>3</sup> Wesentliche Ziele der Einrichtung der Zentralen Bußgeldstelle waren

- ein geringerer Personaleinsatz im Verhältnis zu einer dezentralen Lösung,
- die Reduzierung auf eine Führungsebene, wodurch die Dienst- und Fachaufsicht sowie die Personalführung erleichtert werden sollten,
- eine bessere Erledigung schwieriger Fallgestaltungen durch eine Spezialisierung der Bearbeitung,
- die Zentralisierung der Auswertung der Verkehrsverstöße und
- die Gleichförmigkeit der Entscheidungen sicherzustellen.

Von Juni 2021 bis Mai 2022 wurden 2,9 Mio. Verwarnungs- und Bußgeldverfahren bearbeitet. Die Dienst- und Fachaufsicht führt das Ministerium des Innern und für Sport.<sup>4</sup>

---

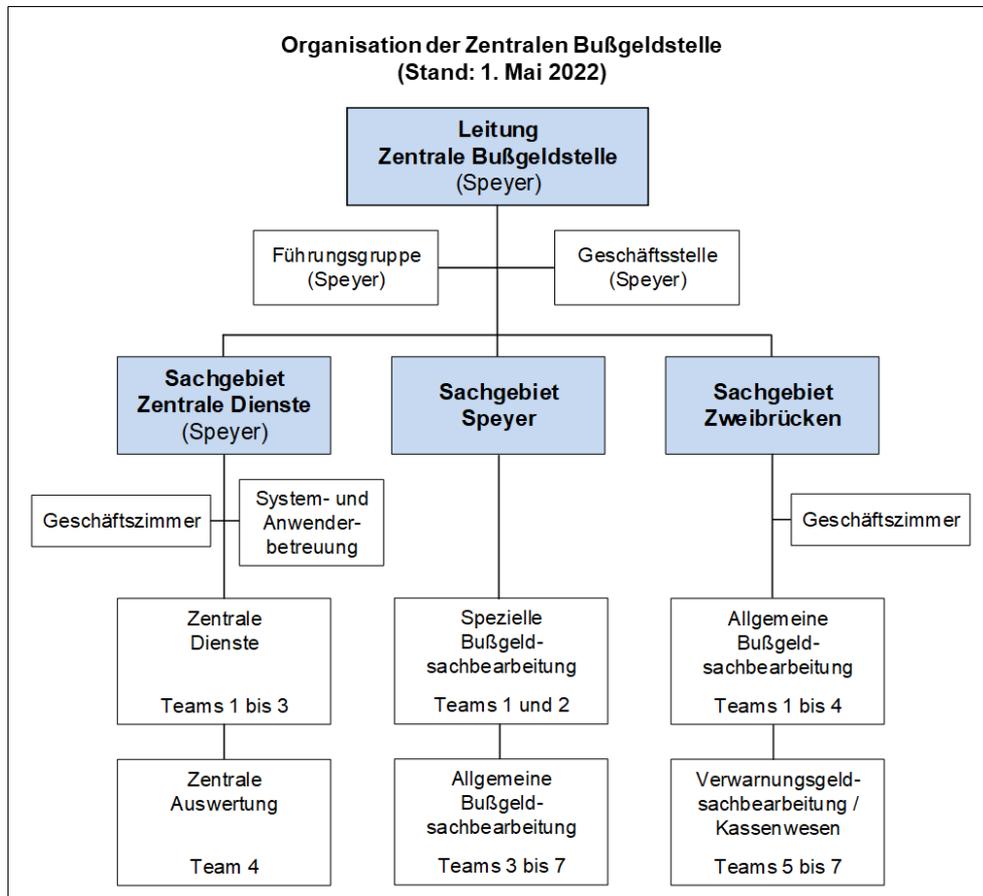
<sup>1</sup> § 2 Abs. 1 Satz 2 Landesverordnung über die Organisation der Polizeipräsidien und die sachliche Zuständigkeit der Wasserschutzpolizei (Pol/WasSchPolOrgV RP).

<sup>2</sup> Dies sind Ordnungswidrigkeiten nach den §§ 24, 24a und 24c Straßenverkehrsgesetz (StVG).

<sup>3</sup> § 8 Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (StVRZustV RP). Bis Ende Dezember 2012 wurden diese Aufgaben von den Kreisordnungsbehörden und den Polizeipräsidien wahrgenommen.

<sup>4</sup> § 107 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (POG).

Die Zentrale Bußgeldstelle gliederte sich unterhalb der Leitung in drei Sachgebiete mit insgesamt 18 Teams. Zwei Sachgebiete waren in Speyer und eines in Zweibrücken eingerichtet. Außerdem waren der Leitung eine Geschäftsstelle und eine sogenannte Führungsgruppe zugeordnet.<sup>5</sup>



Zum 1. Mai 2022 waren in der Zentralen Bußgeldstelle insgesamt 289 Bedienstete (260 Vollzeitkräfte)<sup>6</sup> beschäftigt.

Der Rechnungshof hat die Organisation, die Aufgabenwahrnehmung und den Personalbedarf der Zentralen Bußgeldstelle geprüft. Er hat insbesondere untersucht, ob deren Aufgaben wirtschaftlich und wirksam erledigt werden. Ein Schwerpunkt der Untersuchung war, ob die Aufgaben bei der bisherigen Organisation mit geringerem Personalaufwand erfüllt werden können.

## 2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

### 2.1 Bearbeitung durch IT-Fachanwendung erheblich vereinfacht

Die Bußgeldstelle setzt seit Oktober 2018 die IT-Fachanwendung Owi21 für die Bearbeitung der Verwarnungs- und Bußgeldverfahren ein. Diese ersetzt das bisher genutzte Vorgangsbearbeitungsprogramm rpOwi. Durch die Umstellung wurden die Bearbeitung der Verfahren optimiert und der Verfahrensablauf vereinheitlicht und weitgehend automatisiert. Dadurch konnten der Arbeitsaufwand und in der Folge auch der Personalbedarf für die Bearbeitung der Verfahren deutlich vermindert werden. Wesentliche Erleichterungen waren

<sup>5</sup> § 2 Abs. 4 Pol/WasSchPolOrgV RP.

<sup>6</sup> Stellenanteile wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit auf halbe oder ganze Stellen gerundet.

- die automatische Archivierung aller Bearbeitungsschritte und Schriftstücke der Verfahren in Owi21, sodass Papierakten nicht mehr geführt werden müssen,
- die Festlegung und Automatisierung von Arbeitsschritten, mit denen der Verfahrensablauf gesteuert wird, wie die Erstellung und Versendung von Anhörungsbögen, Informationsschreiben, Bußgeldbescheiden und Verwarnungsgeldangeboten,
- das Einlesen von Daten aus der Geschwindigkeitsüberwachung über Schnittstellen sowie der automatisierte Datenaustausch mit anderen Behörden und
- die automatisierte Löschung der Verfahrensunterlagen nach den gesetzlich festgelegten Fristen, sodass das Führen von Aussonderungslisten und das Aussondern entfallen.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof weitere Optimierungen aufgezeigt, die die Bearbeitung der Verfahren erleichtern. Hierzu gehören die Erstellung und Nutzung einheitlicher Textbausteine, die Einführung einer Rechtschreibprüfung und eine deutlichere Hervorhebung der fallbezogenen Kontonummer.

Das Ministerium hat erklärt, den Feststellungen werde grundsätzlich zugestimmt. Insbesondere würden den Bediensteten zur optimierten Nutzung der Fachanwendung weitere standardisierte Textbausteine zur Verfügung gestellt. Ferner habe der Hersteller des Vorgangsbearbeitungsprogramms die Umsetzung einer Rechtschreibprüfung in der neuen Softwareversion zugesichert. Zur deutlicheren Hervorhebung der fallbezogenen Kontonummer führe die Zentrale Bußgeldstelle erforderliche Abstimmungsgespräche mit dem bundesweiten Nutzergremium der Fachanwendung Owi21.

## **2.2 Für die Aufgabenerledigung deutlich weniger Personal erforderlich**

### **2.2.1 Bearbeitung von Bußgeld- und Verwarnungsverfahren**

Im Sachgebiet Speyer sowie im Sachgebiet Zweibrücken wurden Verwarnungsverfahren sowie allgemeine und spezielle Bußgeldverfahren bearbeitet. Insgesamt waren dort 170 Vollzeitkräfte eingesetzt. Die Durchführung der Verfahren richtet sich im Allgemeinen nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof eine analytische Personalbedarfsermittlung in den Sachgebieten Speyer und Zweibrücken durchgeführt. Diese Methode eignet sich bei wiederkehrenden Aufgaben, die wie hier quantifizierbar und messbar sind. Der Rechnungshof hat für die eingesetzten Sachbearbeitenden die mittleren Bearbeitungszeiten für die Durchführung von Verwarnungs-, allgemeinen und speziellen Bußgeldverfahren ermittelt.<sup>7</sup> Auf Grundlage dieser Bearbeitungszeiten und der jährlich zu bearbeitenden Fälle<sup>8</sup> hat der Rechnungshof anschließend den Personalbedarf analytisch ermittelt.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Dabei wurden auch Zuschläge für allgemeine und nicht unmittelbar fallbezogene Aufgaben wie z. B. Telefonate sowie Verteilzeiten berücksichtigt. Verteilzeiten sind alle Zeiten, die nicht unmittelbar zur Erfüllung der konkreten Aufgaben aufgewendet werden. Beispiele sind Zeiten für die Teilnahme an allgemeinen dienstlichen Besprechungen, für das Lesen von Fachliteratur sowie für persönliche Verrichtungen. Diese wurden mit einem Zuschlag in Höhe von 15 % berücksichtigt.

<sup>8</sup> Fallzahlen für den Zeitraum Juni 2021 bis Mai 2022 (Verwarnungsverfahren und allgemeine Bußgeldverfahren) bzw. 15. Juli 2021 bis 15. Juli 2022 (spezielle Bußgeldverfahren), ausgewertet aus Owi21.

<sup>9</sup> Er wird nach folgender Formel errechnet: Personalbedarf = Anzahl Verfahren x mittlere Bearbeitungszeit / Jahresarbeitszeit (in Minuten).

Das Ergebnis ist im Folgenden dargestellt:

- Bei der Bearbeitung von allgemeinen Bußgeldverfahren, wie Geschwindigkeitsübertretungen oder Rotlicht-Verstößen, sind nach dem Ergebnis der Personalbedarfsermittlung bei der derzeitigen Organisation mindestens 44 der 92 Vollzeitkräfte entbehrlich.
- Zu den speziellen Bußgeldverfahren gehören z. B. Verfahren, welche die Einziehung von Führerscheinen oder Verstöße bei Verkehrsunfällen oder illegale Veränderungen an Kfz betreffen. Sie werden grundsätzlich wie allgemeine Bußgeldverfahren bearbeitet. Jedoch sind für die einzelnen Verstöße jeweils spezielle gesetzliche Vorschriften zu beachten und zusätzliche Tätigkeiten vorzunehmen. Hierzu gehören die Auswertung von Sachverständigengutachten, die Beurteilung von Ladungsart und -weise oder die Ermittlung von Schiffskennungen. Nach der analytischen Personalbedarfsermittlung, der nach Verstoßarten differenzierte Bearbeitungszeiten und Fallzahlen zugrunde liegen, sind 9 Vollzeitkräfte der dort eingesetzten 21,5 Vollzeitkräfte entbehrlich.
- Bei den Verwarnungsverfahren wurden 57 % vollständig automatisiert bearbeitet. Bearbeitungszeiten von Sachbearbeitenden fielen bei diesen Verfahren nicht an. Bei 43 % der Verfahren war eine manuelle Bearbeitung erforderlich. Nach der Prüfung des Rechnungshofs sind hierbei weitere mindestens 0,5 Vollzeitkräfte einsparbar.

Das Ministerium hat erklärt, den Feststellungen werde grundsätzlich zugestimmt. Die aufgezeigten personellen Einsparpotenziale bei der Bearbeitung allgemeiner und spezieller Bußgeldverfahren würden - vorbehaltlich gleichbleibender Rahmenbedingungen - sukzessive im Rahmen der allgemeinen Personalfluktuations sozialverträglich realisiert.

Die Personalstärke zur Bearbeitung allgemeiner Bußgeldverfahren sei mit Stand 1. Oktober 2022 bereits um 3,3 Vollzeitkräfte reduziert. Bei der Bearbeitung spezialisierter Bußgeldverfahren habe sich die Personalstärke bereits um 2,1 Vollzeitkräfte vermindert.

Die aufgezeigten personellen Einsparpotenziale in der Verwarnungsgeldsachbearbeitung würden kurzfristig im Rahmen der allgemeinen Personalfluktuations realisiert.

### **2.2.2 Teamleitungen der Sachgebiete Speyer und Zweibrücken**

In den Sachgebieten Speyer und Zweibrücken waren insgesamt 14 Kräfte als Teamleitung eingesetzt. Diesen waren 175 Bedienstete in der Sachbearbeitung zugeordnet. Die Leitungsspanne betrug 1 : 13. Das Ministerium des Innern und für Sport sah für die Teamleitungen der Bußgeldstelle eine Leitungsspanne von 1 : 16 vor. Legt man diese Leitungsspanne zugrunde, sind beim aktuellen Personaleinsatz vier Vollzeitkräfte als Teamleitung entbehrlich. Werden zudem die vom Rechnungshof aufgezeigten Personaleinsparungen umgesetzt, sind weitere drei Kräfte entbehrlich.

Das Ministerium hat ausgeführt, die Zentrale Bußgeldstelle habe eine seit 1. September 2022 vakante Teamleiterstelle nicht mehr neu besetzt. Eine zeitnahe Ausweitung der derzeitigen Leitungsspanne bei den Teamleitungen auf den ursprünglich vorgegebenen Zielwert von 1 : 16 pro Team werde angestrebt.

### **2.2.3 Zentrale Auswertung - Sachgebiet Zentrale Dienste**

Die Bediensteten im Team „Zentrale Auswertung“ des Sachgebiets Zentrale Dienste waren mit dem Abruf, der Auswertung und dem Import von digitalen Geschwindigkeits- und Abstandsmessungen sowie dem Bereitstellen von Beweismitteln nicht

ausgelastet. Legt man angemessene Leistungsanforderungen zugrunde, können drei der dort eingesetzten 25,2 Vollzeitkräfte<sup>10</sup> eingespart werden.

Das Ministerium hat erklärt, der Feststellung werde zugestimmt. Sie sei weitgehend bereits umgesetzt worden. Mit Stand 1. Oktober 2022 betrage die Personalstärke der Zentralen Auswertung der Zentralen Bußgeldstelle 22,9 Vollzeitkräfte. Damit sei die Personalstärke bereits um 2,3 Vollzeitkräfte reduziert worden. Der noch bestehende Personalüberhang werde kurzfristig im Rahmen der allgemeinen Personalfuktuation abgebaut.

## **2.2.4 Zusammenfassung der Einsparpotenziale**

Bei der Zentralen Bußgeldstelle können durch die verbesserte IT-Unterstützung und bei Zugrundelegung angemessener Leistungsanforderungen ohne Qualitätsverlust für die Aufgabenerledigung insgesamt 63,5 besetzte Stellen abgebaut werden. Hierdurch lassen sich die Personalausgaben um 5,8 Mio. € jährlich vermindern.<sup>11</sup>

Für den Personalabbau sollte ein Konzept entwickelt werden, das insbesondere berücksichtigt, inwieweit der Personalabbau durch natürliche Fluktuation realisiert werden und das Personal in anderen Bereichen der Polizeiverwaltung bedarfsgerecht eingesetzt werden kann.

Das Ministerium hat ergänzend erklärt, die Anregung, für den Personalabbau ein Konzept zu erstellen, werde aufgegriffen. Betrachtet werden sollten nicht nur die als notwendig aufgezeigten Personalabbaumaßnahmen. Mit dem Ziel einer fortlaufenden Gewährleistung eines ebenso wirtschaftlichen wie effektiven Personaleinsatzes, aber auch leistungsfähiger und bedarfsentsprechender aufbau- und ablauforganisatorischer Strukturen solle für die Zentrale Bußgeldstelle ein umfassendes Organisations- und Personalkonzept erstellt und künftig regelmäßig fortgeschrieben werden. Der Personalabbaupfad solle ebenso konkret wie sozialverträglich beschrieben werden. Dem Ministerium sei ein entsprechendes Konzept bis zum Ende des ersten Quartals 2023 von der Zentralen Bußgeldstelle vorzulegen. Eine Entscheidung über das Ausbringen von kw-Vermerken<sup>12</sup>, Umsetzung von Stellen etc. sei abhängig von der Vorlage des Konzepts.

## **2.3 Haushaltsgrundsätze nicht immer beachtet**

### **2.3.1 Unbesetzte Stellen**

Bei der Veranschlagung von Stellen im Haushalt ist der Grundsatz der Notwendigkeit zu beachten.<sup>13</sup> Hiernach sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind. Soweit Stellen erst in folgenden Haushaltsjahren voraussichtlich nicht mehr benötigt werden, sind sie als „künftig wegfallend“ zu bezeichnen.<sup>14</sup>

Bei der Zentralen Bußgeldstelle waren zum 1. Mai 2022 insgesamt 41 Stellen unbesetzt. Dies entsprach 12 % des gesamten Stellenbestands. Es waren keine Bearbeitungsrückstände erkennbar und die Übernahme neuer Aufgaben durch die Zentrale Bußgeldstelle war weder vorgesehen noch feststellbar. Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Einsparmöglichkeiten sind die unbesetzten nicht mehr benötigten Stellen zu streichen.

---

<sup>10</sup> Ohne Teamleitung.

<sup>11</sup> Berechnung gemäß Personalkostenverrechnungssätzen 2022 des Landesamtes für Finanzen.

<sup>12</sup> Kw-Vermerke bezeichnen im Haushalt Stellen, die künftig wegfallen sollen.

<sup>13</sup> § 6 LHO sowie Nr. 2.4 zu § 9 VV-LHO.

<sup>14</sup> § 21 LHO.

Das Ministerium hat erklärt, zur Ermittlung der künftig tatsächlich nicht benötigten und einsparbaren Stellen im Stellenplan der Zentralen Bußgeldstelle bedürfe es einer vertiefenden Auswertung und Analyse des Stellenplans und der Personalsituation. Diese werde im Rahmen bzw. im Zusammenhang mit dem zu erstellenden Personal- und Organisationskonzept erfolgen.

### 2.3.2 Veranschlagung von Stellen - Haushaltsklarheit

Nach dem Grundsatz der Haushaltsklarheit ist der Haushaltsplan transparent und übersichtlich zu gestalten.<sup>15</sup> Dies erfordert, dass die Einnahmen und Ausgaben systematisch aufbereitet und die anfallenden Beträge nach Entstehungsgrund, Zweckbestimmung und Höhe klar zu erkennen sind. Für die Veranschlagung von Stellen im Haushalt bedeutet dies, dass aus den Stellenplänen ersichtlich wird, welche Stellen für welche Aufgaben erforderlich sind. Im Jahr 2022 waren im Haushalt des Ministeriums des Innern und für Sport 355,25 Stellen für die Zentrale Bußgeldstelle in einem eigenen Stellenplan veranschlagt.<sup>16</sup> Davon waren 29 Stellen den Polizeipräsidiien für Aufgaben zugeteilt, die keine Aufgaben der Zentralen Bußgeldstelle waren. Demgegenüber wurden dauerhaft vier Bedienstete der Zentralen Bußgeldstelle auf Stellen im Stellenplan der Polizeipräsidiien geführt. Dies widersprach dem Grundsatz der Haushaltsklarheit.

Das Ministerium ist der Auffassung, neben dem originären Personal der Zentralen Bußgeldstelle seien auch die Tarifbeschäftigten bei den Verkehrsdirektionen, die vollständig oder zumindest weit überwiegend zur Ahndung und Verfolgung von Verkehrsverstößen sowie zur Verkehrsunfallprävention eingesetzt seien, sachgerecht und in Übereinstimmung mit den haushaltsrechtlichen Regelungen den Einnahmen und Ausgaben der Zentralen Bußgeldstelle zuzurechnen bzw. dort veranschlagt. Es weist darauf hin, dass weitere Stellen mit vergleichbarem Aufgabenprofil aus gewachsenen Strukturen heraus in den Stellenplänen der Flächenpräsidien enthalten seien. Es wolle die Feststellungen in der Prüfungsmitteilung aufgreifen und aus Gründen der Haushaltsklarheit alle Stellen zur Verkehrsunfallprävention im kommenden Haushaltsaufstellungsverfahren unter vorheriger Beteiligung des Ministeriums der Finanzen im Stellenplan der Zentralen Bußgeldstelle<sup>17</sup> zusammenführen.

Das Ministerium hat zudem erklärt, dass entsprechend einem in seinem Einzelplan 03 enthaltenen Vermerk die Stellenpläne bestimmter Kapitel<sup>18</sup> wie ein gemeinsames Kapitel bewirtschaftet werden könnten. Diese Flexibilität sei für die Verwendung von Führungskräften unbedingt notwendig. Für Bedienstete der Zentralen Bußgeldstelle, die auf Stellen der Polizeipräsidiien geführt würden, seien im Stellenplan der Zentralen Bußgeldstelle enthaltene Planstellen aktuell unbesetzt. Diese würden jedoch für eine spätere beabsichtigte Besetzung mit Verwaltungsbeamtinnen und -beamten freigehalten. Da die Dauer der Zugehörigkeit zur Zentralen Bußgeldstelle nicht absehbar sei, würde bislang von einer Stellenumsetzung abgesehen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass es sich bei den auf Stellen der Polizeipräsidiien geführten Bediensteten u. a. um die Leitung und stellvertretende Leitung der Zentralen Bußgeldstelle handelt. Es lagen keine sachlichen Gründe vor, die Stellen nicht im Einklang mit den Grundlagen der Stellenbewirtschaftung im Stellenplan der Zentralen Bußgeldstelle zu führen. Im Übrigen könnte der o. g. weitgehende Haushaltsvermerk auf Stellen ab einer bestimmten Wertigkeit beschränkt werden, wenn er nur für Führungskräfte benötigt wird.

---

<sup>15</sup> Vgl. Tappe in Gröpl, BHO/LHO § 11 Rn. 28, 2. Auflage, 2019.

<sup>16</sup> Kapitel 03 10 Polizeipräsidiien, Titelgruppe 75 Zentrale Bußgeldstelle, Titel 422 75 bzw. 428 75.

<sup>17</sup> Titelgruppe 75.

<sup>18</sup> Kapitel 03 10 Polizeipräsidiien, 03 12 Landeskriminalamt, 03 13 Hochschule der Polizei und 03 24 Polizeipräsidium Einsatz, Logistik und Technik.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) das festgestellte Potenzial zum Abbau besetzter Stellen möglichst vollständig zu nutzen, die entbehrlichen Stellen mit kw-Vermerken zu versehen und für den Personalabbau ein Konzept zu erstellen,
- b) die aufgezeigten Möglichkeiten zur Optimierung der IT-Fachanwendung zeitnah umzusetzen und zu ermitteln, welche Auswirkungen sich hieraus auf den Personalbedarf ergeben,
- c) den Grundsatz der Haushaltsklarheit bei der Veranschlagung von Stellen künftig zu beachten.

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

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) nicht notwendige unbesetzte Stellen zu streichen,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

**Nr. 9 Asservatenverwaltung bei den Polizeibehörden  
- unzulängliche IT-Unterstützung, Verwahrung verbesserungsbedürftig, Regelungen mangelhaft -**

Die für die Asservatenverwaltung eingesetzten IT-Verfahren waren veraltet und genügten den spezifischen Anforderungen an eine recht- und ordnungsmäßige Asservatenverwaltung nicht mehr. Daten, die bei den Asservatenstellen erfasst wurden, waren oft unvollständig, fehlerhaft und nicht mehr aktuell. Auswertungen zu Kontroll- und Steuerungszwecken waren ebenso wenig möglich wie ein automatisierter Datenaustausch u. a. mit den zuständigen Justizbehörden.

Die Registrierung, Kennzeichnung und Aufbewahrung der sichergestellten Gegenstände entsprach vielfach nicht den rechtlichen Vorgaben. Eine eindeutige Identifizierung und Verfahrenszuordnung war dadurch nicht durchgängig sichergestellt. Dies war bei asservierten Betäubungsmitteln, Bargeld oder Wertgegenständen sowie erlaubnispflichtigen Schusswaffen besonders problematisch.

Asservierungen wurden häufig nicht oder nicht rechtzeitig beendet. In der Folge wurden verwahrte Gegenstände nicht an die Berechtigten herausgegeben oder verwertet.

Einheitliche, konkretisierende Regelungen für eine ordnungsgemäße Erfassung, Verwahrung und abschließende Verwertung von Asservaten fehlten.

**1 Allgemeines**

Asservate sind Gegenstände, die aufgrund polizei- oder strafrechtlicher Vorschriften sichergestellt worden sind. Sie sind sachgerecht und sorgfältig zu behandeln und vor Beschädigung, Wertminderung oder Verlust zu schützen.

Wesentliche Rechtsgrundlagen für die Asservierung sind in der Strafprozessordnung, im Polizei- und Ordnungsbehördengesetz sowie in den Richtlinien für Straf- und Bußgeldverfahren<sup>1</sup> enthalten. Das Ministerium des Innern und für Sport hat in Abstimmung mit dem Ministerium der Justiz die Behandlung von Asservaten grundsätzlich geregelt.<sup>2</sup> Darüber hinaus gelten für bestimmte Arten von Asservaten wie z. B. Betäubungsmittel spezialgesetzliche Regelungen.<sup>3</sup>

Asservate werden nach ihrer Sicherstellung durch die Polizei regelmäßig den Asservatenkammern der Polizeibehörden übergeben. Diese übernehmen als vorläufige Asservatenstellen die vorübergehende Verwahrung entweder bis zur Rückgabe an

---

<sup>1</sup> Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) vom 1. Januar 1977.

<sup>2</sup> Rundschreiben des Ministeriums des Innern und für Sport in Abstimmung mit dem Ministerium der Justiz zur „Behandlung von sichergestellten, beschlagnahmten oder behördlich verwahrten Gegenständen (Asservaten) durch die Polizei“ (Rundschreiben Asservate); in Kraft getreten am 1. August 2010, nicht veröffentlicht.

<sup>3</sup> §§ 3, 11 ff. Betäubungsmittelgesetz (BtMG). Richtlinie des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte (Bundesopiumstelle), „Maßnahmen zur Sicherung von Betäubungsmittelvorräten bei Erlaubnisinhabern nach § 3 Betäubungsmittelgesetz“.

die Berechtigten oder bis zur Übergabe an die endgültig zuständigen Asservatenstellen.

Bei Sicherstellungen auf polizeirechtlicher Grundlage verbleiben die Gegenstände bei den Polizeibehörden, die dann als endgültige Asservatenstellen zuständig sind.

Die in Strafverfahren sichergestellten Asservate sind grundsätzlich gleichzeitig mit der Abgabe des Vorgangs an die zuständigen Justizbehörden als endgültige Asservatenstellen zu übergeben.

Auch wenn die Polizeibehörden nur als vorläufige Asservatenstellen tätig sind, verbleibt ein großer Teil der Asservate auch nach Abgabe des Vorgangs in polizeilicher Verwahrung. Daher befinden sich in Strafverfahren asservierte Gegenstände sowohl in den Asservatenkammern der Staatsanwaltschaften als auch in denen der Polizeibehörden.

Die Asservierung sichergestellter Gegenstände läuft wie folgt ab:

Ersterfassung als Asservate im polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystem „POLADIS“<sup>4</sup>,

Übernahme, Registrierung und Kennzeichnung in der zuständigen Asservatenstelle, Verwahrung in der Asservatenstelle und

abschließende Beendigung durch Herausgabe, Verwertung oder Vernichtung der Gegenstände.

Im Jahr 2021 waren bei insgesamt 111 Polizeidienststellen der sechs Polizeipräsidien des Landes und beim Landeskriminalamt (LKA) weit über 170.000 Asservatenpositionen verwahrt.<sup>5</sup>

Der Rechnungshof hat in einer landesweiten Querschnittsprüfung die Organisation und Wirtschaftlichkeit sowie die Ordnungsmäßigkeit der Asservatenverwaltung bei Polizeibehörden untersucht. In die Prüfung waren alle o. g. Polizeidienststellen sowie das LKA einbezogen.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **2.1 IT-Unterstützung unzulänglich**

Asservate werden erstmals in POLADIS erfasst und die Daten anschließend an die zuständigen Asservatenstellen der Polizeibehörden übermittelt. Diese setzen für die Verwaltung der Asservate seit 2013 das IT-Verfahren ASKA<sup>6</sup> ein.

Die Verfahren waren veraltet und genügten den spezifischen Anforderungen an eine recht- und ordnungsmäßige Asservatenverwaltung nicht mehr. So war ein automatisierter, regelmäßiger Datentransfer zwischen POLADIS und ASKA sowie mit den zuständigen Staatsanwaltschaften nicht möglich. Eine elektronische Dokumentenverwaltung fehlte ebenso wie ein integriertes Lagerhaltungssystem, das sowohl die Ablageorte der Asservate als auch die räumlichen Kapazitäten der jeweiligen Asservatenkammern erfasst. Auch Auswertungen zu Kontroll- und Steuerungszwecken waren nicht möglich.

---

<sup>4</sup> POLADIS: Polizeiliches Auskunfts-, Datenverarbeitungs- und Informationssystem, eingesetzt seit 2003.

<sup>5</sup> Asservatenpositionen sind entweder einzelne Gegenstände oder mehrere, zu einer Position zusammengefasste Gegenstände, wie z. B. „Werkzeugkoffer mit Inhalt“.

<sup>6</sup> ASKA: Abkürzung für Asservatenkammern.

## **2.2 Registrierung und Kennzeichnung der Asservate unzureichend**

Alle Asservate sind unverzüglich bei der zuständigen Asservatenstelle zu registrieren. Hierzu sind alle notwendigen Daten und Informationen über den Gegenstand und den zugrunde liegenden polizeilichen Vorgang zu erfassen.

Wegen der unzureichenden IT-Unterstützung war die Registrierung aufwendig und fehleranfällig. Häufig fehlten konkretisierende Angaben zum Gegenstand, zum Eigentümer oder zum Rechtsgrund der Asservierung. Außerdem mussten zusätzlich jeweils papiergebundene Asservatenakten geführt werden. Teilweise waren sicher gestellte Gegenstände bei den Asservatenstellen gar nicht registriert.

Asservierte Gegenstände müssen sicher und eindeutig gekennzeichnet werden.<sup>7</sup> Die erforderlichen Kennzeichnungen waren häufig fehlerhaft, unvollständig oder fehlten ganz.

Die eindeutige Identifizierung der Asservate und die Zuordnung zum jeweiligen Straf- oder sonstigen Verfahren waren aus diesen Gründen nicht durchgängig sichergestellt. Oft musste der Verbleib der Asservate aufwendig geklärt werden.

## **2.3 Verwahrung der Asservate verbesserungsbedürftig**

Für eine ordnungsgemäße und sachgerechte Verwahrung sind Asservate in geeigneten Räumen, den Asservatenkammern, mit spezifischen Sicherheitsvorkehrungen zu verwahren.

Diese waren bei einigen Dienststellen zu über 90 % ausgelastet. Teilweise wurden Asservate, darunter auch werthaltige Gegenstände, in Garagen, allgemein zugänglichen Fluren, Keller- und Büroräumen oder anderen ungeeigneten Räumlichkeiten gelagert. Bei einigen Räumen bestanden Zugangsmöglichkeiten für unbefugte Dritte.

Teilweise fehlten Regalsysteme. Die Raumnutzung war deshalb ineffizient und das Auffinden der Asservate erschwert. Einige Räume wiesen deutliche Spuren von Feuchtigkeit auf.

Eine landesweite Übersicht über die Asservatenkammern und deren Auslastung war nicht vorhanden.

## **2.4 Mängel bei besonderen Asservatengruppen**

### **2.4.1 Betäubungsmittel**

Betäubungsmittel unterliegen nach dem Betäubungsmittelgesetz besonderen Kennzeichnungs-, Verwahrungs- und Aufzeichnungspflichten.<sup>8</sup> Betäubungsmittelnachweise und sonstige Unterlagen<sup>9</sup> sind ebenso wie der tatsächliche Bestand halbjährlich zu überprüfen.

Teilweise fehlten die Nachweise über Art und Menge der Betäubungsmittel schon bei der Übergabe an die Asservatenstellen. Kontrollen wurden vorschriftswidrig nicht durch Inaugenscheinnahme, sondern lediglich auf Grundlage von papiergebundenen Verzeichnissen und Protokollen vorgenommen.

---

<sup>7</sup> Beispielsweise durch an den Gegenständen angebrachte Anhänger oder Aufkleber.

<sup>8</sup> §§ 14, 15 BtMG.

<sup>9</sup> Rundschreiben Asservate (vgl. Fußnote 2).

Auch die Lagerung der Betäubungsmittel entsprach nicht immer den rechtlichen Anforderungen.<sup>10</sup> So fehlten teilweise zertifizierte Schutzschranke oder Schutzvorrichtungen für Fensteröffnungen.

Betäubungsmittel, die nicht mehr als Beweis im Strafverfahren oder zu Aus- und Fortbildungszwecken benötigt werden, sind zu vernichten. Dabei ist jegliche Möglichkeit einer auch nur teilweisen Wiederverwendung auszuschließen.<sup>11</sup>

Einheitliche und konkretisierende Vorgaben zur Umsetzung der Regelungen des Betäubungsmittelgesetzes fehlten. Die Vermerke zur Vernichtung von Betäubungsmitteln waren regelmäßig nicht konkret. Sie bezogen sich auf teilweise veraltete Angaben der ursprünglichen Sicherstellungsprotokolle. Konkretisierende Angaben zur Art und Menge der tatsächlich vernichteten Betäubungsmittel fehlten häufig.

#### **2.4.2 Erlaubnispflichtige Schusswaffen**

Für die Asservierung der in Strafverfahren beschlagnahmten erlaubnispflichtigen Schusswaffen sind die Justizbehörden zuständig. Nach internen Regelungen hat die Abteilung Bereitschaftspolizei des Polizeipräsidiums Einsatz, Logistik und Technik<sup>12</sup> an zwei Orten die Verwahrung, den Transport, die Registrierung und die spätere Verwertung oder Vernichtung zentral zu gewährleisten.

Die stichprobenhafte Überprüfung ergab, dass gleichwohl auch bei anderen polizeilichen Asservatenkammern Waffen in größerer Zahl aufbewahrt wurden. Die genaue Anzahl und die Art der bei diesen Stellen verwahrten Waffen und sonstigen, dem Waffengesetz unterliegenden Gegenstände war nicht bekannt.

Für die Asservierung setzten die beiden Asservatenstellen der Bereitschaftspolizei Excel-Anwendungen ein. Diese hatten keine Schnittstelle zu den IT-Anwendungen der abgebenden Dienststellen, sodass die Daten zu den Waffen und anderen Gegenständen erneut erfasst werden mussten.

Zum Teil war den Waffen keine Vorgangsnummer zugeordnet oder diese war falsch erfasst, sodass Ermittlungen in Bezug auf eine Verwertung oder Vernichtung der verwahrten Waffen erschwert oder unmöglich waren.

#### **2.4.3 Spurenräger**

Asservierte Gegenstände können Spuren aufweisen, die zur Aufklärung von Straftaten beitragen, sogenannte Spurenräger-Asservate. Der Verbleib eines solchen Gegenstandes muss deshalb eindeutig und lückenlos dokumentiert sein. Bei Verbrechen, die keinen oder sehr langen Verjährungsfristen unterliegen, kann eine langjährige Aufbewahrung des Spurenrägers notwendig sein, um spätere Untersuchungen mit weiterentwickelten kriminaltechnischen Methoden zu ermöglichen.

Das LKA hat deshalb für die Verwahrung solcher Gegenstände ein rechts- und revisionssicheres Qualitätsmanagement eingerichtet, das eine gerichtsfeste Feststellung der Ergebnisse biologischer, chemischer oder anderer kriminaltechnischer Untersuchungen gewährleisten soll. Dazu gehört die lückenlose Dokumentation der einzelnen Arbeitsschritte und aller Übergaben von Person zu Person.

Im Unterschied hierzu war eine entsprechende Behandlung der Spurenräger-Asservate von der Sicherstellung bis zum Eingang beim LKA und ab der Rückgabe vom

---

<sup>10</sup> § 15 BtMG sowie Rundschreiben Asservate i. V. m. Richtlinien über Maßnahmen zur Sicherung von Betäubungsmitteln des Bundesinstitutes für Arzneimittel und Medizinprodukte.

<sup>11</sup> § 16 Abs. 1 BtMG.

<sup>12</sup> Das Polizeipräsidium „Einsatz, Logistik und Technik“ wurde 2017 als landesweit zuständiger, zentraler Dienstleister der Polizei neu eingerichtet.

LKA an die jeweils zuständige Asservatenstelle nicht gewährleistet. Konkrete Vorgaben, um eine rechtssichere Behandlung solcher Asservate zu gewährleisten, fehlten.

#### **2.4.4 Bargeld und Wertgegenstände**

Bargeld und Wertgegenstände wurden im IT-Verfahren ASKA nicht wie erforderlich als besondere Asservatengruppe gekennzeichnet. Die Asservatenstellen hatten deshalb keinen aktuellen Überblick über den Bestand. Deshalb konnte z. B. eine Asservatenstelle ihren Bargeldbestand nur als Schätzung in Höhe von 150.000 € angeben.

Bargeld, das nicht aus Beweisgründen im Original aufzubewahren ist, kann auf ein Konto der endgültigen Asservatenstelle eingezahlt werden. Gleichwohl wurde in fast allen Asservatenstellen solches Bargeld verwahrt. Teilweise befand sich dieses lediglich in Briefumschlägen in den Asservatenkammern.

#### **2.5 Unnötig lange Asservierungen**

Asservate sind herauszugeben, sobald sie für das Strafverfahren entbehrlich bzw. die Voraussetzungen für die polizeirechtliche Sicherstellung weggefallen sind. Ist eine Herausgabe nicht möglich und bestehen keine weiteren Gründe für die amtliche Verwahrung, ist die Asservierung durch Verwertung oder Vernichtung der Asservate zu beenden.

Trotz Vorliegens der Voraussetzungen wurden Asservierungen häufig nicht oder erst verzögert beendet. Für die Beendigungen sind häufig Daten aus POLADIS erforderlich. Diese lagen teilweise nicht mehr vor. So waren bei einer Asservatenstelle noch mehr als 1.400 Asservatenvorgänge aus den Jahren 2011 bis 2018 offen. Bei der Hälfte davon waren die entsprechenden Daten bereits gelöscht. Damit waren die für die Entscheidung über eine Beendigung erforderlichen Informationen nicht mehr abrufbar.

Oftmals lagen den asservierenden Polizeibehörden die staatsanwaltschaftlichen Entscheidungen zur Beendigung von Asservierungen nicht vor oder es fehlten darin konkrete Angaben zum Gegenstand selbst oder zur Person, an welche dieser herauszugeben war.

#### **2.6 Fehlende Regelungen zur Verwertung von Asservaten**

Für die Verwertung von Asservaten fehlten einheitliche, konkrete und praxisorientierte Regelungen. Viele Polizeibehörden legten deshalb für ihren Zuständigkeitsbereich die Abläufe durch eigene Handlungsanleitungen fest. Diese waren uneinheitlich und teilweise unvollständig. So war häufig schon unklar, wer für die Verwertungsentscheidung zuständig ist.

#### **2.7 Stellungnahme des Ministeriums des Innern und für Sport**

Das Ministerium hat erklärt, die Prüfung des Rechnungshofs habe bereits zu einem frühen Zeitpunkt wichtige Impulse für die Aufbau- und Ablauforganisation der Asservatenverwaltung ergeben. Alle Polizeibehörden des Landes hätten den Auftrag erhalten, die Feststellungen des Rechnungshofs zu untersuchen und konkrete Optimierungspotenziale darzustellen.

Voraussichtlich ab 2024 werde eine komplett neue IT-Grundlage für die Asservatenverwaltung verfügbar sein, bei der die Feststellungen des Rechnungshofs umfassend berücksichtigt würden. Unter diesen Rahmenbedingungen sei auch geprüft worden, welche Aufwände zur Ertüchtigung der Altanwendungen noch wirtschaftlich und sparsam seien. Hierbei seien Maßnahmen identifiziert worden, die zeitnah umgesetzt würden.

Die Behörden seien angewiesen worden, den Zustand der Asservatenstellen zu prüfen und erkannte Mängel unverzüglich zu beheben. Zur Einhaltung der rechtlichen Vorgaben, insbesondere zur Registrierung, Kennzeichnung und Kontrolle von Asservaten, würden die Polizeibehörden im Land fortlaufend sensibilisiert.

Die Regelungslage werde insgesamt präzisiert und aktualisiert. Dies gelte auch für die Regelungen zur Verwahrung besonderer Asservate wie Betäubungsmittel, Bargeld, Wertgegenstände und Waffen. Die Überarbeitung werde in Abstimmung mit dem Justizressort erfolgen. Hierbei sollen auch die Ergebnisse aus der Prüfung der dortigen Asservatenverwaltung durch den Rechnungshof berücksichtigt werden. Auf der Grundlage des Gesamtbefunds werde das Rundschreiben Asservate aus dem Jahr 2010 zielgerichtet überarbeitet.

Das Ministerium hat ferner mitgeteilt, dass es die Abstimmung mit dem Justizressort über die Asservatenverwaltung intensiviere. Vertreter des Innen- und des Justizressorts hätten bereits im Juli 2022 die Feststellungen des Rechnungshofs erörtert. Beide Ressorts sähen das Erfordernis und die Möglichkeit zur Optimierung. Nach Einschätzung des Innenressorts könnten technische Unterstützungslösungen einen wesentlichen Beitrag zur Prozessoptimierung leisten. Aktuell würden Polizei und Justiz eine zeitnahe Zuordnung des Altbestands von Asservaten in Strafverfahren anstreben, um die entsprechenden Asservierungen je nach Verfahrensstand beenden zu können. Hierzu sollen auch die jeweiligen örtlichen Organisationsbereiche von Polizei und Justiz kooperieren.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die IT-Unterstützung für eine ordnungsgemäße Asservatenverwaltung zeitnah zu optimieren und ein einheitliches Verfahren sicherzustellen,
- b) die Asservate vollständig und nachvollziehbar zu registrieren und eindeutig zu kennzeichnen,
- c) die ordnungsgemäße Verwahrung, Vernichtung und Verwertung von Asservaten insgesamt sicherzustellen, insbesondere von Betäubungsmitteln, erlaubnispflichtigen Schusswaffen sowie von Spurenlägern, und einheitliche und konkretisierende Festlegungen zu treffen,
- d) verwahrtes Bargeld, das nicht im Original vorgehalten werden muss, auf ein Verwahrkonto einzuzahlen,
- e) die Asservierungen regelmäßig zu überprüfen und diese rechtzeitig zu beenden,
- f) sich bei den erforderlichen Regelungen zur Asservatenverwaltung mit den zuständigen Justizbehörden abzustimmen.

#### **3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

**Nr. 10                    Asservatenverwaltung bei Staatsanwaltschaften  
- IT-Einsatz und Zusammenarbeit mit den Polizeibe-  
hörden optimierungsbedürftig -**

**Asservate waren uneinheitlich und oft nicht konkret im IT-Verfahren der Staatsanwaltschaften erfasst. Auffinden und Kontrolle der Asservate waren damit erschwert. Zudem war ein elektronischer Austausch von Asservatendaten zwischen Staatsanwaltschaften und Polizei nicht möglich.**

**Asservierungen wurden nicht wie rechtlich geboten beendet. Auch nach dem Abschluss von Strafverfahren verblieben davon betroffene Asservate bei den Polizeibehörden. Aufwendige Recherchen waren die Folge.**

**Besondere Asservatengruppen wie Betäubungsmittel und erlaubnispflichtige Schusswaffen wurden bei den Staatsanwaltschaften verwahrt, obwohl diese aus Zweckmäßigkeitsgründen bei den Polizeibehörden verbleiben sollten.**

**Die Regelungen zur Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden waren lückenhaft und unzulänglich.**

**1                    Allgemeines**

Asservate sind Gegenstände, die aufgrund polizei- oder strafrechtlicher Vorschriften sichergestellt worden sind. Sie sind sachgerecht und sorgfältig zu behandeln und vor Beschädigung, Wertminderung oder Verlust zu schützen.

Wesentliche Rechtsgrundlagen für die Asservierung sind in der Strafprozessordnung, im Polizei- und Ordnungsbehördengesetz sowie in den Richtlinien für Straf- und Bußgeldverfahren<sup>1</sup> enthalten. Das Ministerium des Innern und für Sport hat in Abstimmung mit dem Ministerium der Justiz die Behandlung von Asservaten grundsätzlich geregelt.<sup>2</sup>

Asservate werden nach ihrer Sicherstellung regelmäßig den Asservatenkammern der Polizeibehörden übergeben. Diese übernehmen als vorläufige Asservatenstellen die vorübergehende Verwahrung entweder bis zur Rückgabe an die Berechtigten oder bis zur Übergabe an die endgültig zuständigen Asservatenstellen.

Die in Strafverfahren sichergestellten Asservate sind grundsätzlich gleichzeitig mit der Abgabe des Vorgangs an die zuständigen Justizbehörden als endgültige Asservatenstellen zu übergeben.

Ein großer Teil dieser Asservate verbleibt jedoch auch nach Abgabe des Vorgangs in polizeilicher Verwahrung. Daher befinden sich in Strafverfahren asservierte Gegenstände sowohl in den Asservatenkammern der Staatsanwaltschaften als auch denen der Polizeibehörden.

---

<sup>1</sup> Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) vom 1. Januar 1977.

<sup>2</sup> Rundschreiben des Ministeriums des Innern und für Sport in Abstimmung mit dem Ministerium der Justiz zur „Behandlung von sichergestellten, beschlagnahmten oder behördlich verwahrten Gegenständen (Asservaten) durch die Polizei“ (Rundschreiben Asservate); in Kraft getreten am 1. August 2010, nicht veröffentlicht.

Im Jahr 2021 verwahrten die Polizeibehörden des Landes insgesamt weit über 170.000 Asservatenpositionen.<sup>3</sup> Demgegenüber befanden sich nur 33.000 Positionen in den Asservatenkammern der Staatsanwaltschaften des Landes. Die genaue Anzahl der bei den Polizeibehörden in Strafverfahren verwahrten Gegenstände war nicht bekannt.

Unabhängig vom Ort der Verwahrung sind die Staatsanwaltschaften für die Entscheidungen über die weitere Behandlung der Asservate zuständig. Sie entscheiden insbesondere über die Beendigung der Asservierungen und ob die Gegenstände herauszugeben, zu verwerten oder zu vernichten sind.

Der Rechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung bei den acht Staatsanwaltschaften im Land die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Asservatenverwaltung geprüft. Hierbei hat er insbesondere untersucht, ob die Verwahrung der Gegenstände und die Beendigungen der Asservierungen den gesetzlichen Vorgaben entsprachen und ob die für eine ordnungsgemäße Asservatenverwaltung erforderliche Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden sachgerecht und zweckmäßig war.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Einsatz des IT-Verfahrens web.sta optimierungsbedürftig**

Die Staatsanwaltschaften setzen seit 2008 für die Bearbeitung von Strafverfahren flächendeckend das IT-Verfahren web.sta ein.<sup>4</sup> Es unterstützt die Bearbeitung aller Verfahrensschritte eines Strafverfahrens bis zu dessen Beendigung. Es wird auch zur Verwaltung der unmittelbar bei den Staatsanwaltschaften verwahrten Asservate eingesetzt. In diesem IT-Verfahren werden u. a. neben der Bezeichnung des zugehörigen staatsanwaltlichen Verfahrens die Art und eine Beschreibung des Gegenstandes sowie der Ablageort erfasst.

Folgendes wurde festgestellt:

- Eine Regelung, nach welchen Kriterien und wie viele Gegenstände zu einer Asservatenposition zusammengefasst werden können, fehlte. Uneinheitliche Erfassungen waren die Folge. So verwahrte eine der größten Staatsanwaltschaften des Landes zwar eine sehr große Zahl an asservierten Gegenständen, wies jedoch den mit Abstand geringsten Bestand an Asservatenpositionen auf.
- Häufig wurden Asservate ohne Beschreibung und nur mit einem Verweis auf eine weitere Liste erfasst, wie z. B. „2 Kisten Asservate siehe Liste“.
- Vorgaben zur einheitlichen Verwendung von Kategorien bzw. zur Zuordnung von Gegenständen fehlten. Über 90 % der in web.sta erfassten Asservate waren der Kategorie „Sonstiges“ zugeordnet. Darunter befanden sich auch Waffen und Betäubungsmittel, für die eigene Kategorien vorgesehen waren.

Die uneinheitliche und ungenaue Erfassung von Asservaten erschwerte und verzögerte das Auffinden, die Zuordnung sowie die Kontrolle der Asservate ebenso wie die rechtlich gebotene und zeitnahe Entscheidung über deren Herausgabe, Vernichtung und Verwertung.

### **2.2 Verwahrung der Asservate verbesserungsbedürftig**

Die ordnungsgemäße und sachgerechte Asservierung setzt voraus, dass die Asservate in dafür geeigneten Räumen verwahrt werden. Dies war nicht durchgehend sichergestellt.

---

<sup>3</sup> Asservatenpositionen sind entweder einzelne Gegenstände oder mehrere, zu einer Position zusammengefasste Gegenstände, wie z. B. „Werkzeugkoffer mit Inhalt“.

<sup>4</sup> In einem Länderverbund setzten neben Rheinland-Pfalz auch Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Niedersachsen, das Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen web.sta ein.

Die Kapazitäten der Asservatenräume bei einzelnen Staatsanwaltschaften waren nicht ausreichend. Dies war bereits in früheren internen Geschäftsprüfungsberichten der Staatsanwaltschaften festgestellt worden. Es wurden deshalb Teilflächen anderer Räume genutzt, zu denen auch Bedienstete, die nicht mit der Asservatenverwaltung betraut waren, Zutritt hatten, wie z. B. ein Heizungs- und Technikraum.

## **2.3 Mängel bei besonderen Asservatengruppen**

### **2.3.1 Falschgeld**

Die Asservierung von sichergestelltem Falschgeld hat bei der Bundesbank zu erfolgen.<sup>5</sup> Abweichend hiervon verwahrten drei Staatsanwaltschaften größere Falschgeldebeträge.<sup>6</sup>

### **2.3.2 Betäubungsmittel**

Die Staatsanwaltschaften sind zwar zuständig für die Asservierung der in Strafverfahren beschlagnahmten Betäubungsmittel. Nach internen Vorgaben soll die Verwahrung jedoch von den Asservatenstellen der Polizei gewährleistet werden. Nach Auffassung des Ministeriums der Justiz ist dies sachgerecht und unter Sicherheits Gesichtspunkten vorzugswürdig.

Eine Auswertung aus web.sta ergab, dass bei den Staatsanwaltschaften gleichwohl eine große Anzahl an Asservatenpositionen mit jeweils kleineren Mengen Betäubungsmitteln verwahrt wurde.

Die betroffenen Staatsanwaltschaften teilten hierzu mit, es handele sich häufig um Betäubungsmittel, die von Zollbehörden, der Bundespolizei oder Staatsanwaltschaften anderer Länder übergeben worden seien.

Die vorgenannten Gründe für eine sichere Verwahrung von Betäubungsmitteln gelten indes auch für diese Fälle.

### **2.3.3 Erlaubnispflichtige Schusswaffen**

Die Staatsanwaltschaften sind zuständig für die Asservierung der in Strafverfahren beschlagnahmten Waffen, Munition und sonstigen dem Waffengesetz unterliegenden Gegenständen. Für die Aufbewahrung, Verwertung und Vernichtung der darunter befindlichen erlaubnispflichtigen Schusswaffen sind landesweit zwei zentrale Stellen bei der Bereitschaftspolizei verantwortlich.<sup>7</sup>

Gleichwohl wies bei einzelnen Asservatenpositionen die Beschreibung in web.sta darauf hin, dass es sich hierbei um erlaubnispflichtige Schusswaffen und deren Munition handelte. Beispiele sind „Schusswaffe Trommelrevolver“, „1 Pistole Heckler & Koch“ oder „Munition 7,65 scharf (30 x)“.

Darüber hinaus war aus web.sta ersichtlich, dass häufig Gas-, Schreckschuss- oder Signalwaffen bei den Staatsanwaltschaften verwahrt wurden. Hierzu sowie für die Munition für erlaubnispflichtige Schusswaffen fehlten Regelungen für die Verwahrung.

---

<sup>5</sup> § 37 Abs. 2 Gesetz über die Deutsche Bundesbank.

<sup>6</sup> Ein Umschlag mit 3.500 € Falsifikaten, 19-mal 500 € Banknoten und 129-mal 200 € Banknoten.

<sup>7</sup> Siehe auch Beitrag Nr. 9, Tz. 2.4.2 dieses Jahresberichts.

## **2.4 Unnötige Asservierungen wegen mangelhaftem Datenaustausch**

Asservierungen sind zu beenden und die Asservate herauszugeben, sobald sie für das Strafverfahren entbehrlich sind. Dies ist regelmäßig mit der Beendigung der zugrunde liegenden Strafverfahren der Fall. Die Beendigung der Asservierungen setzt immer eine entsprechende Verfügung der Staatsanwaltschaft voraus.<sup>8</sup>

Sind die bei den Polizeibehörden verwahrten Asservate nicht in web.sta hinterlegt, besteht ein hohes Risiko, dass die Staatsanwaltschaften nicht über die Beendigung der Asservierungen entscheiden.

In solchen Fällen verbleiben die Gegenstände weiterhin bei den Polizeibehörden. Die Beendigung der Asservierung setzt dann aufwendige Aktenrecherchen sowohl bei den Staatsanwaltschaften als auch bei den Polizeibehörden voraus oder ist in Einzelfällen nicht mehr möglich.

Eine Auswertung des Rechnungshofs ergab, dass landesweit von den bei den Polizeibehörden in Strafverfahren verwahrten Asservatenpositionen nur ein sehr geringer Teil in web.sta erfasst war. Alle acht Staatsanwaltschaften haben bestätigt, dass die bei Polizeibehörden verwahrten Asservate regelmäßig nicht in web.sta erfasst werden. Obwohl dies seit Jahren bekannt ist, wurde bisher keine Abhilfe geschaffen.

Eine wesentliche Ursache für diese Problematik ist der unzulängliche und unvollständige Daten- und Informationsaustausch zwischen Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden. Zwischen den bei der Polizei eingesetzten IT-Verfahren und web.sta ist ein automatisierter Austausch von Asservatendaten aus technischen Gründen aktuell nicht möglich.

## **2.5 Regelungen zur Zusammenarbeit von Polizei- und Justizbehörden unzulänglich und unvollständig**

Die ordnungsgemäße und sachgerechte Asservatenverwaltung setzt eine abgestimmte Zusammenarbeit der Behörden nach einheitlichen Standards voraus.

Die bisherigen internen Regelungen betrafen lediglich die jeweiligen Zuständigkeiten bzw. die Übergabe von Asservaten von der Polizei an die endgültigen Asservatenstellen sowie Ausnahmen hiervon.

Konkretisierende Bestimmungen zur Zusammenarbeit sowie zum Informations- und Datenaustausch zwischen Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden fehlten. Eine einheitliche und zügige Bearbeitung der Verfahren in der Asservatenverwaltung war deshalb nicht sichergestellt.

## **2.6 Stellungnahme des Ministeriums der Justiz**

Das Ministerium hat erklärt, dem rechtssicheren Umgang mit Asservaten komme ein hoher Stellenwert zu. Bereits die Feststellungen des Rechnungshofs zur Asservatenverwaltung der Polizei<sup>9</sup> seien gemeinsam mit dem Ministerium des Innern und für Sport erörtert worden. Aufgrund der bestehenden Schnittstellen sei eine enge Zusammenarbeit zwischen beiden Ressorts erforderlich. Schwerpunkte der Optimierung seien ein gemeinsames Regelungswerk und insbesondere die Beendigung von Asservierungen. Hierfür sei beabsichtigt, die Anregungen des Rechnungshofs aufzugreifen und die Arbeitsprozesse im Umgang mit Asservaten für Polizei und Justiz effektiver zu gestalten.

Das Ministerium teile die Auffassung, dass eine uneinheitliche und nicht hinreichend genaue Erfassung von Asservaten deren Auffinden, Zuordnung sowie Kontrolle erschwere. Deswegen erscheine es zielführend, in enger Abstimmung mit der Polizei eine Vereinheitlichung bei der Erfassung von Asservaten zu erreichen. Gemeinsam

---

<sup>8</sup> Nrn. 74 und 75 RiStBV.

<sup>9</sup> Siehe auch Beitrag Nr. 9 dieses Jahresberichts.

mit den Staatsanwaltschaften würden Maßnahmen zur Kategorisierung von Asservaten erarbeitet. Ein einheitlicher Vollzug solle sichergestellt werden.

Zur Verbesserung der Raumsituation hat das Ministerium mitgeteilt, dass den Staatsanwaltschaften im Bezirk der Generalstaatsanwaltschaft Zweibrücken ungenutzte Flächen einer Polizeiinspektion als zentrales Asservatenlager zugewiesen worden seien. Es solle auch geprüft werden, ob ggf. eine gemeinsam mit der Polizei betriebene Asservatenstelle in Betracht komme.

Zur Verwahrung von besonderen Asservatengruppen hat es erklärt:

- Die Generalstaatsanwaltschaften würden die Staatsanwaltschaften auf die Einhaltung der Vorgaben zur Verwahrung von Falschgeld hinweisen.
- Zur Asservierung von Betäubungsmitteln sollen Leitlinien erarbeitet werden, welche die Zusammenarbeit zwischen den Staatsanwaltschaften in Rheinland-Pfalz, der Landespolizei und den sonstigen Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden, wie Zoll und Bundespolizei, regeln.
- Zur Asservierung von Waffen und Munition sei ein weiterer Austausch mit dem Ministerium des Innern und für Sport beabsichtigt. Es käme eine ausdrückliche Regelung, die alle Schusswaffen nach dem Waffengesetz, Munition und andere Zubehörteile umfasst, in Betracht.

Das Ministerium hat ferner mitgeteilt, es habe die Generalstaatsanwaltschaften gebeten zu berücksichtigen, dass die bei der Polizei befindlichen Asservate in web.sta mit einem entsprechenden Lagerort erfasst werden. Hierdurch könne vermieden werden, dass Strafverfahren beendet werden, ohne über die bei der Polizei befindlichen Asservate zu entscheiden.

Innerhalb des Länderverbundes<sup>10</sup> werde aktuell geprüft, wie sich ein elektronischer Datenaustausch in web.sta realisieren lasse. Es müsse sichergestellt werden, dass die von den Fachanwendungen der Polizei und Justiz jeweils erzeugten Datensätze wechselseitig verarbeitet werden können. Die Einrichtung eines elektronischen Datenaustausches befinde sich derzeit noch in der Planungs- und Konzeptionierungsphase.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) konkretisierende Regelungen zur Erfassung und Kategorisierung von Asservaten zu treffen und deren einheitliche Anwendung sicherzustellen,
- b) eine ordnungsgemäße und sichere Verwahrung der Asservate in ausreichend großen Räumen zu gewährleisten und zu prüfen, ob zentrale Asservatenräume für mehrere Staatsanwaltschaften eingerichtet werden können,
- c) Falschgeld bei den hierfür zuständigen Stellen zu verwahren,
- d) die Asservierung von Betäubungsmitteln sowie erlaubnispflichtigen Schusswaffen, Munition und Schreckschusswaffen konkret zu regeln,
- e) sicherzustellen, dass vor Beendigung staatsanwaltschaftlicher Verfahren auch über die bei Polizeibehörden verwahrten Asservate entschieden wird, und zu prüfen, wie künftig ein elektronischer Datenaustausch zwischen Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden ermöglicht werden kann,

---

<sup>10</sup> Siehe auch Fußnote 4.

- f) konkretisierende und praxisorientierte Regelungen zu schaffen, um die Zusammenarbeit zwischen den Staatsanwaltschaften und den Polizeibehörden bei As-servierungen zu optimieren.

**3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

**Nr. 11                    Kulturförderungen  
- unzureichende Fördergrundlagen, kaum Kontrollen -**

**Nicht alle Förderungen waren ausreichend durch Richtlinien geregelt.**

**Die jährlichen Landeszuweisungen aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs an die Staatstheater Mainz GmbH hatten keine rechtliche Grundlage. Die nach dem Landesfinanzausgleichsgesetz erforderliche Richtlinie fehlte weiterhin.**

**Die Förderung kommunaler Theater aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs war uneinheitlich. Die seit dem Jahr 2008 angekündigte Neuregelung stand weiterhin aus.**

**Kommunale Museen und Museen in Trägerschaft von Stiftungen oder Vereinen erhielten trotz fehlender Regelungen zur institutionellen Förderung Mittel des kommunalen Finanzausgleichs.**

**Weder das Kulturministerium noch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion kontrollierten die Zielerreichung, die Wirkungen und die Wirtschaftlichkeit einzelner Maßnahmen oder Programme.**

**Verwendungsnachweise fehlten zum Teil noch nach mehreren Jahren. Vorliegende Nachweise wurden nicht immer zeitnah geprüft.**

**1                    Allgemeines**

Das Land Rheinland-Pfalz unterstützt Kultureinrichtungen und Projekte von Kunst- und Kulturschaffenden insbesondere durch finanzielle Förderungen.

Der Rechnungshof hat die Bewilligung von Zuwendungen des Landes für Kultureinrichtungen und -projekte bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) und dem für Kultur zuständigen Ministerium sowie ergänzend die Verwendung der Fördermittel bei ausgewählten Zuwendungsempfängerinnen und -empfängern untersucht.

Die Prüfung betraf schwerpunktmäßig die Jahre 2018 bis 2020 und umfasste 104 Verfahren. In diesem Zeitraum wurden 828 von 949 Förderanträgen (87 %) bewilligt.

**2                    Wesentliche Prüfungsergebnisse**

**2.1                Unzureichende Fördergrundlagen**

Die Gewährung von Zuwendungen unterliegt dem Gleichbehandlungsgebot nach Artikel 3 Abs. 1 Grundgesetz. Um dessen Einhaltung zu gewährleisten, sollten, sofern nicht ohnehin gesetzlich vorgeschrieben, Voraussetzungen und Verfahren zur Bewilligung von Zuwendungen verbindlich geregelt werden.

Solche Regelungen existierten für viele Förderungen nicht. Grundlage für die Gewährung vieler Zuwendungen war die Allgemeine Kulturförderrichtlinie. Sie trifft Regelungen zur Finanzierungsart, der Berücksichtigung ehrenamtlichen Engagements,

der Auszahlung sowie den Verwendungsnachweisen. Die Allgemeine Kulturförderrichtlinie gilt ergänzend zu einer Reihe unterschiedlich bezeichneter Regelwerke<sup>1</sup>.

Im Bereich Bildende Kunst, Heimatpflege, Jugendkunstschulen und regionale Kulturberatung lagen der Förderung sogenannte Merkblätter zugrunde. Das Merkblatt „Förderung bildender Kunst“ enthielt keine Regelung zu Art, Umfang und Höhe einer möglichen Förderung. Das Merkblatt „Heimatpflege und Heimatforschung“ ließ offen, wer die Förderung beantragen konnte. Die Förderung des Literaturprojekts „Literatouren“ basierte auf einem Rundschreiben des Ministeriums, das nur einem eingeschränkten Adressatenkreis zugesandt wurde.

Das Fehlen hinreichend bestimmter Vorgaben und eine selektive Information über Fördermöglichkeiten widersprachen dem Gleichheitsgebot und bargen die Gefahr einer uneinheitlichen Förderpraxis und einer nicht zweckentsprechenden Verwendung der Mittel.

Das Ministerium hat erklärt, es werde die verschiedenen Grundlagen zur Kulturförderung unter Berücksichtigung der Bemerkungen des Rechnungshofs überprüfen und anpassen.

## **2.2 Unzulässige Förderungen aus dem Landesfinanzausgleich**

Aus dem Betrag für zweckgebundene Finanzausweisungen des kommunalen Finanzausgleichs werden u. a. Mittel für kommunale Theater und Museen sowie für das Staatstheater Mainz bereitgestellt. Gesetzlich ist vorgeschrieben, dass die Voraussetzungen und das Verfahren zur Bewilligung dieser Finanzausweisungen in einer Richtlinie zu regeln sind.<sup>2</sup>

### **2.2.1 Zuwendung für die Staatstheater Mainz GmbH**

Die Betriebskosten der Staatstheater Mainz GmbH, die nicht durch Erträge gedeckt wurden, bezuschusste das Land zwischen 2018 und 2020 mit jährlich durchschnittlich 13,6 Mio. € aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs<sup>3</sup>.

Das Verfahren zur Ermittlung und Abrechnung der jährlichen Finanzausweisungen war nicht festgelegt. Die nach dem Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) dafür erforderliche Richtlinie fehlte. Die Regelungen in der Förderrichtlinie Kultur bezüglich Zuwendungen an kommunale Theater waren auf die in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft betriebene Staatstheater Mainz GmbH nicht anwendbar.

Bereits im Entlastungsverfahren 2022 zur Prüfung der Staatstheater Mainz GmbH hatte der Landtag die Landesregierung aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass Zuwendungsverfahren und -bescheide an den haushaltsrechtlichen Bestimmungen ausgerichtet werden.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> „Verwaltungsvorschriften“, „Förderrichtlinien“ oder „Merkblätter“.

<sup>2</sup> §§ 2 Abs. 2, 18 Abs. 1 Nr. 8, 18 Abs. 3 Satz 1 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), aufgehoben durch Gesetz vom 7. Dezember 2022 (GVBl. S. 413), §§ 2 Abs. 2, 25 Abs. 1 Nr. 8, 25 Abs. 3 Satz 1 LFAG in der Fassung vom 7. Dezember 2022 (GVBl. S. 413).

<sup>3</sup> Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur, Kapitel 15 52 Allgemeine Bewilligungen im Kulturbereich, Titel 682 01, seit dem Haushaltsjahr 2022 Einzelplan 07 Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration, Kapitel 07 06 Allgemeine Bewilligungen im Kulturbereich, Titel 682 01 Zuschuss an die Staatstheater Mainz GmbH - KFA-Mittel.

<sup>4</sup> Jahresbericht 2022, Nr. 11 (Drucksache 18/2400), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2022 des Rechnungshofs (Drucksache 18/3200 S. 16), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 18/4302 S. 9), Beschluss des Landtags vom 24. November 2022 (Plenarprotokoll 18/33). Entwicklung Entlastungsverfahren unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/jahresberichtsbeitraege-im-entlastungsverfahren/jahresbericht-2022/nr-11-staatstheater-mainz-gmbh/>.

Ergänzend dazu sind auch die für die gesetzeskonforme Umsetzung des LFAG erforderlichen rechtlichen Regelungen zu schaffen.

Das Ministerium hat erklärt, dies werde umgesetzt.

### 2.2.2 Förderung kommunaler Theater

Kommunale Theater mit eigenem Ensemble sollen entsprechend einer Grundsatzfestlegung der Landesregierung aus dem Jahr 1987 mit folgenden Anteilen<sup>5</sup> gefördert werden:

	Anteil an den nicht gedeckten Betriebskosten
Pfalztheater Kaiserslautern	40 %
Stadttheater Koblenz	40 %
Stadttheater Trier	50 %

Die Förderrichtlinie Kultur aus dem Jahr 2008 enthielt eine Interimsregelung, wonach sich die Höhe der Zuwendung „bis auf weiteres noch nach den durch die Praxis der letzten Jahre entstandenen Anteilen“ bemisst, „bis neue gemeinsam entwickelte Zuwendungsparameter eingeführt werden können“. Diese neuen Parameter standen zum Zeitpunkt der Prüfung weiterhin aus. Eine Neuregelung war unterblieben.

Die Zuwendungsverfahren bei den Theatern waren dementsprechend uneinheitlich. Das Pfalztheater Kaiserslautern verhandelte den Zuwendungsbedarf mit dem Kulturministerium jeweils vorab für drei Jahre. Dieses bewilligte dem Theater im Wege der Festbetragsfinanzierung einen Förderbetrag von jährlich einem Drittel des ermittelten Zuschussbedarfs. Die Theater Koblenz und Trier erhielten die Zuwendungen als Anteilfinanzierung jährlich nach den Planungen der Spielzeiten.

Das führte zu einer von der Grundsatzregelung abweichenden Privilegierung des Pfalztheaters gegenüber den kommunalen Theatern Koblenz und Trier und damit zu einer unausgewogenen Förderpraxis:

	Förderanteil 2018	Förderanteil 2019
Pfalztheater Kaiserslautern	40,3 %	42,6 %
Stadttheater Koblenz	38,1 %	39,2 %
Stadttheater Trier	50,0 %	49,6 %

Das Ministerium hat erklärt, es werde die Hinweise des Rechnungshofs aufgreifen, um eine einheitliche und ausgewogene Förderpraxis sicherzustellen.

### 2.2.3 Förderung nichtstaatlicher Museen

Museen können Finanzzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich nach der Verwaltungsvorschrift „Förderung von Projekten kommunaler und sonstiger nichtstaatlicher Museen“ erhalten.

---

<sup>5</sup> Die geringeren Fördersätze für das Pfalztheater Kaiserslautern und das Stadttheater Koblenz wurden damit begründet, dass diese noch in besonderer Form unterstützt wurden, z. B. durch die Trägerschaft des Bezirksverbands Pfalz beim Pfalztheater.

Die für die Förderung der nichtstaatlichen Museen bereitgestellten Mittel<sup>6</sup> werden seit dem Haushaltsjahr 2019 überwiegend für die institutionelle Förderung<sup>7</sup> von drei Museen eingesetzt. Diese befanden sich in der Trägerschaft von zwei Stiftungen<sup>8</sup> und eines Vereins.

Eine Rechtsgrundlage für diese Ausgaben fehlte. Sofern das LFAG Finanzzuweisungen an juristische Personen erlaubt, an denen kommunale Gebietskörperschaften beteiligt sind<sup>9</sup>, ist bereits fraglich, ob bei Stiftungen oder Vereinen eine solche Beteiligung im Sinne des LFAG überhaupt vorliegt. Selbst dann wäre die institutionelle Förderung der drei Museen jedoch nicht zulässig gewesen. Denn nach der Verwaltungsvorschrift werden Zuwendungen ausschließlich als Projektförderung gewährt.

Das Ministerium hat erklärt, es werde prüfen, ob eine Regelung zum Einsatz von Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs für die institutionelle Förderung von Museen in der Kulturförderrichtlinie oder in einer separaten Verwaltungsvorschrift erfolgen werde. Bezüglich der Förderung von Museen in Trägerschaft von Stiftungen oder Vereinen werde es die Rechtslage prüfen.

## **2.3 Zielvorgaben und Erfolgskontrollen fehlten**

### **2.3.1 Evaluierung von Förderrichtlinien und Maßnahmen**

Selbst in den vorgeschriebenen Fällen<sup>10</sup> nahmen weder das Ministerium noch die ADD Evaluierungen vor, die insbesondere die Erreichung der Förderziele sowie die Wirtschaftlichkeit einzelner Maßnahmen und Programme beinhalteten.

Nach Auffassung des Ministeriums seien solche Überprüfungen dem Kulturbereich „wesensfremd“. Bereits die Ermöglichung von Angeboten der geförderten Einrichtungen und Personen sei für die Menschen kulturell wertvoll und ermöglichten ihnen die kulturelle Teilhabe. Im Nachgang ergänzte das Ministerium, grundsätzlich sehe es in der Evaluierung ein geeignetes Instrument, um die Erreichung der mit dem jeweiligen Förderprogramm bezweckten kulturpolitischen Ziele zu überprüfen. Die ADD werde auch weiterhin die Evaluierung von Maßnahmen oder Programmen aktiv begleiten.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, Förderrichtlinien und -maßnahmen regelmäßig zu evaluieren. Dabei sollte geprüft werden, ob sie den Förderzielen des Landes bestmöglich entsprechen. Im Hinblick insbesondere auf die kulturpolitischen Ziele des Landes sowie aktuelle Entwicklungen der Kunst- und Kulturlandschaft sollten Anpassungen erwogen werden.

---

<sup>6</sup> Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur, Kapitel 15 52 Allgemeine Bewilligungen im Kulturbereich, Titel 685 01 Förderung nichtstaatlicher Museen - KFA-Mittel, seit dem Haushaltsjahr 2022: Einzelplan 07 Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration, Kapitel 07 06 Allgemeine Bewilligungen im Kulturbereich, Titel 685 01 Förderung nichtstaatlicher Museen - KFA-Mittel.

<sup>7</sup> Im Unterschied zu einer Projektförderung, bei der ein einzelnes Vorhaben gefördert wird, beteiligt sich der Staat bei der institutionellen Förderung an den Gesamtausgaben der Zuwendungsempfängerin bzw. des Zuwendungsempfängers.

<sup>8</sup> Bei den beiden Stiftungen handelte es sich um Stiftungen des öffentlichen Rechts, deren Stifter Kommunen waren.

<sup>9</sup> § 2 Abs. 2 LFAG.

<sup>10</sup> Z. B. Ziffer 4 Allgemeine Kulturförderrichtlinie.

### **2.3.2 Festbetragsfinanzierung**

Im Anwendungsbereich der Allgemeinen Kulturförderrichtlinie sind Zuwendungen bis 50.000 € als Festbetragsfinanzierung zu vergeben. Bei einer Festbetragsfinanzierung sind das Gesamtergebnis und die Einzelansätze der Kosten- und Finanzierungspläne, die dem Zuwendungsantrag beizufügen sind, nicht verbindlich. Eine andere Finanzierungsart kommt nur ausnahmsweise in Betracht. Wesentliche Minderausgaben gegenüber der Antragstellung berechtigen den Zuwendungsgeber nur dann zu Rückforderungen, wenn die Mittel nicht zweckentsprechend verwendet wurden. Das ist bei der Festbetragsfinanzierung u. a. dann der Fall, wenn die gewährten Zuwendungen die zuwendungsfähigen Ausgaben übersteigen.

Bei mehreren Zuwendungsempfängerinnen und -empfängern blieben die zuwendungsfähigen Ausgaben zum Teil erheblich hinter den im Zuwendungsantrag angegebenen Beträgen zurück. Da die Zuwendungen jedoch geringer waren als die zuwendungsfähigen Ausgaben, kam eine Rückforderung nicht in Betracht.

Eine Festbetragsfinanzierung sollte grundsätzlich dann nicht gewählt werden, wenn im Zeitpunkt der Bewilligung konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass mit späteren Finanzierungsbeiträgen Dritter oder mit Minderausgaben zu rechnen ist. Zudem sollte die ADD regelmäßig stichprobenweise Prüfungen bei Zuwendungsempfängerinnen und -empfängern durchführen, um bessere Erkenntnisse für die Wahl der geeigneten Finanzierungsart zu schaffen.

Bei der anstehenden Evaluierung der Allgemeinen Kulturförderrichtlinie sollte diese insoweit angepasst werden, als dass die Festbetragsfinanzierung nicht mehr als Regelfall festgeschrieben ist.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass Abweichungen von der Festbetragsfinanzierung in der Richtlinie bereits in den Fällen, in denen der Verwendungsnachweis nicht fristgerecht vorgelegt wurde oder zu Rückforderungen berechtigte, vorgehen seien.

In Anbetracht der nur begrenzten Rückforderungsmöglichkeiten hält der Rechnungshof seine Forderung, die Festbetragsfinanzierung künftig nur als Ausnahme vorzusehen, aufrecht.

### **2.4 Vorlage und Prüfung der Verwendungsnachweise nicht immer zeitnah**

Die Verwendung von Zuwendungen ist der Bewilligungsbehörde nachzuweisen innerhalb

- von sechs Monaten nach Ablauf des geförderten Haushalts- oder Wirtschaftsjahres bei institutionellen Förderungen,
- von sechs Monaten nach Ablauf des Bewilligungszeitraums bei Projektförderungen und
- eines Jahres nach Erfüllung des Zuwendungszwecks, spätestens jedoch ein Jahr nach Ablauf des Bewilligungszeitraumes.<sup>11</sup>

Wenn Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger die Vorlagefristen nicht einhalten, hat die Bewilligungsbehörde zu prüfen, ob die Zuwendungsbescheide ganz oder teilweise zu widerrufen sind und die Zuwendung zurückzufordern ist.<sup>12</sup>

Nicht alle Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger reichten die Verwendungsnachweise fristgerecht ein. In 54 der 828 bewilligten Förderfälle lagen überhaupt keine Verwendungsnachweise vor. Die ADD wirkte nicht stringent auf die Einhaltung der Vorlagefristen hin. Rückforderungen unterblieben.

---

<sup>11</sup> Nr. 7.1 ANBest-I und ANBest-P sowie ANBest-K.

<sup>12</sup> Nr. 8.2.5 Teil I zu § 44 VV-LHO.

Darüber hinaus wurden eingereichte Nachweise nicht immer zeitnah geprüft. Im Zeitpunkt der Erhebungen des Rechnungshofs stand in 25 Zuwendungsverfahren die Kontrolle der vorgelegten Nachweise noch aus. Diese Nachweise blieben zwischen vier und 21 Monaten, im Durchschnitt acht Monate, ungeprüft.

In acht der näher untersuchten Akten wurden bereits vorliegende Verwendungsnachweise erst mehr als sechs Monate nach ihrem Eingang von der ADD geprüft. Davon waren in vier Fällen schon die Verwendungsnachweise nicht fristgerecht vorgelegt worden. In sieben Fällen fand die Prüfung mehr als ein Kalenderjahr nach Vorlage des Verwendungsnachweises statt. In einem Fall dauerte es nahezu fünf Jahre bis zur Prüfung.

Das Ministerium hat hierzu zu bedenken gegeben, dass es einer Differenzierung zwischen ehrenamtlich und hauptamtlich geführten Einrichtungen bedürfe. Fristverlängerungen zur Vorlage der Verwendungsnachweise sollten im Sinne der Wertschätzung bei ehrenamtlichen Einrichtungen, die personelle Ausfälle in aller Regel nicht ohne Weiteres kompensieren könnten, auch weiterhin Praxis bleiben. Es werde die transparente Abbildung diesbezüglicher Vorgaben in der Kulturförderrichtlinie prüfen.

Die zeitgerechte Vorlage und Prüfung der Verwendungsnachweise sollte sichergestellt werden. Die Stattgabe von Fristverlängerungsanträgen in begründeten Einzelfällen steht dem nicht entgegen.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) für die Förderungen im Kulturbereich hinreichend bestimmte Regelungen zu erlassen, die eine einheitliche Förderpraxis gewährleisten,
- b) die nach dem LFAG erforderliche Richtlinie für die Finanzausweisungen an die Staatstheater Mainz GmbH zu erlassen,
- c) eine einheitliche und ausgewogene Förderung kommunaler Theater aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs sicherzustellen.

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

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) nichtstaatliche Museen nur im Rahmen der rechtlichen Grundlagen des LFAG und der dazu erlassenen Richtlinien aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs zu fördern,
- b) eine regelmäßige Evaluierung von Förderrichtlinien und Maßnahmen anhand festgelegter Ziele und nachfolgender Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen durchzuführen,
- c) bei der anstehenden Evaluierung der Allgemeinen Kulturförderrichtlinie die Festbetragsfinanzierung nicht mehr als Regelfall festzuschreiben,
- d) eine zeitgerechte Prüfung der Verwendungsnachweise sicherzustellen und mögliche Rückforderungen zu realisieren,
- e) über die eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

Nr. 12

**Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz  
- unzureichendes Instandhaltungsmanagement -**

Die im Juni 2019 von einem Beratungsunternehmen festgestellten Mängel in der Organisation und bei den Geschäftsprozessen des Instandhaltungsmanagements waren Anfang 2022 weitgehend noch nicht abgestellt.

Das Budget für die nicht investive Instandhaltung schrieb die Universitätsmedizin regelmäßig auf dem Ergebnis des Vorjahres ohne eine sachgerechte Bedarfsermittlung fort.

Die Aufwendungen für die nicht investive Instandhaltung lagen von 2009 bis 2020 insgesamt um 56,5 Mio. € unter dem rechnerischen Bedarf. Für die investive Instandhaltung lagen keine validen Daten vor.

Die Universitätsmedizin verfolgte bei der Instandhaltung ihres Gebäudebestands eine Ausfall- und Abwartestrategie. Regelmäßige Baubegehungen sowie eine systematische Erfassung des Instandhaltungsbedarfs fanden nicht oder nicht im erforderlichen Umfang statt.

Eine zentrale Dokumentation der maßgeblichen Kenndaten des Gebäudebestands fehlte. Damit fehlte eine wesentliche Grundlage für eine strategische Planung der Instandhaltungsmaßnahmen.

Die Universitätsmedizin verfügte bei Energiekosten von mehr als 9 Mio. € jährlich über kein hinreichendes Energiemanagement.

32.000 Instandhaltungsaufträge jährlich konnten mangels geeigneter Software nicht ausgewertet werden. Grundlegende Informationen, um die Instandhaltung sachgerecht zu steuern, Fehlentwicklungen zu erkennen und abzustellen, fehlten hierdurch.

Die Universitätsmedizin verfügte nicht über ausreichend qualifiziertes Personal, um die Aufgaben der Instandhaltung ordnungsgemäß wahrzunehmen. Wichtige Leitungspositionen wurden zum Teil bis zu fünf Jahre nicht nachbesetzt.

**1 Allgemeines**

Die Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Universitätsmedizin) besteht aus mehr als 60 Kliniken, Instituten und Abteilungen. Sie beschäftigt 8.100 Mitarbeiter und bildet ca. 3.400 Studierende der Human- und Zahnmedizin aus. Der Gebäudebestand umfasst etwa 211.000 m<sup>2</sup> Nutzungsfläche. 20 % der Gebäudeflächen stehen entweder unter Denkmalschutz oder sind Bestandteil einer Denkmalzone.

In den Jahren 2009 bis 2020 verausgabte die Universitätsmedizin für die nicht investive Instandhaltung<sup>1</sup> jährlich zwischen 10 Mio. € und 21 Mio. €. Hinzu kamen Maßnahmen für die investive Instandhaltung<sup>2</sup>. Diese konnten jedoch nicht durchgängig quantifiziert werden.

Der Rechnungshof hat das Instandhaltungsmanagement der Universitätsmedizin geprüft. Die Prüfung gliederte sich in zwei Teile. Gegenstand des vorliegenden ersten Teils waren übergeordnete Aspekte wie die Zweckmäßigkeit der Organisation und der Geschäftsprozesse, die Höhe des Instandhaltungsbudgets, die Instandhaltungsstrategie sowie die Qualität der Aufgabenwahrnehmung. Der zweite Teil umfasste die Rahmenvereinbarungen für wiederkehrende Bauunterhaltungsarbeiten in den Jahren 2003 bis 2020<sup>3</sup>.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

Das Instandhaltungsmanagement erwies sich in vielerlei Hinsicht als unzureichend.

### **2.1 Organisation und Geschäftsprozesse weiterhin mangelbehaftet**

Eine ineffiziente Organisation und unzweckmäßige Geschäftsprozesse verhindern ein gut funktionierendes Instandhaltungsmanagement und bergen die Gefahr von Fehlern, Mehrkosten und Zeitverzögerungen im Bauablauf.

Die Universitätsmedizin beauftragte im Juni 2019 ein Beratungsunternehmen mit der Untersuchung der Geschäftsprozesse und der Organisation des Servicecenters Technik. Die festgestellten Mängel waren Anfang 2022 weitgehend noch nicht abgestellt.

So war das geforderte Organisationshandbuch, in dem die Verantwortlichkeiten und Prozesse geregelt werden sollten, ebenso wenig erstellt wie eine Instandhaltungsstrategie oder ein Kriterienkatalog zur Priorisierung der Instandhaltungsmaßnahmen. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen gab es zudem für diese Aufgaben weder einen Zeitplan noch eine Strategie für die Umsetzung.

Die Stabsstelle Bauplanung ist für die großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten der Universitätsmedizin zuständig. Sie ist mit sieben Mitarbeitern besetzt. Hierzu gehören Hochbauplaner, aber keine Fachingenieure. Sie griff daher bei der Planung der technischen Anlagen auf die Expertise des Servicecenters Technik zurück. Das Servicecenter Technik ist zuständig für die Instandhaltung der Gebäude, die Ausstattung, technischen Anlagen sowie für die Außenanlagen. Es verfügt über 98 Vollzeitkräfte, davon drei Ingenieure.

Die Zusammenarbeit beider Bereiche wurde sowohl durch eine fehlende schriftliche Aufgabenabgrenzung als auch durch den Mangel an Ingenieuren im Servicecenter Technik beeinträchtigt. Bauherrenaufgaben bei den technischen Gewerken sowie die Prüfung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Planungen, Standards oder Leistungsverzeichnissen konnten dadurch nicht oder nicht im erforderlichen Umfang wahrgenommen werden.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, Anfang 2022 seien die Verantwortlichkeiten für die Instandhaltung neu geordnet worden. Es seien noch nicht alle Prozesse ausführlich beschrieben. Derzeit überarbeite die Universitätsmedizin die Geschäftsordnungen der Servicecenter. Dabei würden auch die Aufgabenverteilung und die Schnittstellen zwischen der Stabsstelle Bauplanung und dem Servicecenter Technik neu definiert. In der Stabsstelle Bauplanung sei für 2023 ein Personalaufwuchs geplant.

---

<sup>1</sup> Maßnahmen zur Wiederherstellung des Gebrauchszustands (DIN 31051 Instandsetzung).

<sup>2</sup> Maßnahmen zur nachhaltigen Erhöhung des Gebrauchszustands (DIN 31051 Verbesserung).

<sup>3</sup> Siehe auch Beitrag Nr. 13 dieses Jahresberichts.

Die Zusammenarbeit zwischen Stabsstelle Bauplanung und dem Servicecenter Technik solle zudem intensiviert werden.

Der Rechnungshof hält zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Servicecenters Technik die Umsetzung der aufgezeigten, noch ausstehenden organisatorischen Maßnahmen für erforderlich. Die Aufgabenverteilung und die Schnittstellen zwischen der Stabsstelle Bauplanung und dem Servicecenter Technik sollten verbindlich geregelt, die Zusammenarbeit optimiert und der Fachkräfteeinsatz überprüft werden.

## **2.2 Budgetplanung für Instandhaltung stark verbesserungsbedürftig**

Für eine effektive Kontrolle und Steuerung der Ausgaben bedarf es einer bedarfsgerechten Budgetplanung.

Unter dem Begriff Instandhaltung fasste die Universitätsmedizin sowohl im Wirtschaftsplan als auch im Jahresabschluss die Aufwendungen für die bauliche Instandhaltung sowie für die Medizintechnik zusammen. Dadurch war nicht erkennbar, in welcher Höhe Mittel für die jeweiligen Bereiche veranschlagt und verausgabt wurden.

Ausweislich der Erläuterungen in den Wirtschaftsplänen schrieb die Universitätsmedizin den Finanzierungsbedarf für die Instandhaltung von 2016 bis 2020 auf dem Ergebnis des Vorjahres fort<sup>4</sup>. Die tatsächlichen Aufwendungen lagen in den Jahresabschlüssen regelmäßig über den Prognosen des Wirtschaftsplans. Das durchschnittliche Finanzierungsdefizit betrug zwischen 2016 und 2020 ca. 13 %. Die größte Einzelabweichung zwischen Prognose und Jahresabschluss lag bei 30 % (2018).

Bei der Universitätsmedizin waren die Kosten für die nicht investive Instandhaltung im Wirtschaftsplan regelmäßig zu niedrig veranschlagt. Die investive Instandhaltung wurde weder nach Jahresbedarf noch nach den Gesamtkosten der Maßnahmen ausgewiesen.

Die Instandhaltung sollte im Wirtschaftsplan und im Jahresabschluss künftig nach Gebäuden und Medizintechnik aufgliedert werden.

Die Universitätsmedizin hat dies zugesagt.

Die Höhe des Instandhaltungsaufwands werde maßgeblich durch die Zunahme nicht planbarer Schadensereignisse bestimmt. Ursächlich seien der alte Baubestand und ein erheblicher Instandsetzungstau.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass die zahlreichen Schadensereignisse Ergebnis der langjährigen unzureichenden Ermittlung und fehlenden Abarbeitung des Instandhaltungsbedarfs sind. Auch wenn einzelne Schäden nicht immer vorhersehbar sind, ist das Instandhaltungsbudget durch eine genaue Bestandserfassung und vorausschauende Planung insgesamt hinreichend genau bezifferbar.

## **2.3 Rechnerischer Finanzbedarf für Instandhaltung übersteigt die Ausgaben**

Eine unzureichende Instandhaltung führt zu einem beschleunigten Werteverzehr der Gebäude, Folgeschäden und einem steigenden Sanierungstau, der die Funktionsfähigkeit der Gebäude beeinträchtigt.

---

<sup>4</sup> Die im Wirtschaftsplan und im Jahresabschluss mit dem Begriff „Instandhaltung“ bezeichnete Position umfasst nur die nicht investiven Instandhaltungsmaßnahmen.

Für die bauliche Instandhaltung von komplexen Gebäuden wie der Universitätsmedizin mit hohem Technikanteil sind jährlich 2,5 % des Wiederbeschaffungswerts<sup>5</sup> als Anhaltswert anzusetzen, und zwar

- 1,5 % für nicht investive Instandhaltung (Substanzerhaltung) und
- 1 % für investive Instandhaltung (Verbesserung der Substanz).

Für die bauliche Instandhaltung ihrer Gebäude setzte die Universitätsmedizin keine ausreichenden finanziellen Mittel ein.

Die Aufwendungen für die nicht investive Instandhaltung lagen regelmäßig unter 1,5 % des Wiederbeschaffungswerts. Damit wurden bei tatsächlichen Ausgaben von 188 Mio. € im Zeitraum 2009 bis 2020 rechnerisch 56,5 Mio. € oder 4,7 Mio. € jährlich zu wenig aufgewandt.

Für die investive Instandhaltung lagen für den genannten Zeitraum keine validen Daten vor. Lediglich für das Jahr 2019 konnten der investiven Instandhaltung 17 Maßnahmen mit einem Mittelabfluss von 3,8 Mio. € sicher zugeordnet werden. Dem steht ein rechnerischer Bedarf von etwa 15,6 Mio. € gegenüber.

Die Universitätsmedizin hat mitgeteilt, die Finanzierung von Maßnahmen wegen ungeplanter Schadensereignisse durch das Budget beeinträchtigt die Planbarkeit der personellen Ressourcen. Für eine planmäßige Instandhaltung werde eine ausreichende Finanzierung und eine weitgehend mangelfreie Bausubstanz benötigt, wie es der Baumasterplan des Landes für die Universitätsmedizin vorsehe.

Der Rechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Der Instandhaltungsaufwand lässt sich quantifizieren, wenn die Universitätsmedizin den Zustand der Gebäude vollständig und sachgerecht aufnehmen und auf dieser Grundlage nach einheitlichen Kriterien den Instandhaltungs- und Ressourcenbedarf ermitteln würde. Für eine planmäßige Instandhaltung ist keine weitgehend mangelfreie Bausubstanz, sondern eine konsequente Priorisierung und Abarbeitung notwendiger Maßnahmen erforderlich. Dies gilt auch für neuwertige Liegenschaften, um sie vor vorzeitiger Abnutzung zu bewahren.

## **2.4 Instandhaltungsstrategie unwirtschaftlich**

Eine präventive Instandhaltungsstrategie ist Voraussetzung für einen nachhaltigen Substanzerhalt des Gebäudebestands.

Die Universitätsmedizin verfolgt bei der Instandhaltung ihres Gebäudebestands dagegen eine Ausfall- und Abwartestrategie. Das Servicecenter Technik führte keine regelmäßigen Baubegehungen der Liegenschaft durch, bei denen der Instandhaltungsbedarf systematisch erfasst und dokumentiert wurde.

Das Servicecenter agierte vornehmlich anlassbezogen, z. B. nach Ausfall oder Funktionsbeeinträchtigungen von Bauteilen oder technischen Anlagen. Nicht immer erfolgte die Instandsetzung zeitnah, sondern teilweise wesentlich später, weil andere Maßnahmen vorgezogen wurden.

Ohne technische Inspektionen werden wesentliche Mängel entweder gar nicht oder erst bei Folgeschäden erkannt. Deren Beseitigung ist dann oftmals mit hohen Kosten verbunden.

Bei der Ausfall- und Abwartestrategie handelt es sich um eine dysfunktionale, auf Abnutzung und Funktionserhalt ausgerichtete Strategie. Sie ist bezogen auf den Lebenszyklus der Gebäude unwirtschaftlich.

---

<sup>5</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt): „Instandhaltung kommunaler Gebäude - Budgets ermitteln und Aufwand für Folgejahre planen“, KGSt-Bericht 7/2009, S. 25.

Die Universitätsmedizin hat hierzu mitgeteilt, das Servicecenter Technik werde seine Arbeitsanweisungen überarbeiten und die Empfehlungen des Rechnungshofs berücksichtigen. In jedem Gewerk in der Bautechnik würden regelmäßige Begehungen bereits zur Routine gehören. Mit dem Servicecenter 4 (Einkauf) sei die Vorplanung für komplexere Projekte etabliert. Für die turnusmäßige Zustandsbewertung der Gebäude und den daraus abzuleitenden Instandhaltungsbedarf setze die Universitätsmedizin eine 2019 auf Anregung eines Beratungsunternehmens erstellte Maßnahmenliste<sup>6</sup> sowie die Baumasterplanung ein. Die Stabsstelle Bauplanung unterstütze die Bautechnik, könne aber nicht die komplette Beurteilung und Zielplanung für weitere 220.000 m<sup>2</sup> Hauptnutzungsfläche übernehmen. Hierzu bedürfe es zusätzlicher Vollzeitkräfte.

Aus Sicht des Rechnungshofs weisen die Begehungen und die Vorplanungen bei Weitem nicht die erforderliche Tiefe auf, um den Instandhaltungsbedarf der Universitätsmedizin verlässlich widerzuspiegeln. Die Maßnahmenliste war nicht vollständig und genügte nicht einer sachgerechten und umfassenden Instandhaltungsplanung. So ging aus ihr beispielsweise nicht der jährlich zu veranschlagende Mittelbedarf hervor. Damit war keine Mittel- und Ressourcenplanung möglich.

Die Zustandsbewertung in der Baumasterplanung beruhte auf einer Untersuchung aus dem Jahr 2016. In dieser wurde nur der Zustand der Gebäude bewertet. Baumaßnahmen wurden daraus nicht abgeleitet. Eine umfassende Aufstellung des Instandhaltungsbedarfs der Universitätsmedizin, die für eine präventive Instandhaltungsstrategie erforderlich ist, existiert nicht.

## **2.5 Fehlende zentrale Objektdokumentation**

Eine zentrale Dokumentation, die den Gebäudebestand mit seinen wesentlichen Stammdaten abbildet, war nicht vorhanden. Unterschiedliche Stellen verwalteten jeweils den Teil der Dokumente, den sie für ihre Arbeit benötigten. Durch die dezentrale Organisation fehlte der Austausch wichtiger Informationen. Unterschiedliche Informations- und Bearbeitungsstände waren die Folge. Außerdem bestand die Gefahr, dass wesentliche Unterlagen mit dem Wechsel oder Ausscheiden von Mitarbeitern verloren gehen. Die fehlende zentrale Verwaltung der Daten erschwerte eine effektive Steuerung der Aufgaben und behinderte ein wirtschaftliches Handeln.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, eine zentrale Dokumentation der Stammdaten des Gebäudebestands sei im Aufbau.

## **2.6 Energiemanagement für angestrebte Klimaneutralität unzureichend**

Obwohl die Universitätsmedizin beabsichtigt, bis 2030 das im Landesklimaschutzgesetz verankerte Ziel der Klimaneutralität zu erreichen<sup>7</sup>, verfügte sie über kein hinreichendes Energiemanagement. Insbesondere fehlte eine ausreichend differenzierte Zählerstruktur, um alle relevanten Energieträger gebäude- und nutzerbezogen erfassen zu können. Das Energiemanagementsystem, mit dem die Universitätsmedizin die vorhandenen Zähler auswertete, wurde mangels Personal bis Ende 2021 nur unzureichend gepflegt. Dadurch lagen die Daten nicht in einer Form vor, die eine einfache Auswertung ermöglichte. Zudem fehlte eine Strategie, um Möglichkeiten der Energieverbrauchsoptimierung aufzudecken und systematisch abzarbeiten.

---

<sup>6</sup> Bei dieser Liste handelt es sich um eine Übersicht von Instandhaltungsmaßnahmen, an denen das Servicecenter Technik beteiligt ist und die auf Anregung eines Beratungsunternehmens erstellt wurde.

<sup>7</sup> Schreiben der Universitätsmedizin vom 17. Dezember 2021.

Der Energieverbrauch betrug knapp 114 Mio. kWh pro Jahr. Er verursachte einen CO<sub>2</sub>-Ausstoß von 38.500 t und Energiekosten von 9,4 Mio. € jährlich.<sup>8</sup> Die bis 2030 angestrebte Klimaneutralität der Universitätsmedizin ist mit den bisher eingeleiteten Maßnahmen nicht zu erreichen.

Der Rechnungshof empfiehlt den Ausbau der Zählerinfrastruktur, die Entwicklung einer Strategie zur Verbrauchserfassung und -optimierung sowie eine intensivere Pflege des hierfür implementierten Energiemanagementsystems.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, mit der Etablierung der Stelle eines Energiemanagers zum 1. Januar 2022 seien die angesprochenen Maßnahmen neu angestoßen worden.

## **2.7 Softwarebasierte Steuerung der Instandhaltung optimierungsbedürftig**

Für die Steuerung der Instandhaltung ist ein transparentes, softwarebasiertes Controlling erforderlich.

Das Servicecenter Technik führte keine geeigneten Übersichten, mit denen es die über 32.000 Aufträge pro Jahr strukturiert erfassen und steuern konnte. Auf Anfrage des Rechnungshofs war es z. B. nicht möglich, Daten zu Aufträgen und Abrechnungen in einer Übersicht gegenüberzustellen. Die in verschiedenen SAP-Modulen abgelegten Daten konnten mangels eines übergeordneten Auswertungsmoduls nicht zusammen ausgewertet werden. Damit fehlten der Universitätsmedizin grundlegende Informationen, um die Instandhaltungsmaßnahmen sachgerecht zu planen und zu steuern, Fehlentwicklungen zu erkennen und diese abzustellen.

Hilfsweise führte das Servicecenter Technik einzelne Daten aus den verschiedenen SAP-Modulen in gesonderten Excel-Listen zusammen. Dies war fehleranfällig und bei der großen Anzahl der betreuten Maßnahmen mit erheblichem Zeitaufwand verbunden.

Der Rechnungshof empfiehlt, Softwareprogramme zu verwenden, mit denen die unterschiedlichen Informationen aus den einzelnen SAP-Modulen erfasst, zusammengeführt und den verantwortlichen Mitarbeitern zur Verfügung gestellt werden können.

Die Universitätsmedizin hat mitgeteilt, hierzu würden Gespräche mit dem Servicecenter Finanzen geführt.

## **2.8 Keine hinreichenden Daten zu Haushandwerkerleistungen und Störmeldungen**

Die Universitätsmedizin erfasste die von den Haushandwerkern durchgeführten Arbeiten und benötigten Arbeitszeiten nicht. Sie war daher nicht in der Lage, den Personalbedarf zu bemessen und den Personaleinsatz zu steuern.

Pro Jahr<sup>9</sup> bearbeiteten 65 Haushandwerker 24.000 Kleinaufträge und Störmeldungen. Im Durchschnitt waren dies 1,8 Aufträge<sup>10</sup> pro Person und Arbeitstag. Inwieweit Störmeldungen und Kleinaufträge bei Personalkosten von jährlich 4,6 Mio. € effizient und wirtschaftlich bearbeitet wurden, war nicht erkennbar.

---

<sup>8</sup> Energieauditbericht nach DIN EN 16247-1 der Universitätsmedizin Mainz vom 23. September 2020, für das Bewertungsjahr 2018, S. 1, 2 und 14.

<sup>9</sup> Durchschnitt der Jahre 2018 und 2019.

<sup>10</sup> Hierzu gehörten beispielsweise die Wartung von technischen Geräten und Anlagen, Kleinreparaturen aller Art, Kontrollgänge in Gebäuden, Austausch von Leuchtmitteln, Auf- und Abhängen von Gardinen, Reinigung verstopfter Abflüsse oder Ab- und Zuschalten von Rauchmeldern.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Wirtschaftlichkeit der Personalplanung und des Personaleinsatzes zu überprüfen und zu optimieren. Darüber hinaus sollte ein Ticketing-System<sup>11</sup> eingeführt werden, um den Einsatz der Haushandwerker effizient auszuwerten und steuern zu können. Der Bedarf für ein solches System wurde in der Universitätsmedizin bereits 2011 erkannt.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, die Pilotierung eines CAFM (Computer Aided Facility Management) inklusive Ticketing-Systems stehe kurz vor dem Kick-off.

## **2.9 Personalbedarf und organisatorische Konsequenzen zu prüfen**

Die personelle Ausstattung der Universitätsmedizin im Servicecenter Technik erscheint in Anbetracht der Größe der Liegenschaft für die sachgerechte Instandhaltung problematisch.

Von 2009 bis 2019 erhöhten sich die Nutzungsfläche um 28.000 m<sup>2</sup> und der Technisierungsgrad der Gebäude. Gleichzeitig reduzierte sich das Personal im Servicecenter Technik von 107 auf 98 Vollzeitkräfte.

Wichtige Leitungs- und Funktionsstellen wurden lange nicht oder nur mit Interimskräften besetzt. So waren beispielsweise die Leitung des Servicecenters Technik und die Sachgebietsleitungen für Gebäudeleittechnik und Stromversorgung fünf Jahre und länger nicht besetzt. Zum Ende der örtlichen Erhebungen waren im Servicecenter Technik nur drei Ingenieure beschäftigt. Die anderen 95 Mitarbeiter waren Handwerker oder Verwaltungsangestellte.

Durch den Mangel an einschlägig qualifiziertem Personal konnten zahlreiche Aufgaben im Bereich des Instandhaltungsmanagements nicht oder nicht sachgerecht wahrgenommen werden. Hierzu gehörten beispielsweise regelmäßige Baubegehungen, eine systematische Erfassung des Instandhaltungsbedarfs oder die Erarbeitung einer Instandhaltungsstrategie. Außerdem fehlten ein Organisationshandbuch sowie eine zentrale und vollständige Dokumentation des Gebäudebestands.

Die Universitätsmedizin hat mitgeteilt, in der Skalierung von externer Vergabe und Eigenleistung sei schon bei mehreren Stellen der Refinanzierungsnachweis in Richtung Insourcing erbracht worden. Diese Strategie sei noch relativ neu und müsse sich noch beweisen. Da sie zu einer Mittelverschiebung führe, stehe sie unter kritischer Beobachtung des Vorstands.

Der Rechnungshof empfiehlt, auf der Grundlage noch festzulegender Prozesse, Zuständigkeiten und Schnittstellen für das Servicecenter Technik eine Personalbedarfsermittlung durchzuführen, um die Zahl und die Qualifikation der erforderlichen Mitarbeiter aufgabenbezogen zu bestimmen.

## **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die von einem Beratungsunternehmen 2019 aufgezeigten und noch bestehenden Defizite bei der Organisation und den Geschäftsprozessen abzustellen,
- b) die Aufgabenverteilung und die Schnittstellen zwischen der Stabsstelle Bauplanung und dem Servicecenter Technik schriftlich zu regeln, die Zusammenarbeit zu optimieren und den Fachkräftebedarf zu überprüfen,

---

<sup>11</sup> Ein Ticketing-System für Haushandwerker ist ein Tool, das dazu dient, Störmeldungen zu registrieren und nachvollziehbar abzuarbeiten. Jede Störmeldung kreiert ein Ticket, das über ein Berechtigungsmanagement den verantwortlichen Bereichen zugewiesen wird. Beginn und Ende der Abarbeitung werden registriert. Der Störmelder erhält eine Information, wann die Störung beseitigt wurde. Die Tätigkeiten der Haushandwerker werden dokumentiert und auswertbar.

- c) die Instandhaltung im Wirtschaftsplan und im Jahresabschluss nach Gebäuden und Medizintechnik aufzugliedern,
- d) eine zentrale Dokumentation der Stammdaten des Gebäudebestands aufzubauen,
- e) das seit 2011 vom Servicecenter Technik geforderte Ticketing-System für die Haushandwerkerleistungen baldmöglichst einzuführen,
- f) das Energiemanagement der Universitätsmedizin u. a. durch eine Strategie zur Energieverbrauchsoptimierung, zur Verbrauchserfassung und eine Intensivierung der Pflege des Energiemanagementsystems zu verbessern,
- g) die Effektivität und Effizienz der Bearbeitung von Störmeldungen und Kleinaufträgen zu optimieren,
- h) Softwareprogramme zu verwenden, mit denen die unterschiedlichen Informationen aus den einzelnen SAP-Modulen erfasst, zusammengeführt und den verantwortlichen Mitarbeitern zur Verfügung gestellt werden können.

**3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) auf Grundlage regelmäßiger Baubegehungen
  - den jährlichen Instandhaltungsbedarf und die Kosten zu ermitteln,
  - die Maßnahmen nach Dringlichkeit zu priorisieren,
  - die Ansätze für die Instandhaltung im Wirtschaftsplan sachgerecht festzulegen,
  - die Instandhaltungstätigkeit in regelmäßigen Zeitabständen zu evaluieren und
  - mehrjährige Instandhaltungsprogramme und Investitionspläne aufzustellen.
- b) eine Personalbedarfsermittlung auf der Grundlage noch festzulegender Prozesse, Zuständigkeiten und Schnittstellen des Servicecenters Technik für den Bereich Instandhaltung durchzuführen, um die Zahl und die Qualifikation der erforderlichen Mitarbeiter aufgabenbezogen zu bestimmen,
- c) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a, d, f und h zu berichten.

**Nr. 13                    Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz  
- Fehler bei der Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauunterhaltungsarbeiten -**

Bei der Vergabe von Rahmenvereinbarungen für Bauunterhaltungsarbeiten wählte die Universitätsmedizin seit 2003 vielfach die falsche Verfahrensart. Teilweise schrieb sie Leistungen beschränkt statt öffentlich und national statt europaweit aus.

2020 verwendete sie ungeeignete Vergabeunterlagen, nutzte ein fehlerhaftes Angebotswertungssystem und bezuschlagte Angebote, die auszuschließen waren. Sie hob Ausschreibungen nach Zuschlagserteilung auf. Eine Beratungsfirma, die sie bei der Ausschreibung unterstützte, beauftragte sie vergaberechtswidrig. Die mangelhafte Leistung dieser Firma hatte keine Konsequenzen.

Aufgrund der fehlerbehafteten Vergabeverfahren wurden seit 2003 weitgehend dieselben Firmen beauftragt.

Die Vergabe von Einzelaufträgen aus den Rahmenvereinbarungen erfolgte regelmäßig ohne vorherige Festlegung des Leistungsumfangs und ohne Kostenschätzung. In vielen Fällen kam es zu nachträglichen Auftragsenerweiterungen. Bis zur Abrechnung erhöhten sich die Kosten durchschnittlich um knapp 400 %. Über Rahmenverträge wurden Einzelaufträge erteilt, die wegen der Auftragshöhe separat auszuschreiben gewesen wären.

Rechnungen bezahlte die Universitätsmedizin regelmäßig ungeprüft. Rechnungsbegründende Unterlagen fehlten. Eine Nachprüfung von acht Einzelbelegen ergab, dass die Rechnungen zwischen 12 % und 42 % überzahlt waren.

Eine Ausschreibungs-, Vergabe- und Abrechnungssoftware, um effizient Kostenschätzungen und Leistungsverzeichnisse aufzustellen sowie Abrechnungen zu prüfen, fehlte.

**1                    Allgemeines**

Der Rechnungshof hat das Instandhaltungsmanagement der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz geprüft. Die Prüfung gliederte sich in zwei Teile. Thema des ersten Teils waren Aspekte der Qualität, der Organisation und des Budgets der Instandhaltung<sup>1</sup>.

Der vorliegende zweite Teil befasst sich mit den Rahmenvereinbarungen für Bauunterhaltungsarbeiten in den Jahren 2003 bis 2020<sup>2</sup>. Gegenstand der Prüfung waren die gewählten Vergabeverfahren, die Vergabeunterlagen sowie die Prüfung und Wertung der Angebote. Darüber hinaus hat der Rechnungshof 47 Einzelaufträge mit

---

<sup>1</sup> Siehe auch Beitrag Nr. 12 dieses Jahresberichts.

<sup>2</sup> Rahmenvereinbarungen sind Aufträge, um die Bedingungen für Einzelaufträge, die während eines bestimmten Zeitraumes vergeben werden sollen, festzulegen, insbesondere über den in Aussicht genommenen Preis (§ 4a Abs. 1 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A (VOB/A)).

einer Gesamtauftragssumme von ca. 2 Mio. € ausgewertet, die zwischen 2018 und 2020 an Rahmenvertragsfirmen vergeben und abgerechnet wurden. Die 47 Aufträge wurden über 189 Rechnungen abgerechnet. Schwerpunkte der Prüfung waren die Beauftragung und Abrechnung der Leistungen.

Die Universitätsmedizin ist öffentlicher Auftraggeber<sup>3</sup> und deshalb ab Erreichen der von der EU-Kommission festgelegten Schwellenwerte von Gesetzes wegen an das Vergaberecht gebunden.<sup>4</sup> Für den sogenannten Unterschwellenbereich hat sich die Universitätsmedizin über ihre Einkaufsrichtlinie verpflichtet, die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) anzuwenden<sup>5</sup>. Darüber hinaus wendete die Universitätsmedizin das Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes (Vergabehandbuch) an.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Fehler bei der Ausschreibung von Rahmenvereinbarungen**

Die fehlerbehaftete Ausschreibungs-, Prüfungs- und Wertungspraxis bei Rahmenvereinbarungen hatte zur Folge, dass die Universitätsmedizin seit 2003 weitgehend dieselben Firmen beauftragte.

#### **2.1.1 Wahl der Vergabeart und Vertragsdauer**

Um zu entscheiden, ob eine Leistung national oder europaweit ausgeschrieben werden muss und welche Vergabeart zulässig ist, muss der Auftraggeber seinen Bedarf festlegen und den Auftragswert schätzen.

In den Jahren 2003 und 2011 schrieb die Universitätsmedizin jeweils mehrere Rahmenvereinbarungen beschränkt aus. In allen Fällen wäre eine Öffentliche Ausschreibung rechtlich geboten gewesen.

Im Jahr 2020 schloss sie Rahmenvereinbarungen weitgehend nach Öffentlichen Ausschreibungen ab. Dabei gab sie in den Ausschreibungsunterlagen nicht, wie erforderlich, das in Aussicht genommene Auftragsvolumen<sup>6</sup> an. Zwei Vergaben mit geschätzten Auftragswerten von 9,9 Mio. € und 6,7 Mio. € wurden trotz Überschreitung der EU-Schwellenwerte<sup>7</sup> nicht europaweit ausgeschrieben.

Die Rahmenvereinbarungen 2003 und 2011 wurden nach Ende der Vertragslaufzeit stillschweigend um mehr als fünf bzw. sechs Jahre verlängert. Hierin lag eine wesentliche Vertragsänderung, die eine Neuausschreibung erfordert hätte<sup>8</sup>.

Aufträge, die den EU-Schwellenwert überschreiten, sind europaweit auszuschreiben. Vertragslaufzeiten dürfen nicht ohne erneutes Vergabeverfahren verlängert werden.

---

<sup>3</sup> § 99 Abs. 1 Nr. 2a Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).

<sup>4</sup> § 106 Abs. 1 GWB.

<sup>5</sup> Einkaufsrichtlinie der Universitätsmedizin Mainz, Stand 2012, Nr. 2.2 (Rechtliche Rahmenbedingungen).

<sup>6</sup> § 4a Abs. 1 Satz 2 VOB/A.

<sup>7</sup> Damals 5,3 Mio. €; Delegierte Verordnung (EU) 2019/1827 der Kommission vom 30. Oktober 2019 zur Änderung der Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf den Schwellenwert für Konzessionen, Amtsblatt der EU (2019/L279/23 ff.).

<sup>8</sup> Zur Frage, wann eine wesentliche Vertragsänderung vorliegt siehe EuGH, Urteil vom 19. Juni 2008 - C-454/06 („Presetext“), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX:62006CJ0454>.

Die Universitätsmedizin hat mitgeteilt, sie werde die Einhaltung der aktuellen Vorschriften, Wertgrenzen und Schwellenwerte bei laufenden und künftigen Ausschreibungen beachten. Ferner werde die Laufzeit von Rahmenvereinbarungen die im jeweils gültigen Vergabehandbuch vorgegebene Höchstdauer nicht überschreiten.

### 2.1.2 Vergabeunterlagen und Bekanntmachung im Jahr 2020

Auftragsbekanntmachung<sup>9</sup> und Vergabeunterlagen<sup>10</sup> sollen interessierten Unternehmen eine Entscheidung über die Teilnahme am Vergabeverfahren oder die Angebotsabgabe ermöglichen und müssen daher alle hierfür erforderlichen Angaben enthalten.

Sowohl in der Auftragsbekanntmachung als auch im Anschreiben<sup>11</sup> fehlten Angaben zum geforderten Leistungsumfang sowie den Eignungs- und Zuschlagskriterien. Aufgrund dessen konnten Eignungsnachweise nicht nachgefordert<sup>12</sup> und die Eignung der Bieter nicht abschließend geprüft werden.

Zahlreiche von der Universitätsmedizin versandte Formblätter des Vergabehandbuchs<sup>13</sup> bezogen sich auf Einheitspreisverträge<sup>14</sup> und waren daher für Rahmenvereinbarungen ungeeignet.

Die von der Universitätsmedizin erstellten Vergabeunterlagen widersprachen sich teilweise bei sicherheitsrelevanten Regelungen<sup>15</sup> oder gefährdeten die Rechtswirksamkeit der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil B (VOB/B)<sup>16</sup>.

Zudem unterließ es die Universitätsmedizin, erforderliche Preisgleitklauseln zu vereinbaren.<sup>17</sup> Nur wenige Leistungen wurden aus den Standardleistungsbüchern abgerechnet. Stattdessen kamen vorwiegend eigene Leistungsverzeichnisse der

---

<sup>9</sup> Vgl. § 12 VOB/A.

<sup>10</sup> Vgl. im Einzelnen § 8 VOB/A.

<sup>11</sup> Vgl. § 8 Abs. 2 Nr. 1 VOB/A. Danach muss das Anschreiben alle Angaben nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 VOB/A enthalten, sofern sie für die Entscheidung über die Abgabe eines Angebots erheblich sind und nicht bereits in der Bekanntmachung veröffentlicht wurden.

<sup>12</sup> § 16a Abs. 1 Satz 2 VOB/A; NOMOS Kommentar Vergaberecht Pünder/Schellenberg, Handkommentar, 3. Auflage 2019, zu § 12 Abs. 1 VOB/A, S. 2720, Rn. 47.

<sup>13</sup> Z. B. Angebotsaufforderung, Angebots schreiben oder Vertragsbedingungen.

<sup>14</sup> Bei einem Einheitspreisvertrag werden Bauleistungen zu Einheitspreisen für technisch und wirtschaftlich einheitliche Teilleistungen, deren Menge nach Maß, Gewicht oder Stückzahl vom Auftraggeber in den Verdingungsunterlagen anzugeben ist (Vordersatz), vergeben. Dies bedeutet die Vereinbarung eines festen Preises pro Teilleistung, beispielsweise je m<sup>2</sup> Boden oder je Tür gleicher Größe und gleichen Materials, *Freiberg* in: Heiermann/Zeiss/Summa, jurisPK-Vergaberecht, 6. Auflage, § 4 VOB/A (Stand: 15. September 2022), Rn. 12.

<sup>15</sup> So durften Brandmelder und Brandmeldeschleifen gemäß Fremdfirmenrichtlinie nur durch die Feuerwehr ab- und aufgeschaltet werden. In der Leistungsbeschreibung hieß es dagegen, dass für das Ausschalten der Brandmeldeschleifen ein Brandmeldeschein auszufüllen sei, der dem Servicecenter Technik vorgelegt werden müsse, damit dieses die Brandmeldeschleifen vorübergehend stilllegen könne.

<sup>16</sup> Die VOB/B als Allgemeine Geschäftsbedingungen im Bauvertrag werden durch die Gerichte von einer Inhaltskontrolle prinzipiell freigestellt, da sie als ausgewogenes System angesehen werden. Wird davon aber abgewichen, können Gerichte kontrollieren und Unwirksamkeiten feststellen.

<sup>17</sup> Das Vergabehandbuch (Formblatt 615) schreibt bei einer Überschreitung von zwei Jahren die Vereinbarung von Preisgleitklauseln vor. Eine Preisgleitklausel ist eine „Wertsicherungsklausel“: Der Lieferant einer Ware behält sich das Recht vor, bei Erhöhung seiner Selbstkosten den Preis einer Ware anzupassen.

Auftragnehmer und Stundenlohnarbeiten zur Abrechnung. Dies führte zu nachweislich höheren Kosten<sup>18</sup>.

In die Auftragsbekanntmachungen sind alle erforderlichen Angaben aufzunehmen. Bei der Ausschreibung von Rahmenverträgen ist das geschätzte Auftragsvolumen vor Einleitung des Vergabeverfahrens zu ermitteln und bekannt zu geben. Bei Vertragslaufzeiten von mehr als zwei Jahren sollten Preisgleitklauseln vereinbart werden.

Hierzu hat die Universitätsmedizin mitgeteilt, die Auftragsbekanntmachungen würden bei laufenden und zukünftigen Vergabeverfahren möglichst vollständig, eindeutig und fehlerfrei ausgefüllt.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof empfohlen, die für Rahmenvereinbarungen im Vergabehandbuch vorgesehenen Vertragsbedingungen und Vergabeunterlagen zu verwenden und auf selbst erstellte Unterlagen zu verzichten.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, sie werde die Empfehlung bei der zukünftigen Ausschreibung von Zeitvertragsarbeiten beachten.

### 2.1.3 Prüfung und Wertung der Angebote im Jahr 2020

Nach dem Termin, an dem die Angebote geöffnet und verlesen werden (Submission), ist zunächst zu prüfen, ob Ausschlussgründe vorliegen und die Bieter die erforderliche Eignung besitzen. Ggf. sind erforderliche Unterlagen nachzufordern<sup>19</sup> und Unklarheiten aufzuklären<sup>20</sup>. Danach erfolgt die Prüfung der Angebote auf Einhaltung der gestellten Anforderungen, insbesondere in rechnerischer, technischer und wirtschaftlicher Hinsicht.<sup>21</sup>

Obwohl keiner der 28 Bieter im Verfahren zur Vergabe der Rahmenvereinbarungen im Jahr 2020 vollständige Unterlagen vorlegte, forderte die Universitätsmedizin fehlende Unterlagen nur teilweise und nach keinem erkennbaren Prinzip nach.

Stattdessen forderte sie im Zuge der Angebotswertung Formblätter des Vergabehandbuchs teilweise wieder nach, die sie kurz vor Submissionstermin ersatzlos zurückgezogen hatte und die deshalb nicht vorzulegen waren.

Kein Bieter wurde ausgeschlossen, obwohl allein 18 von 32 Angeboten aufgrund fehlender Unterschriften auf den Preisblättern nicht hätten gewertet werden dürfen<sup>22</sup>.

Von insgesamt 25 Bietern, die schließlich einen Auftrag nach dem Kaskadenmodell<sup>23</sup> erhielten, boten 14 Stundenlohnverrechnungssätze an, die unter den

---

<sup>18</sup> So wurden beispielsweise beim Einkaufsbeleg 4520096882 (Trockenbau) der Großteil der Leistungen über Stundenlohnarbeiten abgerechnet. Wären dagegen Positionen des Standardleistungsbuchs gewählt worden, wäre dies um mehr als 8.000 € günstiger gewesen.

<sup>19</sup> § 16a VOB/A.

<sup>20</sup> § 15 VOB/A.

<sup>21</sup> Vgl. § 16c Abs. 1 VOB/A.

<sup>22</sup> § 16 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 13 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 VOB/A.

<sup>23</sup> Im Kaskadenmodell wird der Zuschlag nicht ausschließlich auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt, sondern auf mehrere oder alle Angebote. Bei Erteilung eines Einzelauftrags wird dann zunächst der im Rahmen der Wertung erstplatzierte Bieter angefragt. Lehnt er den Auftrag ab, wird der Zweitplatzierte angefragt usw.

Mindestentgeltsätzen des Landestarifreugesetzes lagen. Dies wurde von der Universitätsmedizin nicht beanstandet; eine Aufklärung<sup>24</sup> fand nicht statt. Auf diese Angebote hätte der Zuschlag nicht erteilt werden dürfen.<sup>25</sup>

Die Anforderungen an die zur Prüfung der Eignung geforderten Referenzen waren überzogen und nicht von den Erfordernissen des Auftrags gedeckt. So mussten die Firmen nachweisen, dass sie bereits vergleichbare Rahmenvertragsleistungen in deutschen Krankenhäusern mit Maximalversorgung in den letzten dreieinhalb Jahren ausgeführt hatten. Das galt z. B. auch für die Vergabe regulärer Bauunterhaltungsmaßnahmen, die keine sich aus dem Klinikbetrieb ergebenden Besonderheiten aufwiesen. Eine Begründung hierfür war nicht dokumentiert.

Für die Wertung im Vergabeverfahren im Jahr 2020 erstellte die Universitätsmedizin eine eigene Bewertungsmatrix auf Punktbasis. Diese beruhte auf drei komplizierten, intransparenten mathematischen Formeln, von denen zwei zu fehlerhaften Rechenergebnissen führten und die Gefahr bargen, nicht das wirtschaftlichste Angebot zu beauftragen.

Zudem gewichtete die Universitätsmedizin in ihrer Wertungsmatrix die Hauptgewerke in der Regel mit 50 % und die Stundenlöhne und das Material ebenfalls mit 50 %. Sie begründete dies mit Erfahrungswerten bei der Abrechnung von Einzelaufträgen. Dies ist unüblich und widerspricht dem Vorrang des Leistungsvertrags<sup>26</sup>. Bei vergleichbaren Rahmenvereinbarungen im Landesbau werden 90 % der Leistungen über Standardleistungsbuchtexte<sup>27</sup> der Hauptgewerke und 10 % über Stundenlöhne und Material beauftragt und abgerechnet.

Als Eignungskriterien sind nur solche Kriterien festzulegen, die einen Bezug zum Auftrag haben. Ein solcher Auftragsbezug ist im Vergabevermerk nachvollziehbar zu begründen. Vergaberechtlich zwingende Ausschlussgründe sind zu beachten. Zudem sollte die Universitätsmedizin auf eigene Bewertungsmodelle nach Punkten verzichten und stattdessen dem im Vergabehandbuch vorgegebenen Preiswettbewerb folgen.

Die Universitätsmedizin hat mitgeteilt, sie stimme dem zu. Die aufgeführten Punkte würden bei laufenden und zukünftigen Ausschreibungen beachtet.

#### **2.1.4 Aufhebung und Neuausschreibung von drei Ausschreibungen 2020**

Bis zur Zuschlagserteilung kann eine Ausschreibung aus bestimmten Gründen aufgehoben werden<sup>28</sup>. Mit Zuschlagserteilung ist der Vertrag geschlossen und das Vergabeverfahren beendet; eine Aufhebung der Ausschreibung ist dann nicht mehr möglich.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> § 15 VOB/A.

<sup>25</sup> §§ 3, 4 Tarifreugesetz Rheinland-Pfalz; § 16d Abs. 1 Nr. 1 VOB/A.

<sup>26</sup> § 4 VOB/A: Bauleistungen sind grundsätzlich so zu vergeben, dass die Vergütung nach Leistung bemessen wird (Leistungsvertrag). Abweichend davon können Bauleistungen geringeren Umfangs, die überwiegend Lohnkosten verursachen, im Stundenlohn vergeben werden.

<sup>27</sup> Vertragliche Grundlage der Rahmenvereinbarungen bilden die vom Gemeinsamen Ausschuss Elektronik im Bauwesen (GAEB) herausgegebenen Leistungsverzeichnisse der Standardleistungsbücher für das Bauwesen - Zeitvertragsarbeiten (STLB-BauZ). Sie liegen für insgesamt 29 unterschiedliche Leistungsbereiche (Gewerke) vor. Darin sind die Einheitspreise für die einzelnen Leistungspositionen vorgegeben. Die Bieter geben auf die Gesamtheit der in einem Standardleistungsbuch vorgegebenen Positionen ein Auf- oder Abgebot ab.

<sup>28</sup> § 17 VOB/A.

<sup>29</sup> Ingenstau/Korbion, Kommentar VOB Teile A und B, 21. Auflage, Werner Verlag 2020, S. 579, Rn. 2, § 18 VOB/A.

Nachdem die Universitätsmedizin im Verfahren im Jahr 2020 Fehler in Berechnungsformeln in der Bewertungsmatrix erkannt hatte, hob sie drei Ausschreibungen nach Zuschlagserteilung auf. Sie korrigierte die Formeln und schrieb die Leistungen in einem - ihren Angaben zufolge - formlosen Verfahren erneut öffentlich aus. Tatsächlich fand lediglich eine Preisabfrage statt, an der sich nur die Bieter beteiligen konnten, die bereits bei der ersten Ausschreibung ein Angebot abgegeben hatten. Nur die Hälfte der angefragten Bieter gab ein weiteres Angebot ab. Die vormals Zweitbietenden wurden zu Mindestbietenden. Zwei davon waren bereits langjährige Rahmenvertragspartner der Universitätsmedizin.

Die Aufhebung von Ausschreibungen nach Zuschlagserteilung ist unzulässig. Durch Zuschlagserteilung geschlossene Verträge können allenfalls gekündigt werden. Soll der Auftrag gleichwohl noch erteilt werden, ist die Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens erforderlich. Dies ist künftig zu beachten.

Die Universitätsmedizin hat zugesagt, die aufgeführten Punkte bei laufenden und zukünftigen Ausschreibungen zu beachten.

### **2.1.5 Einsatz eines Beratungsunternehmens 2020**

Die Universitätsmedizin vergab 2019 freihändig an ein Beratungsunternehmen Leistungen, die u. a. die Neuausschreibung von Rahmenvereinbarungen umfassten.

Vor Einleitung des Vergabeverfahrens für die Beratungsleistungen fand weder eine Schätzung des Auftragswerts<sup>30</sup> statt, noch erstellte die Universitätsmedizin eine Leistungsbeschreibung, die allen Unternehmen den gleichen Zugang zum Verfahren gewährte<sup>31</sup>.

Vielmehr ging der Auftragsumfang nur aus den Angeboten der Beratungsunternehmen hervor. Die entsprechenden drei Angebote wichen in Inhalt und Leistungsumfang stark voneinander ab.

Der ursprüngliche Auftragswert von 57.360 € basierte auf dem Angebot des mindestbietenden Beratungsunternehmens. Er erhöhte sich infolge von Auftragserweiterungen bereits nach drei Monaten um knapp 300.000 €. Ein Jahr nach Auftragserteilung lagen die abgerechneten Kosten bei annähernd 700.000 €.

Die Universitätsmedizin hätte die Beratungsleistungen nach der gebotenen realistischen Schätzung des Auftragswerts europaweit ausschreiben<sup>32</sup> müssen.

Indem sie nur mit dem später beauftragten Beratungsunternehmen über Angebotsinhalt und Preisnachlässe verhandelte, verstieß die Universitätsmedizin darüber hinaus gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung<sup>33</sup>.

Die von dem Unternehmen vertraglich zugesicherte Rechtskonformität der Ausschreibung der Rahmenvereinbarungen wurde ebenfalls nicht erreicht. Stattdessen wiesen die Vergabeunterlagen, die Ausschreibungen und die Wertungen gravierende Verstöße gegen geltendes Vergaberecht auf.

Da die Universitätsmedizin die Schlechtleistung nicht erkannte, intervenierte sie nicht und bezahlte die mangelhafte Leistung.

---

<sup>30</sup> Gemäß § 3 Abs. 1 und 3 Vergabeverordnung (VgV) ist vor Einleitung des Vergabeverfahrens der Auftragswert zu schätzen. Dabei ist vom voraussichtlichen Netto-Gesamtwert der Leistung auszugehen.

<sup>31</sup> Vorgeschrieben in § 31 Abs. 1 VgV.

<sup>32</sup> Der Schwellenwert für Dienstleistungen lag 2019 bei 221.000 €; Delegierte Verordnung (EU) 2017/2365 der Kommission vom 18. Dezember 2017 zur Änderung der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für Auftragsvergabeverfahren, Amtsblatt der EU (2017/L337/19 f.).

<sup>33</sup> § 97 Abs. 2 GWB.

Auch bei der Beauftragung von Beratungsleistungen ist das Vergaberecht zu beachten. Beauftragte Dienstleister sollten besser überwacht werden.

Die Universitätsmedizin hat mitgeteilt, sie werde die aufgeführten Punkte bei laufenden und zukünftigen Vergaben von Beratungsleistungen beachten.

## **2.2 Mängel bei der Vergabe von Einzelaufträgen aus Rahmenvereinbarungen**

### **2.2.1 Auftragserteilung**

Um zu entscheiden, ob ein Einzelauftrag auf Grundlage einer Rahmenvereinbarung vergeben werden kann oder ein erneutes Vergabeverfahren notwendig ist, muss die zu erbringende Leistung klar definiert und der Wert beziffert werden.

Unter Bezugnahme auf bestehende Rahmenverträge erteilte die Universitätsmedizin Einzelaufträge, die bereits aufgrund der über 20.000 € liegenden Auftragssumme ein neues Vergabeverfahren erfordert hätten<sup>34</sup>. Darüber hinaus gehörten die direkt beauftragten Leistungen teilweise nicht zu den in den Rahmenverträgen vereinbarten Positionen.

Lediglich 19 Einzelaufträge mit einer Gesamtauftragssumme von 195.000 € unterschritten die Wertgrenze von 20.000 €. 28 Einzelaufträge mit einer Gesamtauftragssumme von 1,85 Mio. € hätten dagegen gesondert vergeben werden müssen.

Nur 12 % der beauftragten Leistungen entsprachen den Standardleistungs-Textpositionen, die über die Ausschreibung der Rahmenvereinbarungen dem Wettbewerb unterstellt worden waren. Der größte Teil (64 %) der Leistungen wurde hingegen auf Grundlage der von den Auftragnehmern erstellten Leistungsverzeichnissen vergeben. Die Universitätsmedizin stellte selbst weder Leistungsverzeichnisse auf, noch ermittelte sie die Schätzwerte der Aufträge oder holte Vergleichsangebote ein.

Bei 28 Einzelaufträgen erfolgte eine schriftliche Beauftragung erst nach Ausführungsbeginn. Die Aufträge basierten entweder auf pauschalen Kostenansätzen<sup>35</sup> des Servicecenters Technik oder auf Angeboten von Firmen. Die Mehrkosten gegenüber den ursprünglichen Auftragsvergaben beliefen sich durchschnittlich auf knapp 400 %. Ein Auftrag begann mit einem Auftragswert von ursprünglich 8.241 € und erhöhte sich dann auf mehr als 776.000 €.

Die Universitätsmedizin hat künftig eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibungen mit Kostenermittlungen zu erstellen, Leistungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 20.000 € dem Wettbewerb zu unterstellen und Aufträge schriftlich vor Ausführungsbeginn zu erteilen. Es sollte ein Prozess etabliert werden, der das Servicecenter Technik vor der Festlegung des Vergabeverfahrens verpflichtet, dem Servicecenter Einkauf den geschätzten Auftragswert für den kompletten Auftrag mitzuteilen.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, auf die Umsetzung der genannten Punkte künftig speziell zu achten.

---

<sup>34</sup> Die eigenen Vorgaben der Universitätsmedizin sowie das Vergabehandbuch sahen vor, dass Einzelaufträge aus Rahmenvereinbarungen bis 20.000 € Auftragswert direkt an die Rahmenvertragsfirmen vergeben werden durften.

<sup>35</sup> Die pauschalen Beträge waren in der Regel Platzhalter im SAP-Buchungssystem für nicht näher von der Universitätsmedizin ermittelte Auftragssummen. So tauchten insgesamt 18-mal die Auftragssumme 5.000 € sowie je dreimal die Auftragssummen 10.000 € und 2.000 € auf, ohne dass die später abgerechneten Leistungen einen Bezug hierzu hatten.

### 2.2.2 Rechnungsprüfung

Eine fehlende Rechnungsprüfung birgt erhebliche Gefahren im Hinblick auf eine unwirtschaftliche Verwendung der Geldmittel und große Compliance-Risiken. Eingehende Rechnungen sind deshalb vor Anweisung der Zahlung sorgfältig zu prüfen und die sachliche und rechnerische Richtigkeit festzustellen.

Auf den Rechnungen fand sich kein Eintrag, der auf eine sachliche oder rechnerische Prüfung hindeutete. Lediglich im Vorgangsprotokoll des SAP-Buchungssystems war vermerkt, dass in der Regel eine sachliche Prüfung stattgefunden haben sollte. Rechnungsbegründende Unterlagen wie Aufmaße, Mengenerrechnungen, Lieferscheine oder Rapportzettel für Stundenlohnarbeiten fehlten regelmäßig. Soweit nachvollziehbar, wurden die Rechnungen der Firmen ohne rechnerische Prüfung angewiesen. Lediglich die Aufträge, die von Ingenieurbüros betreut wurden, enthielten Prüfvermerke. Diese wurden jedoch nicht von der Universitätsmedizin verifiziert. Auf das Problem der unzureichenden Rechnungsprüfung hatte 2019 bereits ein von der Universitätsmedizin beauftragtes Beratungsunternehmen hingewiesen<sup>36</sup>.

Eine Stichprobenprüfung von acht Einzelbelegen aus drei Gewerken mit einer Gesamtabrechnungssumme von über 226.000 € ergab, dass die Rechnungen zwischen 12 % und 42 % überzahlt waren. Allein bei diesen acht Einzelbelegen entstand dadurch ein Schaden von mehr als 50.000 €.

Rechnungen sind künftig fachtechnisch, sachlich und rechnerisch unter Hinzuziehung aller rechnungsbegründenden Unterlagen zu prüfen. Dies ist auf den Rechnungen - handschriftlich oder in elektronischer Form - kenntlich zu machen.

Hierzu hat die Universitätsmedizin geäußert, das Servicecenter Technik sei im Gespräch mit den Servicecentern Finanzen und Einkauf, um den Rechnungslauf zu optimieren. Im Bedarfsfalle könne mit einer mehrstufigen Freigabe von Rechnungen gearbeitet werden. Dies könne für zukünftige Sachverhalte umgesetzt werden.

### 2.2.3 Software und Einkaufsrichtlinie

Fehlende Leistungserfassungen und unnötiger Aufwand können durch geeignete Automatisierungsverfahren vermieden werden.

Bei der Universitätsmedizin fehlte eine geeignete Ausschreibungs-, Vergabe- und Abrechnungssoftware (AVA), um effizient Kostenschätzungen und Leistungsverzeichnisse aufzustellen sowie Abrechnungen prüfen zu können. Die Standardleistungsbücher lagen nur in Papierform vor. Die händische Bearbeitung war in allen Phasen arbeitsintensiv, umständlich und fehleranfällig.

Die fehlende IT-Unterstützung führte zu erheblichen Verzögerungen in der Bearbeitung von Auftragserteilungen bei der Bauabwicklung und der Rechnungsprüfung und war fehleranfällig.

Der Rechnungshof erachtet die Beschaffung von Lizenzen für ein AVA-Programm mit elektronischen Standardleistungsbüchern für das Servicecenter Technik sowie eine Schulung der damit befassten Mitarbeiter als notwendig.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, die Einführung eines AVA-Programms im Servicecenter Technik werde derzeit geprüft. Das Servicecenter Technik stimme sich dabei mit dem Servicecenter Einkauf ab, welche Software eingesetzt werden könne.

Eine weitere Fehlerquelle lag in der veralteten Einkaufsrichtlinie der Universitätsmedizin aus dem Jahr 2012, die nicht im Einklang mit dem geltenden Vergaberecht

---

<sup>36</sup> Bei diesem Unternehmen handelte es sich nicht um dasjenige, welches 2020 im Auftrag der Universitätsmedizin die Ausschreibung der Rahmenvereinbarungen betreute.

stand, aber gleichwohl im geprüften Zeitraum noch in Kraft war und angewendet wurde.

Die hauseigene Einkaufsrichtlinie ist zu überarbeiten. Der Rechnungshof empfiehlt, darin die Anwendung des Vergabehandbuchs festzulegen.

Das mit der Ausschreibung von Bauverträgen betraute Personal sollte regelmäßig im Vergabe- und Vertragsrecht geschult werden.

Die Universitätsmedizin hat mitgeteilt, im Rahmen der übertragenen Richtlinienkompetenz werde das Servicecenter Einkauf die Einkaufsrichtlinie in Abstimmung mit den Einkaufsabteilungen der Universitätsmedizin überarbeiten und die Empfehlung des Rechnungshofs berücksichtigen. Das mit der Ausschreibung von Bauaufträgen betraute Personal werde bereits aktuell regelmäßig im Vergabe- und Vertragsrecht geschult.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) bei Vergabe von Rahmenvereinbarungen für Bauunterhaltungsarbeiten:
  - Aufträge die den EU-Schwellenwert überschreiten, europaweit auszu-schreiben,
  - die zulässigen Vertragslaufzeiten nicht ohne erneutes Vergabeverfahren zu verlängern,
  - in die Auftragsbekanntmachungen alle erforderlichen Angaben aufzuneh-men und bei Vertragsdauern von mehr als zwei Jahren Preisgleitklauseln zu vereinbaren,
  - nur auftragsbezogene Eignungskriterien festzulegen und diese zu doku-mentieren,
  - die vergaberechtlich zwingenden Ausschlussgründe zu beachten,
  - auf eigene Bewertungsmodelle nach Punkten zu verzichten und stattdes-sen dem im Vergabehandbuch vorgegebenen Preiswettbewerb zu folgen,
  - Aufhebungen von Ausschreibungen rechtskonform durchzuführen,
- b) bei der Beauftragung von Beratungsleistungen das Vergaberecht zu beachten und den beauftragten Dienstleister besser zu überwachen,
- c) in Bezug auf Einzelaufträge aus Rahmenvereinbarungen:
  - eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibungen mit Kostenermitt-lungen zu erstellen,
  - Leistungen ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 20.000 € dem Wettbewerb zu unterstellen,
  - Aufträge schriftlich vor Ausführungsbeginn zu erteilen,
  - Rechnungen fachtechnisch, sachlich und rechnerisch unter Hinzuziehung aller rechnungsbegründenden Unterlagen zu prüfen und dies auf den Rechnungen - handschriftlich oder in elektronischer Form - kenntlich zu machen,
  - einen Prozess zu etablieren, der das Servicecenter Technik vor der Fest-legung des Vergabeverfahrens verpflichtet, dem Servicecenter Einkauf den geschätzten Auftragswert für den kompletten Auftrag mitzuteilen,

- d) für das Servicecenter Technik in ausreichender Zahl Lizenzen für ein AVA-Programm mit elektronischen Standardleistungsbüchern zu beschaffen und damit befasste Mitarbeiter darin zu schulen,
- e) das mit der Ausschreibung von Bauverträgen betraute Personal regelmäßig im Vergabe- und Vertragsrecht zu schulen,
- f) die hauseigene Einkaufsrichtlinie zu überarbeiten,
- g) die für Rahmenvereinbarungen im Vergabehandbuch vorgesehenen Vertragsbedingungen und Vergabeunterlagen zu verwenden und auf selbst erstellte Unterlagen zu verzichten,
- h) die Anwendung des Vergabehandbuchs in der hauseigenen Einkaufsrichtlinie festzulegen.

**3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

**Nr. 14**

**Instandsetzungen, kleinere Baumaßnahmen, Bauunterhaltung sowie Energie- und Klimaschutzmanagement an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz**

**- Vergaberecht beachten, Energiemanagement weiterentwickeln, Beitrag zum Klimaschutz konkretisieren -**

Die Universität vergab oftmals Aufträge ohne ausreichende Begründung freihändig. Erforderliche Vergleichsangebote holte sie vielfach nicht ein. Zudem erteilte sie auf Grundlage von Rahmenvereinbarungen Einzelaufträge, die eines gesonderten Vergabeverfahrens bedurft hätten.

Vergabeverfahren waren nicht immer ausreichend dokumentiert.

In Einzelfällen wurden Rechnungen über Stundenlohnarbeiten beglichen, ohne dass die erforderlichen Nachweise vorlagen.

Die Universität nahm die Aufgaben des Energiemanagements weder fachlich noch organisatorisch hinreichend wahr.

Sie hatte keine verbindlichen Konzeptionen, Handlungsempfehlungen und Meilensteine entwickelt, um zur angestrebten Klimaneutralität der Landesverwaltung beizutragen.

## **1 Allgemeines**

Die Johannes Gutenberg-Universität Mainz nutzt ca. 100 Gebäude, die sich im wirtschaftlichen Eigentum des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung (Landesbetrieb LBB) befinden. Sie führt für die von ihr genutzten Gebäude hauswirtschaftliche Instandsetzungen und kleinere bauliche Maßnahmen durch, die sie aus Mitteln ihres Globalhaushalts<sup>1</sup> finanzieren kann.<sup>2</sup> Dazu zählen Maßnahmen und Arbeiten, die sich ohne technische Fachkunde beurteilen lassen und deren Kosten im

---

<sup>1</sup> Ein Globalbudget ist ein Verfahren der Mittelbereitstellung, bei dem anstelle einer detaillierten Mittelzuweisung die Mittel pauschal zur Verfügung gestellt werden. Über den bereitgestellten Betrag kann die Verwaltungsorganisation weitgehend unabhängig verfügen.

<sup>2</sup> Zuweisung aus dem Einzelplan 15 des Ministeriums für Wissenschaft und Gesundheit.

Einzelfall 40.000 €<sup>3</sup> nicht überschreiten<sup>4</sup>. Die Universität führt zudem vom Landesbetrieb LBB finanzierte Maßnahmen der Bauunterhaltung<sup>5</sup> und in begrenztem Umfang auch energetische Baumaßnahmen durch.

Der Rechnungshof hat stichprobenweise die von der Universität durchgeführten Vergabeverfahren einschließlich Dokumentationen sowie die Bauabrechnungen geprüft.<sup>6</sup> Ergänzend hat er untersucht, wie die Universität ihre Aufgaben in den Bereichen Energiemanagement und Klimaschutz wahrgenommen hat.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen mangelbehaftet**

Die Johannes Gutenberg-Universität Mainz ist als öffentliche Auftraggeberin<sup>7</sup> bei Vergaben oberhalb der Schwellenwerte an das europäische Vergaberecht gebunden. Unterhalb der Schwellenwerte ist die Universität zur Anwendung der nationalen Vergabevorschriften verpflichtet.<sup>8</sup>

Neben allgemeinen Beschaffungsrichtlinien<sup>9</sup> hat die Universität für die Vergabe von Aufträgen eine Dienstanweisung erstellt.<sup>10</sup> Danach ist bei Vergaben der Universität zusätzlich das Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes (VHB) anzuwenden.

#### **2.1.1 Wahl der Vergabeart**

Für die Wahl der Vergabeart ist die zu vergebende Leistung genau zu ermitteln und der Auftragswert zu schätzen. Bauleistungen sind im Wettbewerb zu vergeben.<sup>11</sup> Eine Beauftragung im Wege einer Freihändigen Vergabe ist nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig.<sup>12</sup>

Die Universität hat im Zeitraum von 2015 bis 2020 insgesamt über 12.600 Einzelaufträge an Unternehmen erteilt und dafür 25,6 Mio. € bezahlt.

---

<sup>3</sup> Abschnitt C, Nr. 1.2 Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Rheinland-Pfalz (RLBau), Ausgabe 2006, Stand Juli 2014 und Stand Januar 2016. Die allgemein geltende Kostengrenze beträgt danach 10.000 €. Die Johannes Gutenberg-Universität und der Landesbetrieb LBB vereinbarten in der Nutzungsentgeltvereinbarung vom März 2008 u. a. eine Kostenobergrenze von 40.000 € für diese Maßnahmen.

<sup>4</sup> Abschnitt C, Nr. 1.2 RLBau. Ausgenommen sind z. B. Baumaßnahmen, die Eingriffe in betriebstechnische Anlagen oder das statisch-konstruktive Gefüge von Gebäuden zur Folge haben oder einer bauaufsichtlichen Zustimmung bedürfen.

<sup>5</sup> Abschnitt C, Nr. 1.1 Abs. 1 RLBau. Dazu zählen alle Maßnahmen, die dem Erhalt der Bausubstanz und des Gebäudevermögens dienen.

<sup>6</sup> Erfasst wurden davon in kleinerem Umfang auch durchgeführte energetische Baumaßnahmen.

<sup>7</sup> § 98 Nr. 2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung vom 26. Juni 2013 bzw. § 99 Nr. 1a GWB in der Fassung vom 17. Februar 2016.

<sup>8</sup> Bis 6. September 2021 Ziffer 2.2 Verwaltungsvorschrift (VV) „Öffentliches Auftrags- und Beschaffungswesen in Rheinland-Pfalz“ in der Fassung vom 24. April 2014 (40 5 - 00006 Ref. 8203), MinBl. 2014, S. 48 ff., seit 7. September 2021 Ziffer 2.2.1 der VV „Öffentliches Auftragswesen in Rheinland-Pfalz“ in der Fassung vom 18. August 2021 (8206), MinBl. 2021, S. 91 ff., jeweils i. V. m. § 105 Abs. 2 LHO.

<sup>9</sup> Vom August 2011.

<sup>10</sup> „Festlegung von Verwaltungsverfahren bei der Bearbeitung von Bauleistungen“, in der Fassung vom April 2012 und Februar 2017.

<sup>11</sup> § 2 Abs. 1 Satz 1 der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A - (VOB/A).

<sup>12</sup> § 3 a VOB/A.

Der Anteil förmlicher Vergabeverfahren lag dabei unter 1 % der Aufträge. Die Universität vergab 42 % der Aufträge auf Grundlage von Rahmenvereinbarungen und weitere 53 % der Aufträge freihändig. Hinsichtlich der übrigen 4 % war keine Vergabeart angegeben.

Die Gründe für die Freihändigen Vergaben waren oftmals nicht dokumentiert und nicht nachvollziehbar. Liegen solche Gründe nicht vor, müssen Leistungen beschränkt oder öffentlich ausgeschrieben werden.

Entgegen den Vorgaben der im Prüfungszeitraum gültigen Verwaltungsvorschrift „Öffentliches Auftrags- und Beschaffungswesen“<sup>13</sup> holte die Universität bei Freihändigen Vergaben häufig zudem keine Vergleichsangebote ein und stellte damit nicht den erforderlichen Wettbewerb her.

Zum Teil begründete die Universität dies mit einer notwendigen Produktbindung und besonderen Dringlichkeit, ohne dass die Voraussetzungen hierfür vorlagen. So vergab sie zur Modifizierung von gebäudeleittechnischen Anlagen freihändig Aufträge, ohne Vergleichsangebote einzuholen. Das Volumen umfasste 19 Einzelaufträge im Gesamtwert von 1,45 Mio. €.

Solche Direktvergaben ohne vorgeschaltetes wettbewerbliches Vergabeverfahren sind nur in engen finanziellen Grenzen oder in ganz besonderen Ausnahmefällen zulässig<sup>14</sup>. Die hierfür erforderlichen Voraussetzungen waren in den geprüften Fällen in der Regel nicht erfüllt. Die Beteiligung nur eines Unternehmens verletzt den Wettbewerbsgrundsatz und birgt die Gefahr höherer Preise.

Die Universität hat erklärt, die Begründung der Vergabeart und der Vergabewahl sei ein Grundsatz. Bei der Mehrzahl der vom Rechnungshof angeführten Vorgänge handele es sich vermutlich um Wartungsaufträge auf der Grundlage von Rahmenvereinbarungen. Die Beauftragung von Wartungsfirmen sei aufgrund erforderlicher Fach- und Ortskenntnis alternativlos. Die Komplexität von Anlagen verhindere, andere Firmen als den Errichter oder Hersteller zu beauftragen. Zudem seien viele Maßnahmen dringlich. In der Summe handele es sich um Dokumentationsmängel. Die künftige Dienstanweisung Vergabe werde diese beheben. Die Universität hat eingeräumt, eine Produktbindung rechtfertige nicht automatisch ein freihändiges Vergabeverfahren. Der Umgang mit Produktvorgaben werde bei der neuen Dienstanweisung spezifiziert.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass es sich bei der überwiegenden Anzahl der Fälle nicht um Wartungsverträge handelte. An eine „besondere Dringlichkeit“, die für die Rechtfertigung einer Freihändigen Vergabe vorliegen muss, stellt das Vergaberecht hohe Anforderungen.<sup>15</sup> Darüber hinaus besteht ein Wettbewerbserfordernis.

---

<sup>13</sup> Ziffer 6.2.1 VV Öffentliches Auftrags- und Beschaffungswesen in der Fassung aus dem Jahre 2014. Für den Prüfzeitraum siehe auch: Rundschreiben des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 17. Juli 2019, Ziffer 2a; [https://mwvlw.rlp.de/fileadmin/mwkel/Abteilung\\_2/8203/Rundschreiben\\_MWVLW\\_Wertgrenzen\\_17.07.2019.pdf](https://mwvlw.rlp.de/fileadmin/mwkel/Abteilung_2/8203/Rundschreiben_MWVLW_Wertgrenzen_17.07.2019.pdf).

<sup>14</sup> Mit Inkrafttreten der VOB/A 2019 wurde ein Direktauftrag bis zu einer Wertgrenze von 3.000 € ohne Umsatzsteuer neu eingeführt. Bis dahin lag die Grenze nach Ziffer 6.2.1 VV „Öffentliches Auftrags- und Beschaffungswesen“ bei 500 € netto. Darüber hinaus kann in besonderen Ausnahmefällen nur ein Unternehmen für die Leistung in Betracht kommen, sodass eine Angebotsbeziehung entbehrlich ist, vgl. z. B. § 3 a Abs. 3 Nr. 1 VOB/A.

<sup>15</sup> Eine besondere Dringlichkeit setzt voraus, dass die zur Verfügung stehende Zeit für eine beschränkte Ausschreibung ohne öffentlichen Teilnahmewettbewerb nicht ausreichend erscheint und der Grund für diesen Umstand weder vom Auftraggeber vorherzusehen war, noch von ihm zu vertreten ist. Beispiele hierfür sind die Insolvenz des bisherigen Auftragnehmers, Naturkatastrophen, Seuchen oder Epidemien oder Terrorgefahr.

### 2.1.2 Dokumentation

Jedes Vergabeverfahren ist zeitnah mit den einzelnen Verfahrensstufen, Maßnahmen, maßgebenden Feststellungen sowie der Begründung der Entscheidungen in Textform zu dokumentieren.<sup>16</sup> Mängel in der Vergabedokumentation verletzen den Transparenzgrundsatz. Sind sie wesentlich<sup>17</sup>, wird in einem etwaigen Nachprüfungsverfahren zulasten des Auftraggebers vermutet, dass die nicht dokumentierten Tatsachen nicht vorliegen.<sup>18</sup>

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Universität die Verfahren teilweise nur unvollständig dokumentiert hatte. Angaben zur Bedarfsermittlung, Kostenangaben, Begründungen der Vergabeart, Auftragsschreiben und Abrechnungsunterlagen lagen nur ansatzweise vor.

Die Universität hat mitgeteilt, mit der Einführung der neuen Dienstanweisung werde die Vorgehensweise angepasst und die Vollständigkeit der Dokumentationen sichergestellt.

### 2.1.3 Abrechnung

Für die Abrechnung von Leistungen müssen die zum Nachweis von Art und Umfang erforderlichen Mengenberechnungen, Zeichnungen und andere Belege eingereicht werden.<sup>19</sup> Im Fall von Stundenlohnarbeiten müssen Stundenlohnzettel vorliegen.<sup>20</sup>

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in einzelnen Verfahren die Nachweise über erbrachte Stundenlohnleistungen nicht vorlagen, die geltend gemachten Leistungen aber gleichwohl bezahlt wurden. In einem Fall fehlten Belege für Stundenlohnarbeiten im Wert von 61.000 €.

Die Universität hat erläutert, dass der Vorgang unvollständig dokumentiert gewesen sei. Als fehlend monierte Nachweise hätten nachträglich beigebracht werden können. Eine vollständige Klärung sei im Nachhinein aber nicht mehr möglich. Mit der Einführung der neuen Dienstanweisung Vergabe werde die Vorgehensweise angepasst und die Vollständigkeit der Dokumentationen sichergestellt.

### 2.1.4 Rahmenvereinbarungen

Rahmenvereinbarungen werden mit Unternehmen abgeschlossen, wenn definierte Leistungen aus dem Standardleistungsbuch auf Abruf, d. h. mit Erteilung eines Einzelauftrags, wiederholt über einen bestimmten Zeitraum zu erbringen sind.

Zum einen dürfen Einzelaufträge auf der Grundlage von Rahmenvereinbarungen nur erteilt werden, wenn die Vergütung für die in einem Leistungsverzeichnis beschriebenen Arbeiten 20.000 € netto nicht übersteigt<sup>21</sup>.

Die Universität erteilte im Prüfungszeitraum 57 Einzelaufträge über Rahmenvereinbarungen für wiederkehrende Bauunterhaltungsarbeiten mit einem Auftragswert von

---

<sup>16</sup> § 20 VOB/A.

<sup>17</sup> Z. B. Inhalt und Ergebnis von Verhandlungsgesprächen, die Grundlage weiterer Entscheidungen im Vergabeverfahren sind; Vergabekammer bei der Bezirksregierung Düsseldorf, Beschluss vom 13. September 2011 - VK - 21/2011 - B -, juris.

<sup>18</sup> Dippel in: Heiermann/Zeiss/Summa, juris PraxisKommentar Vergaberecht, 6. Auflage, § 20 VOB/A (Stand: 15. September 2022), Rn. 31, juris.

<sup>19</sup> § 14 Abs. 1 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil B - (VOB/B).

<sup>20</sup> § 15 Abs. 3 VOB/B.

<sup>21</sup> VHB-Richtlinie 611, Nr. 1 und 2 sowie Formblatt 614 (Besondere Vertragsbedingungen) Nr. 1.3 und 1.4.

jeweils mehr als 20.000 €. Die Gesamtsumme der abgerechneten Einzelaufträge, die somit dem Wettbewerb entzogen waren, betrug 1,7 Mio. €.

Die Universität hat erklärt, Bestandteil der neuen Dienstanweisung seien auch Präzisierungen zur Vermeidung der Überschreitung der Auftragswerte.

Zum anderen dürfen auf der Grundlage von Rahmenvereinbarungen nur solche Einzelaufträge erteilt werden, deren Leistungsgegenstand vom Rahmenvertrag umfasst war und die über dessen Ausschreibung bereits dem Wettbewerb unterstellt waren. Die Aushandlung und Beauftragung nicht in der jeweiligen Rahmenvereinbarung enthaltener Leistungen erfordert ein neues Vergabeverfahren.<sup>22</sup>

Der Rechnungshof hat stichprobenhaft 80 Einzelaufträge, die über Rahmenvereinbarungen beauftragt und abgerechnet wurden, hinsichtlich dieser Voraussetzungen untersucht. Er hat festgestellt, dass durchschnittlich nur 37 % der Abrechnungssummen den Positionen der Rahmenverträge zuzuordnen waren. Die übrigen Leistungen wurden aufgrund neuer Einheitspreise und teilweise mit einem hohen Anteil an Stundenlohnarbeiten abgerechnet.

Dies widersprach dem Wettbewerbsgrundsatz und konterkarierte den Vorteil von Rahmenvereinbarungen, der unter anderem darin liegt, über einen gewissen Zeitraum günstige und stabile Preise für wiederkehrende Leistungen zu erzielen. Die Vergabe von Stundenlohnarbeiten ist zudem nur ausnahmsweise zulässig.<sup>23</sup> Schließlich entsprach diese Vorgehensweise auch nicht den Regelungen der internen Dienstanweisung.<sup>24</sup>

Die Universität hat erklärt, sie werde in der neuen Dienstanweisung die Hinweise, Bauleistungen auf den Abschluss von Einheitspreisen auszurichten und Stundenlohnarbeiten nur ausnahmsweise zu beauftragen, berücksichtigen.

Darüber hinaus ist die Aufteilung funktional und technisch zusammenhängender Bauunterhaltungsarbeiten eines Leistungsbereichs in mehrere Einzelaufträge unzulässig.<sup>25</sup>

Im Jahr 2018 beauftragte die Universität auf Grundlage einer Rahmenvereinbarung ein Unternehmen mit der Demontage, Montage und Dämmung von Trinkwasserleitungen. Obwohl es sich um eine zusammenhängende Maßnahme handelte, erteilte sie drei Einzelaufträge. Der Gesamtauftragswert betrug mehr als 42.000 € netto und wurde schließlich mit 47.000 € abgerechnet. Aufgrund der Auftragshöhe wäre ein separates Vergabeverfahren erforderlich gewesen.

Die Universität hat bestätigt, dass funktional und technisch zusammenhängende Bauunterhaltungsarbeiten nicht in mehrere Einzelaufträge aufgeteilt werden dürfen. Auch dies werde in der neuen Dienstanweisung berücksichtigt.

## 2.2 Energiemanagement bedarf der Weiterentwicklung

Das Energiemanagement umfasst die Planung, Organisation, Koordination und Kontrolle aller Aktivitäten zur wirtschaftlichen Optimierung und wirksamen Rationalisierung des Energieeinsatzes. Aufgrund der Klimaschutzziele des Landes und steigender Energiekosten hat es besondere Bedeutung.

---

<sup>22</sup> Hillmann in: Heiermann/Zeiss/Summa, juris PraxisKommentar Vergaberecht, 6. Auflage, § 4a EU VOB/A (Stand: 15. September 2022), Rn. 11.

<sup>23</sup> Die Vergabe im Stundenlohn ist nur bei Bauleistungen geringeren Umfangs, die überwiegend Lohnkosten verursachen, zulässig (§ 4 Abs. 2 VOB/A). Angehängte Stundenlohnarbeiten dürfen nur in dem unbedingt erforderlichen Umfang ausgeschrieben werden (§ 7 Abs. 1 Nr. 4 VOB/A).

<sup>24</sup> Grundsätzlich finden die Zeitverträge nach § 4a VOB/A und unter dem Punkt 2 der Richtlinie zu 611 aus dem VHB ausschließlich auf regelmäßig wiederkehrende Bauunterhaltungsarbeiten Anwendung.

<sup>25</sup> § 3 Abs. 2 Satz 2 Vergabeverordnung (VgV); VHB-Richtlinie 617, Nr. 1.4.

Der Rechnungshof hat das Energiemanagement der Universität anhand von ausgewählten Arbeitsfeldern geprüft. Hierzu gehörten das Vorliegen eines Energiekonzepts, der Gebrauch und die Optimierung technischer Anlagen sowie das Berichtswesen und Controlling.

### 2.2.1 Energiekonzept

Liegenschaften mit zahlreichen Gebäuden erfordern zur Gewährleistung eines wirtschaftlichen Betriebs ganzheitliche strategische Betrachtungen mittels abgestimmter Klimaschutz- und Energiekonzepte. Diese können wirtschaftliche Maßnahmen für einen rationelleren Energieeinsatz bzw. Energieerzeugung und deren Priorität aufzeigen. Hierzu sind Analysen, Simulationen und Messungen erforderlich.

Anstatt strategische Ziele und Konzepte zu deren Umsetzung zu entwickeln, hat die Universität singuläre und spontan geplante Maßnahmen zur Energieeinsparung<sup>26</sup> realisiert.

Die Universität hat dargelegt, der Sanierungs- und Modernisierungstau sei Hauptursache für den hohen CO<sub>2</sub>-Fußabdruck der Liegenschaft. Sie werde ihr bestehendes Energiemanagement im Hinblick auf besondere Schwerpunkte verstärken. Ihr Beitrag zum Erreichen des Ziels einer klimaneutralen Landesverwaltung sei nur im Zusammenhang mit einem Generalsanierungskonzept für den Campus Mainz zu erreichen.

Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen zur Kenntnis. Derzeit ist nicht bekannt, ob und wann das Land ein Generalsanierungskonzept erstellen wird. Deshalb sollten unabhängig davon konzeptionelle Überlegungen angestellt und mit der Umsetzung von Maßnahmen begonnen werden. Ein möglicherweise jahrelanges Abwarten ist weder ökologisch noch wirtschaftlich vertretbar.

### 2.2.2 Betriebsführung und Nutzung technischer Anlagen

Mängel an baulichen Anlagen und technischen Gebäudeausrüstungen sowie Fehlerquellen und Schwachstellen im Bereich der Betriebsführung und Anlagenbedienung, die den Energieverbrauch erhöhen, müssen rechtzeitig erkannt und beseitigt werden. Dafür sind regelmäßige Überprüfungen des Zustands und des Betriebs aller energierelevanten Anlagen erforderlich.<sup>27</sup> Daraus gewonnene Erkenntnisse über Fehlerquellen und Schwachstellen können in die Grundlagenermittlung des Energiekonzeptes einfließen. Dabei kann die Einbeziehung der Nutzenden und des Nutzungsverhaltens die Energie- und Wasserverbräuche weiter reduzieren<sup>28</sup>.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Universität für ihren Zuständigkeitsbereich die Aufgabe einer wirksamen Betriebsführung nicht in ausreichendem Maße wahrgenommen hat. Überwiegend führte sie „ad hoc“-Maßnahmen, die zum Teil auf Betriebsauffälligkeiten beruhten, durch. Die Nutzenden wurden nicht aktiv in das Thema „Energienutzung“ einbezogen. Dadurch blieb ein mögliches und kostenloses Einsparpotenzial ungenutzt.

Die Universität hat ausgeführt, zur Vermeidung energieverbrauchserhöhender Mängel an baulichen Anlagen und technischen Ausrüstungen etc. müssten die Aufgaben der Betriebsführung wirksam wahrgenommen werden. Neben den ausstehenden

---

<sup>26</sup> Z. B. der Austausch abgängiger Zonenventile im Heizungsbereich und von nicht zugelassenen Leuchten am Arbeitsplatz gegen LED-Lampen.

<sup>27</sup> K 15 Nr. 4.1 RLBau.

<sup>28</sup> HIS: Forum Hochschule 13/2012 „Energiemanagement an Hochschulen“: Studien an der Ruhr-Universität Bochum, den Universitäten Lüneburg, Freiburg, Göttingen und der FU Berlin.

Sanierungen sei eine finanzielle und personelle Unterausstattung der Betriebsführung Grund für den schlechten baulichen und finanziellen Zustand der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Im Jahr 2022 sei eine E-Mail-Adresse als Kommunikationskanal zur Einbeziehung der Beschäftigten und Studierenden geschaffen worden. Weitere Projekte seien zeitintensiv und personell kaum umsetzbar. Dennoch sollen beispielsweise Monitore installiert werden, um die Nutzenden über Energieverbräuche zu informieren und zu sensibilisieren.

### **2.2.3 Berichtswesen und Energiecontrolling**

Energiebericht und -controlling ergänzen sich als Informations- und Steuerungsinstrumente. Die CO<sub>2</sub>-Entwicklung der Universität als verbrauchsintensive Liegenschaft<sup>29</sup> besitzt zudem für die Gesamt-CO<sub>2</sub>-Bilanz aller Landesliegenschaften Bedeutung.

Der Energiebericht sollte die Entwicklung der Gesamtverbräuche und -kosten, der CO<sub>2</sub>-Emissionen sowie künftige Projekte und Strategien einschließlich Zielprognosen beinhalten. Das Energiecontrolling umfasst darüber hinaus die Erfolgskontrolle von operativen Maßnahmen sowie die Überwachung und Steuerung des Energieverbrauchs.

Die Universität verfügte trotz Anwendung einer Energiemanagement-Software zur Erfassung des Gesamtverbrauchs und der Verbrauchskosten nicht über aussagekräftige Kennwerte einzelner Gebäude, energieintensiver Anlagen und jeweiliger Nutzungsbereiche. Sie erfasste lediglich jährlich ihre Energieverbräuche für den alle zwei Jahre zu übermittelnden Landesenergiebericht. Eigene Energieberichte mit darüber hinausgehenden, für ein umfassendes und effektives Energiemanagement erforderlichen Daten stellte die Universität bislang nicht auf. Eine Steuerung der Energieverbräuche war somit nicht möglich.

Die Universität hat hierzu geäußert, dass das vorhandene Energiecontrolling ausgebaut werden müsste. Es sei ein strategischer Ansatz vorhanden, der Erfolge zeige. Insgesamt seien jedoch nicht die notwendigen Personalressourcen vorhanden. Im Rahmen der Verpflichtung zur Reduktion des Energieverbrauchs um 15 % werde für das Jahr 2022 ein auf die Energieverbräuche bezogener Kurzbericht erstellt. Ein regelmäßiger und ausführlicher Energiebericht werde als sinnvoll angesehen. Dessen Umfang sei noch abzustimmen.

### **2.2.4 EU-Forschungsprojekt**

Die Universität nimmt seit dem Jahr 2020 am EU-Forschungsprojekt „Quest“ teil. In dessen Rahmen erfolgen detaillierte Untersuchungen der technischen Anlagen von Gebäuden.

Erste Ergebnisse aus dem Projekt zeigen, dass allein bei zwei untersuchten Gebäuden der Universität Einsparpotenziale von 20.000 € und 35 t CO<sub>2</sub> pro Jahr vorhanden sind. Mit der Umsetzung von Forschungsergebnissen wurde bislang nicht begonnen.

Die Universität hat mitgeteilt, es sei zu prüfen, ob es sich bei den festgestellten Ergebnissen um nutzungsbedingte Mehrverbräuche oder um tatsächlich nicht im Optimum arbeitende Bereiche handle. Für eine hieraus resultierende bauliche Überarbeitung stehe aktuell jedoch nicht ausreichend Personal zur Verfügung, da Stellen nicht besetzt werden könnten. Zudem hätten neue Bauprojekte Vorrang.

---

<sup>29</sup> Von den insgesamt 225.869 t CO<sub>2</sub>e für die 23 obersten Landesbehörden und Hochschulen berechneten Emissionen im Jahr 2018 entfielen allein 45.886 t auf die Johannes Gutenberg-Universität.

Der Rechnungshof hält eine Umsetzung im Hinblick auf die klimapolitischen Ziele der Landesregierung und die mit einer Umsetzung verbundenen Einsparpotenziale für geboten.

### **2.3 Beitrag zum Klimaschutz nicht hinreichend**

Mit dem Landesklimaschutzgesetz (LKSG) vom August 2014<sup>30</sup> hat sich das Land zum Ziel gesetzt, die Landesverwaltung bis zum Jahr 2030 in der Gesamtbilanz klimaneutral zu organisieren. Damit sind auch Hochschulen und Universitäten angehalten, ihre Emissionen und Energiebedarfe zu reduzieren.

Hierzu fehlt es bei der Johannes Gutenberg-Universität bislang an der Konkretisierung strategischer Überlegungen, der Festlegung verbindlicher Handlungsziele und der Umsetzung entsprechender Maßnahmen. Der Rechnungshof hält deshalb die umgehende Aufstellung eines verbindlichen Klimaschutzkonzepts für angezeigt.

Die Universität hat entgegnet, nach dem LKSG bestehe keine Verpflichtung zur Aufstellung eines Klimaschutzkonzepts. Es sei nicht zutreffend, dass sie seit dem Inkrafttreten des LKSG keine konzeptionellen Vorstellungen zur Erreichung dieser Ziele entwickelt habe. Zu Aspekten und Strategien der Nachhaltigkeit habe die Universität eine Präsentation erstellt. Sie beabsichtige, diese im Sinne eines Nachhaltigkeitspapiers weiter zu entwickeln.

Bestandteile ihrer diesbezüglichen Tätigkeiten seien z. B. das Energiemanagement und dessen beabsichtigter personeller Ausbau sowie die Übernahme von Bauherrenaufgaben im Bauunterhalt und Neubaubereich. Insbesondere zähle hierzu ihre Initiative, in Zusammenarbeit mit dem Land anhand einer Hochschulentwicklungsplanung-Studie ein Sanierungskonzept des Campus als Grundlage für ein künftiges Bau- und Sanierungsprogramm mit einer energetischen Sanierung zu entwickeln.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass zur Erreichung bzw. zur Annäherung an die Klimaschutzziele erhebliche Emissionsreduktionen der Universität erforderlich sind. Als eine der Landesliegenschaften mit den größten CO<sub>2</sub>-Emissionen hätte die Universität seit Verabschiedung des LKSG vor acht Jahren inzwischen eine Analyse erstellen und eine Klimaschutzstrategie entwickeln können. Handlungsfelder für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen der Universität sind insbesondere die Gebäude im Hinblick auf deren Strom- und Wärmeverbrauch.

## **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Leistungen öffentlich oder beschränkt auszuschreiben, falls die Voraussetzungen für Freihändige Vergaben nicht vorliegen,
- b) bei Freihändigen Vergaben mehrere Angebote einzuholen,
- c) Vergabeverfahren vollständig zu dokumentieren,
- d) Abrechnungen über Stundenlohnarbeiten nur bei Vorliegen und nach Prüfung entsprechender Nachweise zu bezahlen,
- e) auf der Grundlage von Rahmenvereinbarungen nur solche Aufträge zu erteilen, deren Schätzwert 20.000 € netto nicht übersteigt und deren Leistungen Gegenstand des jeweiligen Rahmenvertrags sind,
- f) Erkenntnisse des EU-Forschungsprojekts „Quest“ umzusetzen, soweit sich diese Maßnahmen wirtschaftlich realisieren lassen.

---

<sup>30</sup> § 9 Abs. 4 LKSG.

**3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) ein Energiemanagement zu etablieren, das unter anderem die Aufgabenfelder Energiekonzept, Optimierung der Betriebsführung und der Nutzung technischer Anlagen sowie Berichtswesen und Controlling ausreichend abdeckt,
- b) Konzeptionen zu einem verbindlichem „Klimaschutzpapier“ aufzustellen, konkrete Handlungsempfehlungen mit Zwischenzielen festzulegen und mit der Umsetzung von Maßnahmen zu beginnen,
- c) über den Stand und das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben e und f zu berichten.

**Nr. 15 Errichtung und Betrieb der Landesimpfzentren  
- künftig bessere Bedarfsplanung und Ausgaben-  
steuerung geboten -**

**Landkreise und kreisfreie Städte betrieben während der Corona-Pandemie einzeln oder gemeinsam nach Aufforderung des Landes bis zu 32 Landesimpfzentren. Wirtschaftlichkeitsaspekte und die zunehmende Versorgung im ärztlichen Regelsystem wurden bei der Bedarfsplanung nicht hinreichend berücksichtigt.**

**In interkommunaler Zusammenarbeit betriebene Landesimpfzentren hätten - auf Basis der Struktur der Gesundheitsämter - rechnerische Wirtschaftlichkeitsvorteile von 8,5 Mio. € eröffnet.**

**In der Anlauf- und Auslaufphase war die Kapazität an Landesimpfzentren zu hoch; eine stufenweise Inbetriebnahme bzw. Außerbetriebsetzung der Landesimpfzentren fand - anders als in anderen Ländern - nicht statt. Ihre Einrichtung an zentralen Orten war nicht geprüft worden.**

**Eine rechtssichere Aufgabenübertragung zwischen Land und Kommunen fehlte.**

**Verbindliche Rahmenvorgaben zur Organisation und Wirtschaftlichkeitsanreize für die Kommunen lagen nicht vor.**

**1 Allgemeines**

Während der Corona-Pandemie zeichnete sich im Laufe des Jahres 2020 die Entwicklung von Impfstoffen gegen das Coronavirus (SARS-CoV-2) ab. Zur Umsetzung einer bundesweit angelegten Impfkampagne beschlossen Bund und Länder eine Impfstrategie.<sup>1</sup>

Nach der Coronavirus-Impfverordnung<sup>2</sup> waren folgende Leistungen zu erbringen: Aufklärung, Impfberatung, symptombezogene Untersuchung, Verabreichung des Impfstoffs, Beobachtung in der Nachsorgephase, erforderliche medizinische Intervention bei Impfreaktionen und Ausstellung einer Impfdokumentation. Diese Leistungen wurden u. a. durch von den Ländern eingerichtete Landesimpfzentren (LIZ) erbracht, wobei die Länder mit geeigneten Dritten zusammenarbeiten konnten.<sup>3</sup>

Das seinerzeit zuständige Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie (MSAGD) forderte die Landkreise und kreisfreien Städte auf, LIZ einzurichten

---

<sup>1</sup> Nationale Impfstrategie COVID-19, Strategie zur Einführung und Evaluierung einer Impfung gegen SARS-CoV-2 in Deutschland (Stand: 6. November 2020), Herausgeber: Bundesministerium für Gesundheit (BMG), Robert Koch-Institut (RKI), Paul-Ehrlich-Institut (PEI) und Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA).

<sup>2</sup> Verordnung zum Anspruch auf Schutzimpfung gegen das Coronavirus SARS-CoV-2 (CoronaImpfV) vom 18. Dezember 2020 (BAz AT 21. Dezember 2020 V3). Die CoronaImpfV wurde im Prüfungszeitraum mehrfach geändert; im Folgenden wird die Fassung vom 18. Dezember 2020 zitiert.

<sup>3</sup> §§ 1 Abs. 3, 6 Abs. 1 Sätze 1 und 2, Abs. 3 Satz 1 CoronaImpfV.

und zum 15. Dezember 2020 deren Betriebsbereitschaft herzustellen.<sup>4</sup> Bis Mitte Dezember 2020 entstanden zunächst 31 LIZ.<sup>5</sup> Im Endausbau waren 32 LIZ errichtet worden.

Von den landesweit durchgeführten Impfungen im Zeitraum Dezember 2020 bis September 2021 fanden mit 2,6 Mio. Impfungen knapp die Hälfte in LIZ statt.

Für die LIZ wurden in den Jahren 2020 bis 2021 insgesamt 123,4 Mio. € verausgabt. Die Ausgaben trugen Bund und Land je zur Hälfte.

Der Rechnungshof hat stichprobenweise untersucht, ob die Errichtung und der Betrieb der LIZ den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprachen. Einbezogen waren auch die Organisation der LIZ sowie die Vorgaben des Landes. Die Prüfung beschränkte sich auf die Zeit bis zum 30. September 2021.<sup>6</sup>

Der besonderen Rahmenbedingungen der damaligen Entscheidungen, insbesondere des hohen Zeitdrucks, ist sich der Rechnungshof bewusst. Auch wenn die LIZ zum 31. Dezember 2022 geschlossen wurden, können die Prüfungsergebnisse Hinweise für die Umsetzung von Maßnahmen in ähnlichen Krisensituationen in der Zukunft geben.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Rechtssichere Aufgabenübertragung unterblieb**

Das Land war bundesrechtlich verpflichtet, LIZ zu errichten und zu betreiben. Will sich das Land zur Erfüllung einer Aufgabe der Kommunen oder Dritter bedienen, erfordert dies eine verbindliche und klare Rechtsgrundlage.

Im Land wurden die LIZ nach ministerieller Aufforderung von den Kommunen betrieben. Landkreistag Rheinland-Pfalz und Ministerium gingen in einem Briefwechsel insoweit von einem „staatlichen Auftragsverhältnis“ aus.

Da das Land die Kommunen nicht auf der Grundlage einer Rechtsnorm beauftragt hatte, hätte es hierzu eines öffentlich-rechtlichen Vertrags bedurft. Ein solcher erfordert für seine Wirksamkeit die Schriftform.<sup>7</sup> Deren Einhaltung war nicht belegt.

Das für Gesundheit zuständige Ministerium hat erklärt, die Anregung des Rechnungshofs werde aufgegriffen, um auf einer rechtlichen Grundlage eine zukünftige, krisensichere und nachrangige staatliche Impfstruktur aufzubauen, die bei einer eventuellen künftigen Pandemiesituation ergänzend herangezogen werden könne. Es werde geprüft, ob eine Regelung im Landesgesetz über den Öffentlichen Gesundheitsdienst hinsichtlich einer künftig vorzuhaltenden Impfstruktur durch die Kommune erfolgen könne.

### **2.2 Unzureichende Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsaspekten**

#### **2.2.1 Strukturelle Bedarfsplanung**

Bedarfsplanungen sind an dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auszurichten. Daher ist auch in einer Krisensituation die Zahl landesweit einzurichtender LIZ grundsätzlich auf das Notwendige zu begrenzen.

---

<sup>4</sup> Schreiben des MSAGD vom 12. November 2020, ohne Aktenzeichen. Seit der Umressortierung im Jahr 2021 ist das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit (MWG) zuständig.

<sup>5</sup> Zum Teil arbeiteten die Gebietskörperschaften interkommunal zusammen.

<sup>6</sup> Zu diesem Zeitpunkt war zunächst die Schließung der LIZ geplant.

<sup>7</sup> § 1 Abs. 1 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) i. V. m. §§ 57, 59 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und § 125 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB).

Bei der Bedarfsplanung wurden Wirtschaftlichkeitsaspekte nicht angemessen geprüft.

Die Einrichtung der Impfzentren richtete sich allein nach der (kleinteiligen) Kommunalstruktur im Land. In interkommunaler Zusammenarbeit wurden nur vier LIZ durch Landkreise und kreisfreie Städte betrieben.<sup>8</sup>

Die durchschnittlichen Ausgaben je Impfung<sup>9</sup> stellten sich bei den unterschiedlichen Kategorien kommunaler Trägerschaft wie folgt dar:

LIZ-Träger	Durchschnittliche Ausgaben in € je Impfung
Kreisfreie Städte	61,64 <sup>10</sup>
Landkreise	53,47
Interkommunal	49,64

Die Werte zeigen, dass interkommunal betriebene LIZ die Leistung am wirtschaftlichsten erbrachten. Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit wurden vom Ministerium nicht geprüft, was zur Bildung von LIZ mit teilweise relativ kleinen Einzugsbereichen<sup>11</sup> führte.

Nach dem Landesgesetz über den Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGdG) hat dieser u. a. darauf hinzuwirken, dass übertragbare Krankheiten bei Menschen verhütet und bekämpft werden, Infektionswege zu ermitteln und Schutzimpfungen zu veranlassen.<sup>12</sup> Diese Aufgabe nehmen die 24 Landkreise als Auftragsangelegenheit wahr. Ihre örtliche Zuständigkeit erstreckt sich auch auf das Gebiet kreisfreier Städte.<sup>13</sup>

Damit hätte zumindest die Prüfung nahegelegen, ob nicht auch eine entsprechende Organisation im Bereich der LIZ fachlichen Bedürfnissen genügt hätte. Allein rechnerisch wären mit dieser Struktur Wirtschaftlichkeitsvorteile von 8,5 Mio. €<sup>14</sup> verbunden gewesen.

Die Bedarfsplanung für staatliche Impfinfrastrukturen hat auch die diesbezüglichen Kapazitäten sonstiger Akteure des Gesundheitswesens zu berücksichtigen. Neben den LIZ haben die Ärzteschaft, Krankenhäuser, Betriebsärztinnen und Betriebsärzte sowie mobile Impfteams geimpft. Die Impfungen verteilten sich wie folgt:

---

<sup>8</sup> LIZ Kaiserslautern (Landkreis und Stadt Kaiserslautern), Landau in der Pfalz (Landkreis Südliche Weinstraße und Stadt Landau in der Pfalz), Pirmasens (Landkreis Südwestpfalz und Stadt Pirmasens) und Trier (Landkreis Trier-Saarburg und Stadt Trier).

<sup>9</sup> Berechnet auf Grundlage der Gesamtausgaben für die LIZ, die durch das Ministerium für den Zeitraum bis 30. September 2021 mit dem Bundesamt für Soziale Sicherung abgerechnet wurden (ohne Ausgaben für die mobilen Impfteams, Impfzubehör und Logistik für den Transport des Impfstoffs).

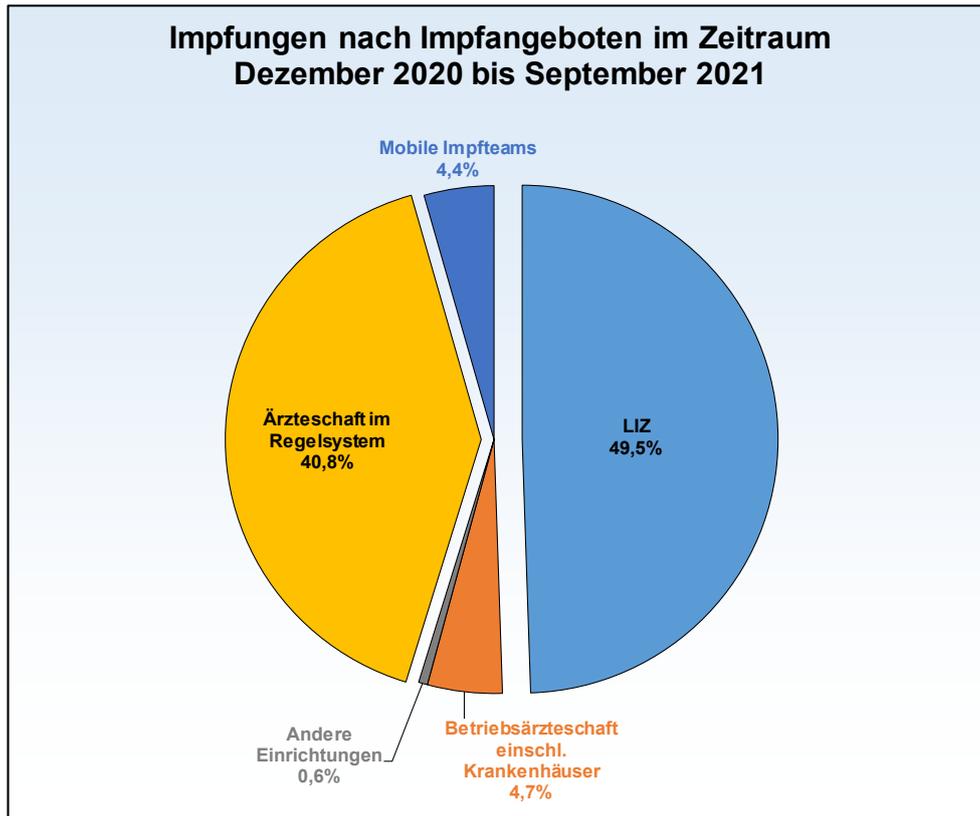
<sup>10</sup> Die höchsten durchschnittlichen Ausgaben je Impfung betragen im LIZ einer kreisfreien Stadt 86,50 €.

<sup>11</sup> Drei LIZ hatten einen Einzugsbereich von weniger als 50.000 impfberechtigte Personen; 18 LIZ einen Einzugsbereich von 50.000 bis unter 100.000, fünf von 100.000 bis unter 150.000 und sechs LIZ hatten einen Einzugsbereich von 150.000 und mehr impfberechtigten Personen. Das Land Niedersachsen beispielsweise orientierte sich an einer Einwohnerzahl von 150.000 pro Impfzentrum.

<sup>12</sup> § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 ÖGdG.

<sup>13</sup> § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, Abs. 1 Satz 2 ÖGdG.

<sup>14</sup> Zahl der Impfungen in den LIZ der über Gesundheitsämter verbundenen Landkreise und kreisfreien Städte, die nicht bereits in LIZ interkommunal zusammenarbeiteten, multipliziert mit der jeweiligen Differenz der oben dargestellten durchschnittlichen Ausgaben je Impfung in Landkreisen und kreisfreien Städten zu den Ausgaben je Impfung im Falle einer interkommunalen Zusammenarbeit.



Die Grafik zeigt die Verteilung der Impfungen nach Impfangeboten.

Im Verlauf der Impfkampagne wurden Impfungen zunehmend durch die Ärzteschaft im Regelsystem vorgenommen. Deren grundsätzliche Bedeutung für die Versorgung sollte bei künftigen Bedarfsplanungen möglichst frühzeitig angemessen berücksichtigt werden.

Zudem wies die Umsetzung der Planung in folgendem Fall bedeutende Wirtschaftlichkeitsmängel auf:

Ein Landkreis richtete ein LIZ ein, dessen Kapazität mit fünf Impfstraßen auch auf den Bedarf in einem benachbarten Landkreis sowie einer kreisfreien Stadt ausgelegt war. Gleichwohl wurde später für die beiden letzteren Gebietskörperschaften ein zusätzliches LIZ eingerichtet, ohne die Kapazitäten des vorhandenen LIZ zu reduzieren. Dies war erkennbar nicht wirtschaftlich. Bei Beibehaltung der anfänglichen Struktur wären zusätzliche Basisinfrastrukturausgaben für das zweite LIZ von 1,3 Mio. € nicht angefallen.<sup>15</sup>

### 2.2.2 Stufenkonzept

Ein wirtschaftlicher Betrieb von LIZ setzt voraus, dass deren Betriebsbereitschaft nur soweit hergestellt wird, wie dies erforderlich ist.

Die zunächst eingerichteten 31 LIZ wurden zeitgleich zum 15. Dezember 2020 in Betriebsbereitschaft versetzt. In anderen Ländern<sup>16</sup> wurden die LIZ erst nach und nach in Betrieb genommen.

<sup>15</sup> Zudem hätte der Fortbestand der interkommunalen Zusammenarbeit weitere Synergieeffekte ermöglicht.

<sup>16</sup> So beispielsweise in Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, im Saarland, in Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Gegenüber der konzeptionell angenommenen Tageskapazität einer Impfstraße von 230 Impfungen im Einschichtbetrieb und von 460 Impfungen im Zweischichtbetrieb nahm in der von Dezember 2020<sup>17</sup> bis Februar 2021 dauernden Anlaufphase<sup>18</sup> jedes LIZ durchschnittlich nur 97 Impfungen am Tag vor. 87 % der LIZ blieben in dieser Zeit unter 150 Impfungen pro Öffnungstag.

Die gleichzeitige Inbetriebnahme von 31 LIZ ab Beginn der Impfkampagne war vor dem Hintergrund des seinerzeit zunächst nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehenden Impfstoffs nicht angezeigt. In der Anlaufphase entstanden - bei den in die Erhebungen einbezogenen LIZ<sup>19</sup> - Ausgaben<sup>20</sup>, die im Hinblick auf die Zahl der durchgeführten Impfungen unverhältnismäßig hoch waren.

Darüber hinaus führte die durchgängig gleich hohe Aufrechterhaltung des staatlichen Impfangebots ab August 2021 zu einer Phase des unwirtschaftlichen Mitteleinsatzes. Verwaltungspersonalausgaben von 2 Mio. € fielen im März 2021 bei rund 250.000 durchgeführten Impfungen ebenso an, wie im August 2021 bei lediglich 150.000 Impfungen.<sup>21</sup> Ein stufenweiser Abbau der LIZ vor September 2021 wäre angezeigt gewesen.

Die von den Impfleistungen weitgehend unabhängigen Basisinfrastrukturausgaben lagen insgesamt<sup>22</sup> zwischen 2,5 Mio. € und 3,5 Mio. € pro Monat.

---

<sup>17</sup> Im Dezember fanden nur an einzelnen Tagen wenige Impfungen, insbesondere zu Testzwecken statt.

<sup>18</sup> Die Anlaufphase war der Zeitraum, in dem die Impfstofflieferungen stark eingeschränkt waren und die Impfberechtigung auf eine relativ kleine Personengruppe begrenzt war.

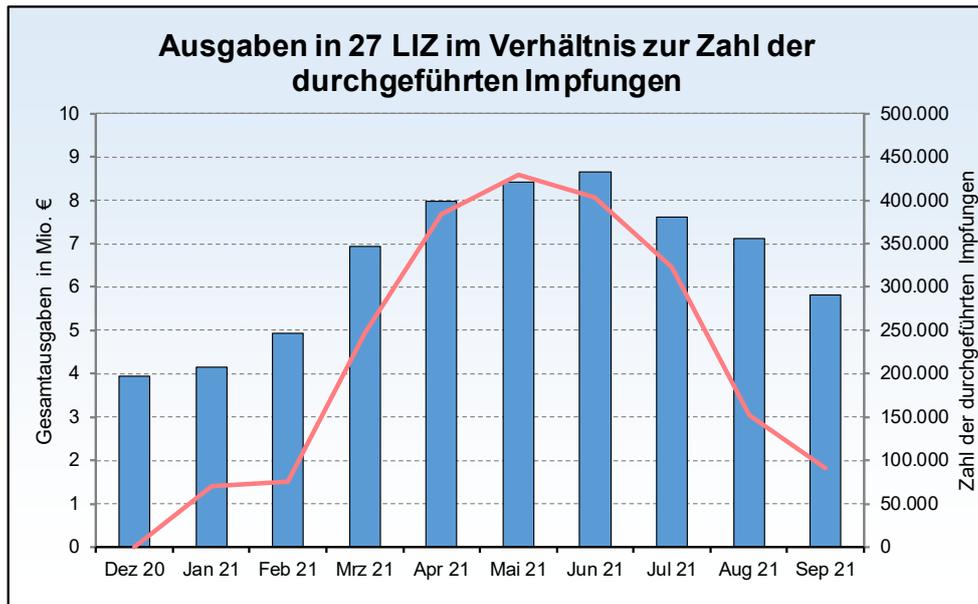
<sup>19</sup> Fünf von der Flutkatastrophe im Juli 2021 unmittelbar betroffene LIZ wurden grundsätzlich von den örtlichen und schriftlichen Erhebungen ausgenommen.

<sup>20</sup> Eigene Erhebungen des Rechnungshofs bei den die LIZ betreibenden Kommunen.

<sup>21</sup> Im Vergleich der LIZ zeigte sich bei den Verwaltungspersonalausgaben ein sehr heterogenes Bild. So lagen diese im landesweiten Durchschnitt je Impfung in der Anlaufphase bei 19,04 €. Dabei betrug der höchste Wert in einem LIZ 63,52 € gefolgt von 49,28 €. Der niedrigste Wert lag in dieser Phase in einem LIZ bei 8,45 €.

<sup>22</sup> Summe der Basisinfrastrukturausgaben (diese beinhalten beispielsweise die Ausgaben für Mieten, Gebäudereinigung und Sicherheitsdienste sowie einmalige Anschaffungen) für 27 LIZ; Grundlage: eigene Erhebungen des Rechnungshofs bei den die LIZ betreibenden Kommunen.

Die Gesamtausgaben für die in die Erhebungen des Rechnungshofs einbezogenen LIZ entwickelten sich wie folgt:



Die Grafik zeigt zu Beginn und zum Ende des Betrachtungszeitraums bei einer geringen Zahl von Impfungen (rote Linie) in Relation dazu hohe Gesamtausgaben (blaue Säulen); ohne Berücksichtigung von fünf von der Flutkatastrophe im Juli 2021 unmittelbar betroffenen LIZ.

Elf über das Land verteilte LIZ wurden auf Liegenschaften betrieben, für die keine Mieten zu entrichten waren. Es wurde nicht geprüft, ob deren Betrieb zumindest während der Anlauf- und Auslaufphase ausgereicht hätte, um in einer für die Bevölkerung zumutbaren Weise<sup>23</sup> die anfangs wegen Impfstoffmangels und später mangels Nachfrage vergleichsweise geringe Zahl an Impfungen durchzuführen. Auch in anderen Bereichen werden staatliche Angebote an zentralen Orten eingerichtet.<sup>24</sup>

### 2.2.3 Ausgabensteuerung und Kennzahlenvergleich

Der Rechnungshof hat darüber hinaus die Ausgaben aller LIZ<sup>25</sup> einem Kennzahlenvergleich unterzogen, um Hinweise auf Wirtschaftlichkeitspotenziale zu erhalten.

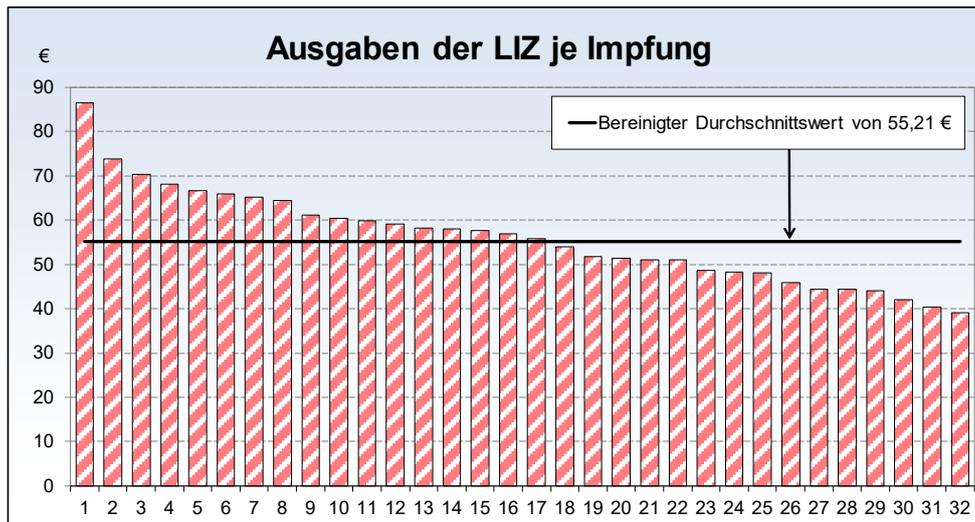
Ein Vergleich der Ausgaben der LIZ ergab einen bereinigten<sup>26</sup> Durchschnittswert von 55,21 € je Impfung. 17 LIZ überschritten diesen Wert um 0,68 € bis 31,29 €.

<sup>23</sup> Dieses Kriterium ist beispielsweise auch bei der landesplanerischen Festlegung zentraler Orte und ihrer Versorgungsfunktionen leitend. Abzustellen ist auf den Zeit- und Kostenaufwand zur Inanspruchnahme des Versorgungsangebots in Relation zur erforderlichen Nutzungshäufigkeit.

<sup>24</sup> Z. B. die Vorhaltung von speziellen Angeboten eines Schwerpunktkrankenhauses.

<sup>25</sup> Berechnet auf Grundlage der Gesamtausgaben für die LIZ, die durch das Ministerium für den Zeitraum bis 30. September 2021 mit dem Bundesamt für Soziale Sicherung abgerechnet wurden (ohne Ausgaben für die mobilen Impfteams, Impfbereich und Logistik für den Transport des Impfstoffs).

<sup>26</sup> Der höchste und der niedrigste Wert blieben bei der Berechnung des Durchschnittswerts unberücksichtigt.



Die Grafik zeigt die Ausgaben je Impfung der 32 LIZ (rote Säulen) und den bereinigten Durchschnittswert (schwarze Linie).

Die großen Abweichungen zwischen den Werten spiegeln die heterogenen Ausgaben- und Organisationsstrukturen der einzelnen LIZ wider. Zur Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit eines staatlichen Impfangebots sollte das Land verbindliche Rahmenvorgaben zur Organisation und Wirtschaftlichkeitsanreize setzen. Die Erkenntnisse sollten zur Anpassung des Erstattungsverfahrens mit den Kommunen genutzt werden. Zur Umsetzung seiner Steuerungsfunktion sollte das Ministerium außerdem Kennzahlen erheben, die Aufschluss über die Wirtschaftlichkeit des Betriebs der LIZ geben und sich als Planungsgrundlage eignen. Zudem regt der Rechnungshof vor dem Hintergrund nicht nachvollziehbar bemessener Vergütungen für ärztliche Leistungen von 140 € pro Stunde an, beispielsweise mittlerweile vorliegende bundesweite Vergleiche<sup>27</sup> bei künftigen Verhandlungen zu berücksichtigen.

Das Ministerium hat erklärt, die Impfzentren seien unter besonders hohem Zeitdruck aufgebaut worden. Von dem ursprünglichen Konzept von 36 Impfzentren seien letztlich nur 32 Impfzentren realisiert worden. Es habe schon zu Beginn der Impfkampagne Ende 2020 und besonders nach der Reaktivierung der Impfzentren im November 2021 interkommunale Zusammenarbeit gegeben. Eine mögliche Zusammenarbeit werde bei künftigen Konzeptionen geprüft.

Weiterhin hat es erklärt, gerade zu Beginn der Impfkampagne seien die Lager- und Transportbedingungen für die neuen Impfstoffe sehr anspruchsvoll gewesen. Dies hätten die niedergelassenen Ärzte nicht erfüllen können. Mittlerweile würden die Impfungen überwiegend in deren Praxen durchgeführt. Das staatliche Impfangebot werde künftig nur noch ergänzend ausgestaltet. Bei der Erstellung künftiger Konzepte werde geprüft, inwieweit die Auffassung des Rechnungshofs berücksichtigt werden könne. Es sei denkbar, dass das Gesundheitsamt einer Kreisverwaltung als untere Gesundheitsbehörde ein Ankerpunkt für eventuell vorzuhaltende ergänzende staatliche Impfangebote werden könne.

Die Impfungen in den Impfzentren seien gemäß den STIKO-Empfehlungen verabreicht worden. Hier seien zunächst die alten und vulnerablen Personen geimpft worden. Daher sei versucht worden, diesen oft mobil eingeschränkten Personengruppen ein Impfangebot in räumlicher Nähe anzubieten, da die niedergelassenen Ärzte

<sup>27</sup> Nach einer Umfrage des Landes Nordrhein-Westfalen wurden bundesweit die Leistungen der Ärzteschaft unterschiedlich vergütet. An Werktagen betrug das Entgelt je Stunde durchschnittlich 115 €; am Wochenende und an Feiertagen 122 €.

anfangs noch nicht impfen konnten. Auch der Einsatz von niedrigschwelligen Impfangeboten habe aufgrund der komplexen Stabilitätsbedingungen der Impfstoffe zunächst nicht erfolgen können. Bei der Erstellung künftiger Konzepte werde geprüft, inwieweit die Auffassung des Rechnungshofs berücksichtigt werden könne.

Im Übrigen werde geprüft, ob bei der Anpassung des Erstattungsverfahrens mit den Kommunen eine Pauschalierung eingeführt werden könne. Kennzahlen würden bereits erhoben und auch weitere Daten anderer Länder ergänzend herangezogen. Jedoch müsse beachtet werden, dass die Impfzentren aufgrund der individuellen Ausgangsvoraussetzungen nicht ohne Weiteres verglichen werden könnten. Weitere Kennzahlen würden ermittelt und die Erkenntnisse einer künftigen Konzeption zugrunde gelegt.

Auch könne bei künftigen Verhandlungen mit der Kassenärztlichen Vereinigung Rheinland-Pfalz darauf geachtet werden, bereits bekannte Ergebnisse der Verhandlungen in anderen Ländern in die Betrachtung einzubeziehen.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) in künftige Bedarfs- und Standortplanungen verstärkt Wirtschaftlichkeitsaspekte einzubeziehen und dabei die Versorgung im Regelsystem zu berücksichtigen sowie die Heranziehung der Kreisverwaltungen als untere Gesundheitsbehörden zu prüfen,
- b) für Anlauf- und Auslaufphasen die stufenweise Inbetriebnahme bzw. Außerbetriebsetzung von Landesimpfzentren und ihre Einrichtung an zentralen Orten zu prüfen,
- c) verbindliche Rahmenvorgaben zur Organisation zu setzen, zur Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit verstärkt Kennzahlen heranzuziehen und die Vergütungen für ärztliche Leistungen nachvollziehbar zu bemessen.

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

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Rechtsbeziehung zwischen Land und den die Landesimpfzentren betreibenden Kommunen künftig rechtssicher zu regeln,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe a zu berichten.

**Nr. 16                    Ausgaben für die Unterbringung im Maßregelvollzug**  
**- Regelungen zur Finanzierung und Durchführung des Maßregelvollzugs lückenhaft und teilweise nicht umgesetzt, Kosten teilweise nicht aufgabengerecht auf den Maßregelvollzug verteilt -**

**Die Personalausstattung des Maßregelvollzugs wurde ohne ein Personalbemessungskonzept oder anderweitige Richtwerte fortgeschrieben. Dem Land war der Personaleinsatz im Maßregelvollzug zum Teil nicht bekannt.**

**Die Krankenhäuser ordneten die Gemeinkosten unterschiedlich zu. Die Zuordnung war zum Teil nicht transparent und fehlerhaft. So hatte beispielsweise ein Krankenhaus die Sparte Maßregelvollzug jährlich mit Kosten von über 140.000 € zu Unrecht belastet.**

**Aus der Unterbringung Dritter resultierende Kosten und Erlöse wurden nur teilweise separat ausgewiesen. Ein Krankenhaus belastete die Sparte Maßregelvollzug mit Kosten für die Unterbringung Dritter und verbesserte so seit 2016 sein jeweiliges Jahresergebnis um durchschnittlich 400.000 €.**

**Maßstäbe zur Bewertung der Qualität und der jeweiligen Zielerreichungsgrade im Maßregelvollzug fehlten.**

**1                    Allgemeines**

In Maßregelvollzugseinrichtungen werden strafrechtlich in Erscheinung getretene Personen untergebracht, die zum Tatzeitpunkt aufgrund einer psychischen Erkrankung oder einer Suchterkrankung ganz oder teilweise schuldunfähig waren. Ziel der forensischen Behandlung ist es, den Zustand von Patientinnen und Patienten so weit zu verbessern, dass von ihnen keine weiteren erheblichen rechtswidrigen Taten mehr zu erwarten sind.

Die Kosten für die Unterbringung im Maßregelvollzug trägt das Land, soweit nicht ein Sozialleistungsträger oder ein sonstiger Kostenträger zu den Kosten beizutragen hat.<sup>1</sup> Die Finanzierung des Maßregelvollzugs erfolgt hauptsächlich über ein Globalbudget<sup>2</sup>. Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung führt die Fachaufsicht über die Durchführung der Unterbringung in den Einrichtungen. Oberste Aufsichtsbehörde ist das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit.<sup>3</sup> Einrichtungen für den Maßregelvollzug unterhalten das Landeskrankenhaus in Andernach und in Alzey und das Pfalzkrankenhaus für Psychiatrie und Neurologie in Klingenmünster.<sup>4</sup> Für

---

<sup>1</sup> § 33 Satz 1 Landesgesetz über den Vollzug freiheitsentziehender Maßregeln (Maßregelvollzugsgesetz - MVollzG). Der Haushaltsansatz 2022 betrug insgesamt 97,55 Mio. €, veranschlagt in Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit, Kapitel 15 20 Allgemeine Bewilligungen im Gesundheitswesen, Titel 671 45 Aufwendungen aufgrund strafrechtlicher Unterbringung und 893 27 Zuschüsse zum Bau und zur Ausstattung von Maßregelvollzugseinrichtungen.

<sup>2</sup> Ein Globalbudget ist ein Verfahren der Mittelbereitstellung, bei dem anstelle einer detaillierten Mittelzuweisung die Mittel pauschal zur Verfügung gestellt werden. Über den bereitgestellten Betrag kann die Verwaltungsorganisation weitgehend unabhängig verfügen.

<sup>3</sup> § 4 Abs. 2 Sätze 1 und 2 MVollzG.

<sup>4</sup> § 4 Abs. 1 Satz 1 MVollzG.

Maßnahmen während der Unterbringung ist die jeweilige Einrichtung zuständig.<sup>5</sup> Rheinland-Pfalz hielt für den Maßregelvollzug im Jahr 2022 an den drei Standorten insgesamt 648 Plätze<sup>6</sup> vor.

Der Rechnungshof hat - aufbauend auf den Erkenntnissen der „Prüfung der Ausgaben für die Unterbringung im Maßregelvollzug“ aus dem Jahr 2012<sup>7</sup> - eine Nachprüfung durchgeführt. Schwerpunkte bildeten die Vergütung und die mit den Trägern der Maßregelvollzugseinrichtungen geschlossenen Rahmenvereinbarungen<sup>8</sup>.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Finanzierungsregelungen des Maßregelvollzugs lückenhaft und teilweise nicht beachtet**

Das Land schloss mit Wirkung vom 1. Januar 2016 mit den Trägern der Maßregelvollzugseinrichtungen Rahmenvereinbarungen zur Durchführung und Finanzierung des Maßregelvollzugs. Teilweise waren diese lückenhaft oder wurden nicht umgesetzt.

Dies hatte zur Folge, dass beispielsweise die Einrichtungen Überschüsse zulasten der Vergleichbarkeit unterschiedlich verbuchten. Ferner hatte das Landesamt trotz diesbezüglicher Berichts- und Nachweispflichten teilweise keine Übersicht über die Höhe und die Verwendung der Überschüsse. Entgegen den Rahmenvereinbarungen gewährte das Land den Krankenhäusern für die Sparte<sup>9</sup> Maßregelvollzug in vier Fällen am Ende eines laufenden Haushaltsjahres einen Defizitausgleich auf der Basis von Hochrechnungen in Höhe von insgesamt über 1,8 Mio. €. Zudem verabredeten die Vertragspartner die Globalbudgets vereinbarungsabweichend nicht bis zum 30. November des Vorjahres<sup>10</sup>, sondern seit 2016 in der Regel erst in der zweiten Hälfte des Geschäftsjahres.

Das Ministerium hat mitgeteilt, das Landesamt werde darauf hinwirken, dass eine Vergleichbarkeit der jeweiligen Spartenergebnisse möglich sein werde. Dem Hinweis zur Einhaltung der in der Rahmenvereinbarung festgelegten Finanzierungsvereinbarung werde gefolgt. Ebenso den Anmerkungen zur Beachtung der vereinbarten Berichts- und Nachweispflichten, um die zweckentsprechende Verwendung der Überschüsse des Globalbudgets kontrollieren zu können. Weiterhin werde das Landesamt die Vorgaben der Rahmenvereinbarung, insbesondere zu dem Umgang mit Globalbudgetüberschüssen und -defiziten, bei der Finanzierung des Maßregelvollzugs zukünftig beachten.

Hinsichtlich eines prospektiv festzulegenden Globalbudgets werde die Auffassung des Rechnungshofs nicht geteilt. Der in den Rahmenvereinbarungen aufgeführte Termin zur Vereinbarung des Globalbudgets sei nicht praktikabel. Die Rahmenvereinbarungen sollten geändert werden.

---

<sup>5</sup> § 4 Abs. 2 Satz 3 MVollzG.

<sup>6</sup> Davon entfielen an einem Standort 20 Plätze auf den Jugendmaßregelvollzug.

<sup>7</sup> Jahresbericht 2013, Nr. 17 (Drucksache 16/2050).

<sup>8</sup> Die Rahmenvereinbarungen wurden 2016 zwischen dem Land und dem jeweiligen Einrichtungsträger geschlossen. Die beiden inhaltsgleichen Vereinbarungen enthalten Vorgaben zur Durchführung und Finanzierung des Maßregelvollzugs.

<sup>9</sup> Die Krankenhäuser haben ihre Leistungsbereiche in Sparten unterteilt. Neben dem Maßregelvollzug gibt es beispielsweise die Sparten Heimbereich und Krankenhausleistungen. Die Sparte Maßregelvollzug ist wiederum in Teilsparten untergliedert.

<sup>10</sup> Nach Kapitel II Nr. 5 der Rahmenvereinbarungen sind die Globalbudgets möglichst bis zum 30. November des Vorjahres zwischen den Vertragspartnern zu vereinbaren.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass bei Einführung des Vergütungssystems explizit ein vorausschauend festzulegendes Globalbudget angestrebt wurde. Dieses sollte Planungssicherheit für beide Seiten und Anreize zu wirtschaftlichem Ausgabeverhalten aufseiten der Kliniken schaffen.<sup>11</sup>

## 2.2 Kostenzuordnung zum Maßregelvollzug uneinheitlich und unzutreffend

Nach § 33 MVollzG trägt das Land die notwendigen Kosten einer Unterbringung im Maßregelvollzug. Hierzu gehören nach den Rahmenvereinbarungen auch allgemeine zur Aufrechterhaltung des Klinikbetriebs notwendige Infrastrukturkosten. Sie sind anhand nachvollziehbarer und betriebswirtschaftlich anerkannter Gemeinkostenverteilungsschlüssel auf den Maßregelvollzug zu verrechnen.<sup>12</sup>

Bis zum 30. Juni des Folgejahres haben die Krankenhäuser dem Ministerium und dem Landesamt eine von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft testierte Spartenrechnung für den Maßregelvollzug vorzulegen. Der Maßregelvollzug umfasst die Teilsparten der nach dem Globalbudget finanzierten stationären und ambulanten Behandlung von Erwachsenen und Jugendlichen sowie die außerhalb des Globalbudgets zu finanzierende Behandlung Dritter<sup>13</sup>.

### 2.2.1 Feststellungen zum Landeskrankenhaus

Das Krankenhaus wandte für die Kostenzuordnung zum Maßregelvollzug ein System an, das die Einhaltung der gesetzlichen Finanzierungsvorgabe nicht hinreichend sicherstellte. Zudem ordnete es Kosten fehlerhaft zu.

Erlöse und Kosten, die nicht direkt dem Maßregelvollzug zugeordnet werden konnten, verteilte das Krankenhaus grundsätzlich nach dem Tragfähigkeitsprinzip<sup>14</sup> anhand eines Erlösaufteilsschlüssels.

Für einige nicht direkt zuordenbare Sachkosten<sup>15</sup> verwendete es hingegen sechs Schlüssel, von denen drei fehlerhaft konzipiert waren. Jährlich wurden dem Maßregelvollzug infolgedessen durchschnittlich 130.000 € zu hohe Kosten angelastet. Das Landesamt hatte keine Einblicke in die genaue Kostenverteilung.

Teilweise erbrachten Mitarbeitende Leistungen für alle Sparten. Die Kostenzuordnung für deren Arbeitszeitanteile erfolgte nicht nach dem Tragfähigkeitsprinzip, sondern nach einem festen Prozentsatz zum Nachteil des Maßregelvollzugs. Entgegen der Rahmenvereinbarung<sup>16</sup> informierte das Krankenhaus das Landesamt hierüber nicht.

---

<sup>11</sup> Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen (2008): Entscheidungsvermerk zum neuen Entgeltsystem im Maßregelvollzug vom 24. November 2008; Az.: 76 705-4.3.1, S. 3.

<sup>12</sup> Zur Beschreibung der nicht dem Maßregelvollzug direkt zuordenbaren allgemeinen Kosten wird überwiegend der Begriff der Gemeinkosten verwandt. Die Krankenhäuser nutzten daneben die Begriffe indirekte Kosten oder Infrastrukturkosten.

<sup>13</sup> Als Dritte werden alle Patientinnen und Patienten bezeichnet, deren Kosten nicht durch das für den Maßregelvollzug zuständige Ministerium übernommen werden und daher nicht Bestandteil des Globalbudgets sind. Es handelte sich hierbei zum einen um nach § 126a Strafprozessordnung (StPO) vorläufig untergebrachte Personen, die Ausgaben auf Haushaltsstellen des Ministeriums der Justiz verursachten. Zum anderen waren dies Patientinnen und Patienten aus anderen Ländern. Die Krankenhäuser stellten für ihre insoweit erbrachten Behandlungsleistungen Vergütungssätze und Investitionskostenzuschläge pro Tag der Justiz bzw. den anderen Ländern in Rechnung.

<sup>14</sup> Die Verteilung nach dem Tragfähigkeitsprinzip richtet sich nach der Belastbarkeit der Kostenträger. Zur Beurteilung der Belastbarkeit werden bestimmte Größen herangezogen, zum Beispiel der Anteil der erwirtschafteten Erlöse.

<sup>15</sup> Sachkosten, bei denen ein Verursachungszusammenhang zum Maßregelvollzug gesehen wurde (z. B. Krankenpflegeschule oder Personalwohnheime).

<sup>16</sup> Kapitel I. Nr. 1.2 der Rahmenvereinbarungen.

Aus Sicht des Rechnungshofs stellt auch die grundsätzliche Anwendung des Tragfähigkeitsprinzips nicht die gesetzliche Vorgabe sicher, nach der das Land ausschließlich die notwendigen Kosten des Maßregelvollzugs zu tragen hat. Je mehr Gemeinkosten dem Maßregelvollzug zugeschrieben werden, desto höher fallen die Erlöse über das vom Land finanzierte Globalbudget des Folgejahres aus, die wiederum zum Maßstab des Tragfähigkeitsprinzips werden.

Im Übrigen sind Kosten für Drittbelegungen nach den Rahmenvereinbarungen nicht über das Globalbudget zu finanzieren. Die Sparte Maßregelvollzug wurde nur unzureichend von diesen Kosten entlastet, was das Ergebnis des Maßregelvollzugs belastete, aber das Ergebnis des Krankenhauses verbesserte. Von 2016 bis 2020 wurden so intern pro Jahr durchschnittlich circa 400.000 € als Gewinn der „Teilsparte Dritte“ und damit als Ergebnisverbesserung des Krankenhauses ausgewiesen.

Daneben bearbeiteten vom Maßregelvollzug finanzierte Verwaltungskräfte seit 2003 auch für andere Krankenhausbereiche Reisekosten. Allein 2019 bis 2021 entstand hierdurch für den Maßregelvollzug ein aufgabenfremder Personalkostenaufwand von durchschnittlich 14.300 € im Jahr.

Das Ministerium hat mitgeteilt, das Landesamt werde die Träger anweisen, die in den Rahmenvereinbarungen festgelegte Vorgehensweise einzuhalten. Ferner würden die Einrichtungen aufgefordert, ihre Umlageschlüssel gemäß den Rahmenvereinbarungen anzugeben und plausibilisieren zu lassen. Das Landesamt werde beachten, dass ggf. auftretende Überzahlungen im Rahmen des Globalbudgets verrechnet würden.

Das Land habe eine Überprüfung des Tragfähigkeitsprinzips bei dem betroffenen Krankenhaus derzeit nicht vorgesehen. Dieses Prinzip sei anerkannt, die Entscheidung sei den Einrichtungen überlassen. Das Landesamt teile die Auffassung des Rechnungshofs zu der möglichen Belastung des Globalbudgets durch die Kosten für die Unterbringung Dritter. Es werde das Krankenhaus dazu auffordern, die Spartergebnisse zukünftig transparent und detailliert getrennt nach Globalbudget und Drittbeleger darzustellen.

Grundsätzlich teile das Landesamt als Kostenträger des Maßregelvollzugs die Auffassung des Rechnungshofs, dass den Globalbudgets keine dem Maßregelvollzug sachfremden Kosten zugerechnet werden sollten. Das Land werde prüfen, inwiefern die diesbezüglichen Vorgaben in den Rahmenvereinbarungen geschärft werden könnten. Deren korrekte Umsetzung liege allerdings in der Verantwortung der Maßregelvollzugseinrichtungen und werde durch die Testate der Wirtschaftsprüfer festgestellt.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass das Land auf eine Gemeinkostenverteilung hinwirken sollte, die ihm eine bessere Wirtschaftlichkeitskontrolle ermöglicht. Statt die Gemeinkostenverteilung an den Erlösen zu orientieren, könnte das Verhältnis der Einzelkosten der einzelnen Sparten und Einrichtungen als Verteilmaßstab herangezogen werden.

Zudem wird neben einer notwendigen Überarbeitung der Rahmenvereinbarungen empfohlen, den Prüfauftrag der Wirtschaftsprüfer zu erweitern. Diese sollten nicht nur die Zuordnung der direkt der Sparte Maßregelvollzug zugeordneten Personalkosten bzw. Vollzeitkräfte anhand von Stichproben beurteilen und rechnerisch nachvollziehen. Sie sollten auch die konkreten Tätigkeiten des Personals stichprobenhaft hinterfragen.

### **2.2.2 Feststellungen zum Pfalzkrinikum**

Das Pfalzkrinikum veränderte in den vergangenen Jahren seine interne Kostenzuordnung und die Umlage der Gemeinkosten auf die Sparten auf unzulänglicher Datenbasis. Außerdem wurde das Land nicht durchgängig über Änderungen informiert.<sup>17</sup>

Zwar war die Ersetzung der bis einschließlich 2016 verwendeten Methodik der Zuordnung der Gemeinkosten durch einen pauschalen Verteilungsschlüssel mit dem Landesamt und dem Ministerium abgestimmt. Der Schlüssel wurde jedoch ausschließlich auf der Basis der Daten des Jahres 2015 berechnet. Hätte das Krankenhaus beispielsweise die Daten der Jahre 2014 oder 2016 zugrunde gelegt, wäre die Belastung der Sparte Maßregelvollzug spürbar reduziert worden. Die Schwankungen zeigen, dass eine Durchschnittsbetrachtung auf Basis mehrerer Jahre sinnvoll gewesen wäre.

Ab 2019 stellte das Krankenhaus auf ein anderes Kostenumlageverfahren um. Damit sollte eine Evaluierung des Verteilungsschlüssels verbunden sein. Der weiterhin verwendete pauschale Schlüssel wurde indes bis Mai 2022 nicht angepasst.

Durch das neue Verfahren stiegen die auf den Maßregelvollzug umgelegten indirekten Kosten deutlich an. Der Wechsel des Kostenumlageverfahrens wurde im Spartenestat nicht erwähnt und entgegen den Rahmenvereinbarungen nicht mit dem Kostenträger abgestimmt. Eine Plausibilisierung der Verrechnungssystematik durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erfolgte ebenfalls nicht.

Das Ministerium hat mitgeteilt, das Landesamt werde mit den Trägern des Maßregelvollzugs die aktuellen Verteilungs- und Umlageschlüssel sowie ggf. mögliche und zweckmäßige Anpassungen erörtern. Zudem stimme das Landesamt dem Rechnungshof darin zu, dass ein künftiger Wechsel des Kostenverrechnungsverfahrens vor dem Hintergrund der Kosten des Maßregelvollzugs zuvor mit dem Land abzustimmen sei und diesbezüglich eine Plausibilisierung der Gemeinkostenverrechnung durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erfolgen solle. Die Berechnungen der Kosten des Maßregelvollzugs sollen künftig nachvollzogen werden können.

### **2.2.3 Vergleichbarkeit der Gemeinkostenverrechnung**

Für die Verrechnung der Gemeinkosten auf die Sparten wendeten die beiden Krankenhäuser unterschiedliche Systeme an. Dadurch waren die Einrichtungen nicht vergleichbar.

Das Ministerium hat mitgeteilt, eine Vorgabe landesweit einheitlicher Verteilungs- und Umlageschlüssel sei aufgrund der Unterschiede zwischen den Einrichtungen nicht zwingend zielführend, werde aber mit den Trägern erörtert.

### **2.3 Kosten und Erlöse für Drittbeleger nicht ausgewiesen bzw. nicht vom Land zu finanzierenden Maßregelvollzug abgegrenzt**

Aus der Unterbringung Dritter resultierende Kosten und Erlöse sind vollständig und von den anderen Teilsparten getrennt darzustellen. Nach den Rahmenvereinbarungen haben die Träger für die insoweit erbrachten Behandlungsleistungen in Abstimmung mit dem Landesamt kostendeckende Vergütungssätze selbst in Rechnung zu stellen.

---

<sup>17</sup> Nach der Rahmenvereinbarung sind die Gemeinkostenverteilungsschlüssel für die zur Aufrechterhaltung des Klinikbetriebs notwendigen Infrastrukturkosten anzugeben. Ihre Anerkennung setzt eine Plausibilisierung der Gemeinkostenverrechnung durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft voraus. Ein Wechsel der Gemeinkostenverteilungsschlüssel ist mit dem Kostenträger abzustimmen.

Das Landeskrankenhaus bildete die Ergebnisse der Teilsparte Dritte bislang nie im Spartentestat ab. Überschüsse von durchschnittlich 400.000 € pro Jahr<sup>18</sup> wurden dem Land nicht zur Kenntnis gebracht.

Das Pfalzkrankenhaus differenzierte die Ergebnisse aus der Unterbringung eigener Patientinnen und Patienten sowie Dritter nur zum Teil<sup>19</sup>. Der Verlust aus dem Jahr 2019 sowie die Gewinne der sonstigen Jahre wurden bei der Globalbudgetfestlegung der Folgejahre berücksichtigt. Defizite dürfen nur nach Maßgabe des Zuwendungsrechts vom Land ausgeglichen werden.

Überschüsse im Bereich Dritter sollten dem Maßregelvollzug zugutekommen. Dies sollte in der Rahmenvereinbarung entsprechend geregelt werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Spartenergebnisse würden künftig separat und transparent dargestellt. Die Drittbelegung liege jedoch nicht im Zuständigkeitsbereich des Landesamtes, sondern in der Verantwortung der Einrichtungen des Maßregelvollzugs. Aus Sicht des Landes wären daher weder ein Defizitenausgleich noch die Vereinnahmung von Überschüssen sachgerecht. Allerdings sei darauf zu achten, dass etwaige Überschüsse aus der Belegung durch Dritte für den Maßregelvollzug eingesetzt werden.

#### **2.4 Personaleinsatz im Maßregelvollzug unklar, Personalbemessungssystem fehlt**

Ein Personalbemessungskonzept oder anderweitige Richtwerte für die Ermittlung des notwendigen Personals, an denen sich das Landesamt hätte orientieren können, lagen nicht vor.

Die personelle Ausstattung der Einrichtungen ist von zentraler Bedeutung für die erfolgreiche Durchführung des Maßregelvollzugs und die damit verbundenen Kosten. In den Rahmenvereinbarungen war festgelegt, dass die vom Land im Vorjahr durchschnittlich finanzierten Vollzeitkräfte die Ausgangsbasis für die Personalbemessung des Folgejahres darstellen. Unberücksichtigt blieben die Belegung des Maßregelvollzugs und die Behandlungsschwere der Patientinnen und Patienten. Eine Personalbedarfsberechnung für das im Maßregelvollzug tatsächlich notwendige Personal war hingegen für die Abrechnung nicht erforderlich. Auf dieser Grundlage war eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes nicht möglich.

Gemäß den Vorgaben der Rahmenvereinbarungen sind dem Landesamt mit der Vorlage der Spartenrechnung die jahresdurchschnittlich eingesetzten Vollzeitkräfte zu melden. Beide Krankenhäuser hatten in den letzten Jahren das mittelbar für den Maßregelvollzug tätige Personal nicht gemeldet. Zudem fehlten teilweise Angaben zu direkt dem Maßregelvollzug zuzuordnendem Verwaltungspersonal. Insgesamt waren für den Maßregelvollzug bis zu 230 Vollzeitkräfte mehr tätig, als dem Landesamt gemeldet wurden, obgleich sie in den Kosten berücksichtigt wurden.

In den Jahren 2016 bis 2021 reichte die jeweilige durchschnittliche Drittbelegungsquote an den drei Standorten des Maßregelvollzugs von 8,5 % bis 14,6 %. Beide Krankenhäuser differenzierten in ihren Personalmeldungen jedoch nicht durchgängig, ob das Personal über das Globalbudget oder über Drittbeleger finanziert war.

Das Ministerium hat mitgeteilt, im Ergebnis sei es nicht möglich, einen analytisch ermittelten Personalbedarf festzustellen. Alle Länder bzw. die zuständigen Kostenträger in den Ländern würden unter Berücksichtigung praktischer und finanzieller Überlegungen und Fortschreibungen verfahren. Die Kliniken benötigten ausreichendes Personal, um die prozessbezogenen Leistungsziele zu erfüllen. Da diese

---

<sup>18</sup> Vgl. oben 2.2.1.

<sup>19</sup> 2019 gab das Spartentestat nur darüber Auskunft, wie der gesamte Maßregelvollzug im Krankenhaus abgeschlossen hatte.

Leistungsvorgaben mit dem vorhandenen Personal erfüllt würden, sei es praktikabel und sinnvoll, den Personalbestand als Basis anzusetzen und über notwendige Veränderungen im Personalbestand aufgrund aktueller Entwicklungen und Anforderungen zu entscheiden.

Das Landesamt teile die Auffassung des Rechnungshofs, wonach die Träger den Personaleinsatz (sowohl direktes als auch indirektes Personal) in der Art darstellen sollten, dass sowohl eine Vergleichbarkeit zum Vorjahr als auch eine Vergleichbarkeit der beiden Träger des Maßregelvollzugs möglich werde. Das von Dritten zu finanzierende Personal könne dagegen nicht separat ausgewiesen werden, da die Kliniken beim Personaleinsatz keine Unterscheidung bei der Kostenträgerschaft für den jeweiligen Patienten vornehmen würden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass einige Länder sich an der früheren Verordnung über Maßstäbe und Grundsätze für den Personalbedarf in der stationären Psychiatrie<sup>20</sup> orientiert, andere jedoch eine gutachterliche Personalbemessung durchgeführt hätten<sup>21</sup>. Die Bemessung des Personalbedarfs am Status quo und einem bereitgestellten Globalbudget ist zum Nachweis eines wirtschaftlichen Personaleinsatzes nicht geeignet. Vor diesem Hintergrund hält der Rechnungshof ein aufgabenadäquates Personalbemessungskonzept, nach Möglichkeit unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus anderen Ländern, für geboten.

Über das Globalbudget darf nur Personal finanziert werden, das für den Maßregelvollzug tätig ist. Dies setzt voraus, dass das von „Dritten“ zu finanzierende Personal abgegrenzt wird. Hierfür ist ein entsprechendes Verfahren zu entwickeln.

## **2.5 Maßregelvollzug ohne ausreichende Qualitäts- und Leistungszielvorgaben**

Die gesetzlich geforderte Gewährleistung der Qualitätssicherung im Maßregelvollzug<sup>22</sup> konnte ohne Bewertungsmaßstab nicht nachvollzogen werden. Konkretisierende Regelungen in den Rahmenvereinbarungen wurden zum Teil nicht umgesetzt. Auch blieben weitere Chancen zur Qualitätssicherung ungenutzt.

Beide Krankenhäuser erstellten für ihre Einrichtungen jährlich Berichte über „Qualitätsindikatoren im Maßregelvollzug“<sup>23</sup>. Ein Maßstab zur Bewertung der ausgewiesenen Qualitätsindikatoren existierte nicht. Die Übereinkunft in den Rahmenvereinbarungen, perspektivisch Leistungszielvorgaben mithilfe von Qualitätsindikatoren zu formulieren und den jeweiligen Zielerreichungsgrad zu ermitteln, wurde nicht umgesetzt. Die Berichte über die Qualitätsindikatoren waren lediglich retrospektive Beschreibungen der Situationen in den Einrichtungen des Maßregelvollzugs. Rückschlüsse auf die Bewertung der Qualität konnten aufgrund des Fehlens geeigneter Struktur- und Prozessindikatoren sowie zur Ergebnismessung geeigneter Kennzahlen jedoch nicht gezogen werden. Dadurch entfiel die Möglichkeit einer vorausschauenden Qualitätssteuerung.

Alle Einrichtungen des Maßregelvollzugs waren nach DIN EN ISO 9001:2015 zertifiziert. Nach dieser Norm waren die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität durch

---

<sup>20</sup> Außer Kraft seit 1. Januar 2020.

<sup>21</sup> Abfrage des Rechnungshofs bei den Rechnungshöfen der Länder; vgl. im Übrigen auch den Hinweis des Bayerischen Obersten Rechnungshofs (ORH) auf ein personalwirtschaftliches Gutachten für eine Einrichtung des Maßregelvollzugs in Bayern; auch der ORH hebt hervor, dass die Kenntnis der notwendigen Personalkosten Personalbedarfsermittlungen voraussetzt (ORH: Jahresbericht 2022, S. 289).

<sup>22</sup> § 7 MVollzG.

<sup>23</sup> Auch Qualitätsindikatorenberichte genannt.

die Krankenhäuser im Rahmen einer jährlichen Managementbewertung zu beschreiben. In Bezug auf die Weiterentwicklung des Qualitätsindikatorenberichts blieb der Erkenntnisgewinn aus der Managementbewertung bislang jedoch ungenutzt.

Zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs gab es im Nachsorgebereich durch die forensisch-psychiatrischen Ambulanzen (FPA) entgegen den Vorgaben in den Rahmenvereinbarungen kein Evaluierungssystem zur Etablierung qualitativer Standards mehr.

Das Ministerium hat mitgeteilt, generell bemesse sich der Erfolg des Maßregelvollzugs an der Anzahl von erfolgreich behandelten Patienten im Sinne der für eine Entlassung ausreichenden und nachhaltigen Reduktion ihrer Gefährlichkeit bei gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit. Für die Qualität des Maßregelvollzugs spielten eine Vielzahl von Faktoren eine Rolle, die nicht oder nur schwer quantifizierbar seien. Sinnvolle Leistungszielvorgaben für die Kliniken seien daher nicht ergebnisbezogen, sondern nur prozessbezogen möglich. Entsprechend hätten die Kliniken die Gewährleistung insbesondere prozessbezogener Qualitätskriterien gegenüber dem Land in ihren jährlichen Qualitätsberichten nachzuweisen bzw. zu bestätigen. Die im Bericht dargelegten Qualitätsindikatoren, Maßnahmen und Vorhaben bedürften der Erläuterung und Interpretation. Dies erfolge in einem jährlichen Gespräch zwischen Klinik, Ministerium und Fachaufsicht, um auf dieser Grundlage Ziele und Maßnahmen für das kommende Jahr zu erörtern.

Der Vorschlag des Rechnungshofs zur Überprüfung etwaiger Anregungen aus der jährlichen Managementbewertung für den Qualitätsbericht zum Maßregelvollzug werde aufgegriffen.

Die Notwendigkeit und Effektivität der forensisch-psychiatrischen Ambulanzen sei aus Sicht des Ministeriums in der Praxis längst erwiesen. Die in der Rahmenvereinbarung formulierte Selbstverpflichtung zur „regelmäßigen Evaluierung des Nachsorgebereichs“ sei überholt bzw. werde durch die jährlichen Qualitätsberichte abgedeckt. Eine gesonderte Evaluierung des Nachsorgebereichs sei nicht erforderlich. Es sei vorgesehen, die Rahmenvereinbarungen entsprechend anzupassen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass ohne konkrete Maßstäbe zur Bewertung der Qualitätsindikatoren die Qualitätsberichte weithin eine bloße Beschreibung der Verhältnisse im Maßregelvollzug des jeweiligen Jahres sind, ohne die Qualität letztlich bewertet zu haben. Daher sollten geeignete Maßstäbe zur Bewertung der jeweiligen Zielerreichungsgrade erarbeitet werden. Als erster Schritt wird empfohlen, die in den oben genannten Gesprächen zwischen Kliniken, Ministerium und Fachaufsicht erörterten Ziele und Maßnahmen als Ergänzung in die Qualitätsindikatorenberichte aufzunehmen und erste Zielerreichungsgrade festzulegen.

Die Qualitätsindikatorenberichte weisen zu den FPA lediglich die Gesamtzahl sowie die Anzahl der in Arbeit entlassenen Patientinnen und Patienten aus. Sofern kein geeignetes Evaluationsprogramm existiert, wird empfohlen, die Erkenntnisse aus den bis 2018 durchgeführten Evaluationen in die Qualitätsindikatorenberichte zu integrieren und die Rahmenvereinbarungen entsprechend anzupassen.

## **2.6 Projekt für vorzeitig Dauerbeurlaubte oder Entlassene lückenhaft geregelt**

Sonderprojekte im Maßregelvollzug sind angemessen zu regeln und zu evaluieren.

Das Pfalzlinikum hielt seit 2017 für den Maßregelvollzug eine Wohnform mit zehn Plätzen vor. Sie diene der Unterbringung von Maßregelvollzugspatientinnen und -patienten, die aus Gründen der Verhältnismäßigkeit vorzeitig dauerbeurlaubt oder entlassen und an die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben herangeführt werden sollten. Das Projekt wurde durch das Land und über Leistungen der Eingliederungshilfe finanziert.

Die täglichen Fallkosten in dieser Wohnform lagen um 68 € höher als in anderen Einrichtungen des Krankenhauses für vergleichbare Fälle. Eine Evaluation, inwieweit die höheren Kosten der Wohnform durch entsprechende Effektivitätsvorteile bei der Wiedereingliederung legitimiert waren, hatte bislang nicht stattgefunden. Gleichwohl gab es Überlegungen, das Konzept auf die andere Maßregelvollzugseinrichtung des Landes zu übertragen.

Mangels einer entsprechenden Regelung in den Rahmenvereinbarungen wurden die Ergebnisse der Wohnform von Jahr zu Jahr unterschiedlich ausgewiesen. Ferner gab es keine Regelung zum Umgang mit Jahresüberschüssen und -defiziten.

Das Krankenhaus rechnete die Kosten der Unterbringung und Betreuung zum Teil über fast ein Jahr nicht ab. Dennoch wies das Landesamt 2020 eine Zahlung über 780.000 € ohne Rechnungsgrundlage und hinreichende Nachweise am Jahresende auf der Basis einer Schätzung an.

Das Krankenhaus stellte Rechnungen zum Teil uneinheitlich und falsch aus.

Die mit dem Projekt verbundenen Erwartungen fanden sich in zwei Konzepten. Ausführungen zur Finanzierung ergaben sich aus internen Vermerken, Bescheiden über Investitionskostenzuschläge und Einzelabsprachen zwischen dem Ministerium, dem Landesamt und dem Krankenhaus. Ein geschlossenes Regelwerk - beispielsweise in der Rahmenvereinbarung - existierte hingegen nicht.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass zeitnah eine Aus- und Bewertung des Projekts stattfinden werde. Ferner finde ein Austausch mit dem Krankenhaus zum Umgang mit Überschüssen bzw. Defiziten und deren Ausweis statt. Zudem sei sichergestellt, dass die Begleichung der Rechnungsbeträge erst nach tatsächlicher Rechnungsstellung erfolge. Insgesamt stünden die Regelungen der neuen Wohnform auf dem Prüfstand.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) mit den Krankenhäusern eine Finanzierungsregelung zur Vergleichbarkeit und zum einheitlichen Ausweis der Ergebnisse der Sparte Maßregelvollzug zu vereinbaren,
- b) dafür Sorge zu tragen, dass die Krankenhäuser den Berichts- und Nachweispflichten nachkommen, die in den Rahmenvereinbarungen festgelegten Finanzierungsvereinbarungen eingehalten und Überschüsse korrekt verbucht und zweckentsprechend verwendet werden,
- c) Finanzierungsdefizite nach den Vorgaben der Rahmenvereinbarungen auszugleichen,
- d) lediglich die vom rheinland-pfälzischen Maßregelvollzug verursachten Kosten zu tragen und Überzahlungen im Rahmen der Festlegung des Globalbudgets zu verrechnen,
- e) für die auf den Maßregelvollzug zu verteilenden Gemeinkosten die Anwendung und Überprüfung angemessener Verteilmechanismen sicherzustellen und zu plausibilisieren,
- f) die Behandlung von Dritten in einer eigenen Teilsparte des Maßregelvollzugs vom Globalbudget abzugrenzen und auszuweisen, Defizite nur unter Beachtung des Zuwendungsrechts auszugleichen und in den Rahmenvereinbarungen eine Regelung hinsichtlich des Einsatzes positiver Ergebnisse aus der Behandlung von Dritten zugunsten des Maßregelvollzugs zu treffen,
- g) sicherzustellen, dass sowohl das direkt wie indirekt für den Maßregelvollzug eingesetzte Personal dem Landesamt gemeldet wird,

- h) struktur- und prozessrelevante Indikatoren und Kennzahlen aus der jährlichen Managementbewertung zur differenzierten Abbildbarkeit der Qualitätssicherung im Maßregelvollzug aufzunehmen,
- i) das Konzept des Projekts für vorzeitig Dauerbeurlaubte oder Entlassene zu evaluieren und Regelungen zur Darstellung der und zum Umgang mit den Ergebnissen in die Rahmenvereinbarung aufzunehmen,
- j) die Rahmenvereinbarungen zeitnah zu überarbeiten und künftig regelmäßig hinsichtlich der aktuellen Erfordernisse der Zusammenarbeit zu überprüfen und ggf. anzupassen.

**3.2** Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Globalbudgets künftig vor Beginn des Budgetjahres zu vereinbaren,
- b) das Tragfähigkeitsprinzip auf die Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Maßregelvollzugsgesetzes zu prüfen,
- c) die Erarbeitung einheitlicher Vorgaben für die Umlageverteilung von Gemeinkosten anzustreben,
- d) ein sachgerechtes Personalbemessungskonzept zu entwickeln,
- e) ein Verfahren zur Abgrenzung des von Dritten zu finanzierenden Personals zu entwickeln,
- f) Leistungszielvorgaben mithilfe von Qualitätsindikatoren sowie Maßstäbe zur Bewertung des jeweiligen Zielerreichungsgrades zu formulieren,
- g) den forensischen Nachsorgebereich regelmäßig evaluieren zu lassen,
- h) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a bis j zu berichten.

**Nr. 17                    Förderung von Magnetresonanztomografen  
- Neuausrichtung der Förderpraxis erforderlich -**

**Drei Magnetresonanztomografen im Wert von 3,3 Mio. € wurden unzulässigerweise aus pauschalen Fördermitteln finanziert.**

**Das Land verweigerte den Krankenhäusern die Förderung von Großgeräten aus Mitteln der Einzelförderung entgegen den Vorgaben des Landeskrankenhausgesetzes.**

**1                    Allgemeines**

Das Land fördert Investitionen für Krankenhäuser, die in den Landeskrankenhausplan aufgenommen sind. Förderarten sind die Einzelförderung nach § 12 Landeskrankenhausgesetz (LKG) und die Pauschalförderung nach § 13 LKG. Die Einzelförderung umfasst die mit der Errichtung entstehenden und förderungsfähigen Investitionskosten einschließlich der errichtungsbedingten Erstausrüstung. Die Pauschalförderung deckt die Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter sowie die Investitionskosten für kleine bauliche Maßnahmen ab. Die im Haushalt für die Pauschalförderung veranschlagten Mittel werden nach festen Kriterien als Jahrespauschalen auf die einzelnen Plankrankenhäuser verteilt.<sup>1</sup> Mittel der Einzelförderung werden auf Antrag als Festbetrag gewährt.

Bewilligungsbehörde für die Einzelförderung ist das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit. Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung ist für die Bewilligung und Auszahlung der Pauschalförderung zuständig.

Der Rechnungshof hat die Förderung von drei Magnetresonanztomografen (MRT) an zwei psychiatrischen Krankenhäusern untersucht.

**2                    Wesentliche Prüfungsergebnisse**

Ein Krankenhaus gründete im Jahr 1999 mit zwei Partnern eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts, an der es mit 30 % beteiligt war. Die Gesellschaft schaffte im gleichen Jahr einen MRT an, der in einer Arztpraxis betrieben und vom Krankenhaus entsprechend den Gesellschaftsanteilen genutzt wurde. Die Anschaffungs- und Betriebskosten wurden ebenfalls im Verhältnis der Gesellschaftsanteile getragen. Im Jahr 2004 wurde die Gesellschaft aufgelöst<sup>2</sup> und das Krankenhaus schloss mit einem anderen Krankenhaus einen Kooperationsvertrag zur Mitnutzung des dort vorgehaltenen MRT.

Im Februar 2020 nahm das Krankenhaus im Rahmen eines Erweiterungsbaus für die Neurologie und Neuroradiologie einen eigenen MRT in Betrieb. Die Kosten beliefen sich auf 1,3 Mio. €. Der Bedarf für die Anschaffung wurde vom Ministerium anerkannt. Das Gerät wurde mit Billigung des Landesamtes aus pauschalen Fördermitteln nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 LKG finanziert und die bauliche Herrichtung für das Gerät nach § 12 LKG gefördert.

Für die Förderung des Kaufs eines MRT nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 LKG ist erforderlich, dass es sich um eine Wiederbeschaffung handelt.

---

<sup>1</sup> Bemessungsgrundlage sind die Fallzahl, die Versorgungsstufe und die Anzahl der Standorte in verschiedenen Gemeinden (vgl. § 1 Abs. 1 Landesverordnung zur Festsetzung der Jahrespauschale und Kostengrenze für die pauschale Förderung der Krankenhäuser).

<sup>2</sup> Die beiden anderen Gesellschafter gründeten zur Weiternutzung des Gerätes eine neue Gesellschaft.

Das Ministerium hat mitgeteilt, nach Auffassung des Landesamtes liege eine Wiederbeschaffung vor. Durch den Kooperationsvertrag von 1999 bis 2004 habe das Krankenhaus einen Anteil von 30 % an einem MRT gehabt. Da dieser dazu bestimmt war, dem Geschäftsbetrieb dauernd zu dienen, sei er als Anlagegut des Krankenhauses zu werten gewesen. Die Höhe der Beteiligung ändere nichts an den Eigentumsverhältnissen. Voraussetzung für eine Wiederbeschaffung sei lediglich, dass ein Anlagegut durch ein anderes ersetzt werde. Ein zeitlicher Zusammenhang sei nicht vorgeschrieben.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass der Erwerb von Alleineigentum an einem MRT im Jahre 2020 nicht als Substitution für einen „Anteil von 30 %“ in den Jahren 1999 bis 2004 angesehen werden kann. Der für eine „Wiederbeschaffung“ im Sinne des § 13 Abs. 1 Nr. 1 LKG zu fordernde Ersatz eines Anlagegutes durch ein anderes setzt voraus, dass ein bisher vorhandenes Anlagegut durch ein *hierfür* beschafftes Gut ersetzt wird.<sup>3</sup> Dies wiederum erfordert einen Zusammenhang mit der Beschaffung eines Ersatzgutes, der nach der Auflösung der Gesellschaft vorliegend auch durch die jahrelange Nutzung fremden Eigentums durchbrochen wurde.

Ein weiteres Krankenhaus hatte im November 2016 und im Juni 2017 für jeweils einen Standort erstmalig einen MRT in Betrieb genommen. Die Gesamtkosten beliefen sich auf 2 Mio. €. Die Finanzierung erfolgte aus pauschalen Fördermitteln nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 LKG. Die räumlichen Ausstattungen wurden an beiden Standorten im Rahmen von Einzelfördermaßnahmen nach § 12 LKG gefördert. Der Bedarf für die Neuanschaffungen wurde vom Ministerium in beiden Fällen anerkannt.

Das Ministerium hatte mehrfach hervorgehoben, dass das Land bereits seit vielen Jahren aufgrund der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel entschieden habe, Erstananschaffungen von Großgeräten nicht mehr im Wege der Einzelförderung nach § 12 LKG zu fördern. Stattdessen stimmte das Land den Neuanschaffungen von MRT über pauschale Fördermittel aus § 13 LKG, aus denen lediglich Wiederbeschaffungen zu finanzieren sind, zu. Dieses Vorgehen widerspricht den gesetzlichen Vorgaben. Es war nicht ersichtlich, auf welcher Grundlage das Ministerium die gesetzlich vorgesehene Förderung der Erstananschaffung eines MRT aus Mitteln der Einzelförderung bei Nachweis der Bedarfsnotwendigkeit grundsätzlich verweigerte.

Das Ministerium hat mitgeteilt, im Rahmen der nächsten Überarbeitung des LKG sei eine Prüfung beabsichtigt, in welchem Förderverfahren Großgeräte sinnvoll berücksichtigt werden können und ob ggf. eine Regelung möglich sei, die zukünftig eine Erstbeschaffung aus pauschalen Fördermitteln ermöglicht. In der Zwischenzeit werde einer weiteren Erstbeschaffung von Großgeräten aus pauschalen Fördermitteln nach § 13 LKG nicht zugestimmt.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) Erstbeschaffungen von Großgeräten unter den Voraussetzungen des § 12 LKG zu fördern,
- b) etwaig veränderte Rahmenbedingungen der Krankenhäuser hinsichtlich des Bedarfs an medizintechnischen Großgeräten sowie die Frage, inwieweit diese im Förderverfahren zu berücksichtigen sind, bei der nächsten Überarbeitung des LKG zu prüfen.

---

<sup>3</sup> Kommentar zum Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG): Stollmann/Quaas/Dietz: KHG, Dezember 2015, § 9 KHG Kap. XI, Abs. 3.

**3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

Nr. 18

**Förderprogramm aus dem Corona-Sondervermögen zur Digitalisierung an den Hochschulen  
- Bedarfe nicht angemessen erhoben, Veranlassungszusammenhang mit der Corona-Pandemie häufig nicht hinreichend nachvollziehbar -**

Von den bis Ende Januar 2022 bewilligten Mitteln von 43 Mio. € entfielen 88 % auf die vier Universitäten und 11 % auf die sieben Hochschulen für angewandte Wissenschaften des Landes. Dass mehr als die Hälfte aller bewilligten Mittel auf die von der Hochschulstrukturreform betroffenen Universitäten entfielen, war nicht nachvollziehbar.

Auch unter Berücksichtigung der Notsituation war insbesondere der konkrete Handlungsbedarf für Fördermaßnahmen in den einzelnen Hochschulen nicht angemessen erhoben worden. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlten.

Die Zielsetzungen des Förderprogramms waren nicht ausreichend klar formuliert. Kriterien und Indikatoren für Erfolgskontrollen fehlten.

Das Förderverfahren war verbesserungsbedürftig. Das Antragsformular sah keine Angaben zu Folgekosten und nur unzureichende Angaben zum Pandemiebezug vor. Der Bedarf an Personal- und Sachmitteln war häufig ungenügend begründet. Damit war die Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit der Projekte nicht sichergestellt.

40 % der Fördersumme entfielen auf Maßnahmen, bei denen der von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung geforderte hinreichende Veranlassungszusammenhang mit der Pandemie bzw. ein Beitrag zur Bewältigung ihrer Folgen nicht erkennbar waren.

Die befristete Finanzierung von laufenden bzw. dauerhaften Staatsaufgaben außerhalb des regulären Haushalts schränkt dessen Transparenz ein und birgt wirtschaftliche Risiken.

## 1 Allgemeines

Die Corona-Pandemie hat auch den Hochschulbereich vor erhebliche Herausforderungen gestellt.<sup>1</sup> Zur Finanzierung der Bewältigung der direkten und indirekten Folgen der Pandemie in Rheinland-Pfalz errichtete das Land im September 2020 das Sondervermögen „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ (Corona-Sondervermögen).<sup>2</sup> Damit verbunden war eine Zuführung aus dem Landeshaushalt von 1,1 Mrd. €. Im Sondervermögen war u. a. zur „Stärkung der Digitalisierung an den Hochschulen“ ein Betrag von bis zu 50 Mio. € vorgesehen. Die Maßnahmen waren bis zum 31. Dezember 2022 zu bewilligen oder rechtsverbindlich zu begründen.

---

<sup>1</sup> Der Präsenzbetrieb war für Studierende und Beschäftigte der Hochschulen bis auf die dringend notwendige Infrastruktur eingeschränkt worden.

<sup>2</sup> § 2 Abs. 1 des Landesgesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ (Corona-Sondervermögensgesetz - CSVG).

Ausgaben aus dem Sondervermögen dürfen längstens bis zum 31. Dezember 2023 geleistet werden; danach gilt es als aufgelöst.<sup>3</sup>

Das Programm „Stärkung der Digitalisierung an den Hochschulen“ umfasst fünf Programmlinien. Das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit (MWG) verteilte die Fördermittel wie folgt:

Programmlinie		Budget in Mio. €	Verteilungsschlüssel
1	Sofortmaßnahmen zur Gewährleistung des digitalen Wintersemesters 2020/21	5,0	50 % Anzahl der Studierenden im Wintersemester (WS) 2019/20, 50 % wissenschaftliches bzw. künstlerisches Personal 2019
2	Digitalisierung des Student Life Cycle <sup>4</sup>		
2 A	Stärkung der digitalen Kompetenzen und Fähigkeiten in der Lehrerbildung	5,0	50 % Anzahl der Lehramtsstudierenden + 0,5 Mio. € je Hochschulstandort
2 B	Beschleunigung der digitalen Transformation der wissenschaftlichen Bibliotheken	2,5	wie Programmlinie 1
2 C	IT-Infrastruktur und IT-Sicherheit	2,5	Verteilung nach Antragstellung
2 D	Digitale Strukturen, Kompetenzen, Prozesse (Verwaltung)	5,0	wie Programmlinie 1
3	Profilbildung in der Forschung	10,0	je Universität 0,75 Mio. € sowie Verteilung nach Antragstellung
4	Hochschulstrukturreform <sup>5</sup>	10,0	Verhandlung: (künftige) Universität Koblenz 4,1 Mio. €, (künftige) RPTU 5,9 Mio. €
5	Zentrale Maßnahmen / Handlungsreserve	10,0	Verteilung nach Bedarf

Das MWG bewilligte bis Ende September 2022 Fördermittel in Höhe von 49,6 Mio. € und zahlte 15,8 Mio. € davon aus.<sup>6</sup>

Der Rechnungshof hat das Förderprogramm „Stärkung der Digitalisierung an den Hochschulen“ geprüft. Insbesondere hat er das Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie den Veranlassungszusammenhang der bewilligten Maßnahmen mit der Corona-Pandemie betrachtet. In die Prüfung des Rechnungshofs waren 64 Förderungen mit einem Gesamtbetrag von 43 Mio. € einbezogen.

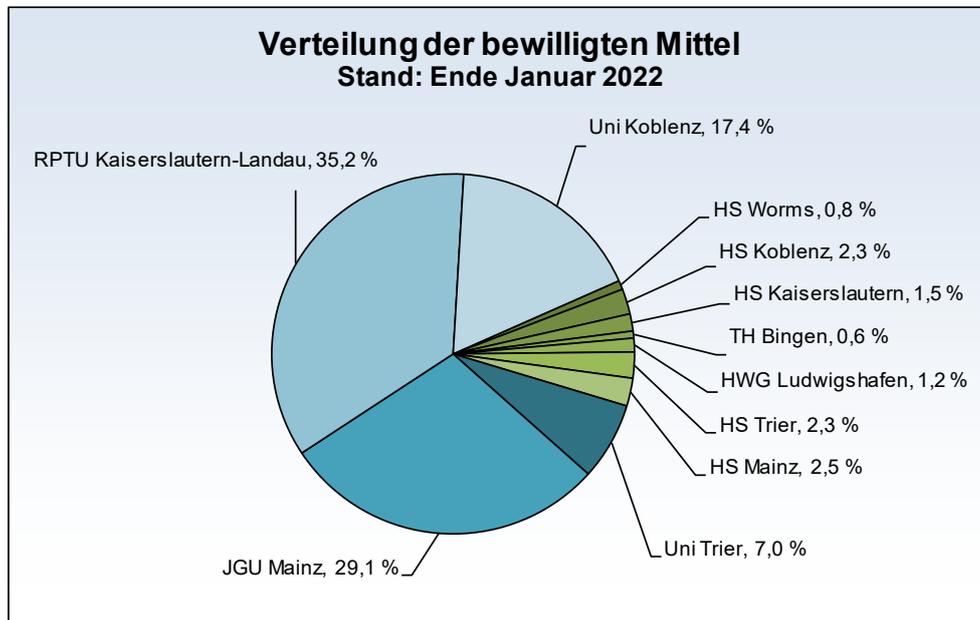
<sup>3</sup> § 8 Abs. 1 und 2 Satz 2 CSVG.

<sup>4</sup> Der Student Life Cycle umfasst den gesamten „Lebenszyklus“ der Studierenden an einer Hochschule.

<sup>5</sup> Die ehemalige Technische Universität Kaiserslautern (TUK) und der Campus Landau der ehemaligen Universität Koblenz-Landau wurden zum 1. Januar 2023 zur Rheinland-Pfälzischen Technischen Universität (RPTU) zusammengeführt. Gleichzeitig wurde der Campus Koblenz der ehemaligen Universität Koblenz-Landau zur eigenständigen Universität Koblenz.

<sup>6</sup> Bericht des Ministeriums der Finanzen zum 30. September 2022 an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags gemäß § 6 Abs. 4 des Landesgesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ (Corona-Sondervermögensgesetz) - Landtagsvorlage 18/2737.

Die folgende Darstellung zeigt die Verteilung der bewilligten Mittel auf die einzelnen Hochschulen. Die hochschulübergreifenden Projekte<sup>7</sup> wurden den Hochschulen (im Schaubild mit „HS“ abgekürzt) nach dem für die Programmlinie 1 festgelegten Verteilungsschlüssel zugerechnet<sup>8</sup>:



*Die Darstellung zeigt die Verteilung auf die einzelnen Hochschulen.*

## 2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

### 2.1 Handlungsbedarf nicht ausreichend analysiert

Für finanzwirksame Maßnahmen, zu denen auch Förderprogramme und die daraus finanzierten Vorhaben gehören, sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.<sup>9</sup> Diese müssen u. a. eine Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs, der Ziele, der relevanten Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten) sowie Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen beinhalten.<sup>10</sup>

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu dem Förderprogramm und zu den geförderten Vorhaben wurden nicht vorgelegt. Eine Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs in den einzelnen Hochschulen war den Unterlagen nicht zu entnehmen. Damit war auch nicht nachvollziehbar, weshalb die einzelnen Hochschulstandorte so unterschiedlich gefördert wurden. Dies gilt insbesondere für die von der Hochschulstrukturreform betroffenen Universitäten<sup>11</sup>, auf die 52,6 % aller bewilligten

<sup>7</sup> Dabei handelte es sich um Projekte des Virtuellen Campus Rheinland-Pfalz und der Rechenzentrumsallianz Rheinland-Pfalz (2,75 Mio. €), des Zentrums für Hochschul-IT Rheinland-Pfalz (1 Mio. €), der Hochschule Kaiserslautern (0,6 Mio. €) und der Johannes Gutenberg-Universität Mainz - JGU - (0,9 Mio. €) für die Einführung neuer Bibliothekssoftware.

<sup>8</sup> TH Bingen (Technische Hochschule Bingen), HWG Ludwigshafen (Hochschule für Wirtschaft und Gesellschaft Ludwigshafen). Daneben wurden Zuwendungen an zwei private Hochschulen in Höhe von insgesamt 40.000 € bewilligt.

<sup>9</sup> § 7 Abs. 2 LHO, Nr. 1 der Anlage zur Nr. 3.1.4 zu § 7 VV-LHO Erläuterungen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

<sup>10</sup> Nr. 2.2.2 zu § 7 VV-LHO.

<sup>11</sup> Vgl. auch Tz. 1, Fußnote 5.

Mittel entfielen<sup>12</sup>. Dass die Folgen der Corona-Pandemie an diesen Hochschulen gravierender als an anderen waren, war nicht belegt.

Auch wenn die Bewältigung der Pandemiefolgen zeitnah erfolgen musste, blieben - an dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messende - Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und eine darauf aufbauende differenzierte Vorgehensweise möglich und geboten. Dies gilt umso mehr, als eine Vielzahl der Maßnahmen nicht auf eine kurzfristige Umsetzung ausgerichtet war.

Das MWG hat erklärt, dem Programm zur Stärkung der Digitalisierung an den Hochschulen lägen umfassende Analysen und Gespräche mit den Akteuren zur Ausgangslage und zum Handlungsbedarf zugrunde. Diese seien bereits vor der Pandemie dokumentiert worden. Die Zielsetzungen und Prioritätsvorstellungen der aus diesen Papieren abgeleiteten Maßnahmen seien vor dem Hintergrund des Pandemiegeschehens in Arbeitsgruppen mit den Hochschulen neu bewertet und angepasst worden. Relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Kosten-Nutzen-Abwägung bzw. der Beitrag für die Pandemiebekämpfung seien in den Förderrichtlinien festgelegt worden. Das gewählte Verfahren, die Mittel auf die Programmlinien und Fördermaßnahmen aufzuteilen und innerhalb der Fördermaßnahmen nach einem zwischen MWG und Hochschulen vereinbarten Schlüssel zu verteilen, sei geeignet gewesen, um in der Krisensituation eine schnelle und gezielte Antragstellung, eine zügige Bearbeitung und rasche Mittelbereitstellung sicherzustellen. Im Zusammenhang mit der Hochschulstrukturreform seien die Zielsetzung, der Automatisierungs- und Digitalisierungsgrad bestehender Projekte neu zu denken gewesen, sodass quasi neu- bzw. andersartige Projektzuschnitte erforderlich wurden. Zukünftig werde man darauf achten, dass hinter den Fördermaßnahmen stehende Wirtschaftlichkeitsüberlegungen transparenter dargestellt würden. Die Hochschulen würden aufgefordert, in den Anträgen die Ergebnisse ihrer Wirtschaftlichkeitsanalysen in geeigneter Form darzustellen.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass in den Förderrichtlinien keine Kosten-Nutzen-Abwägungen erkennbar sind. Auch erklären die allgemeinen Ausführungen des MWG nicht die besondere Höhe der pandemiebezogenen Förderung der von der Hochschulstrukturreform betroffenen Universitäten im Vergleich zu den anderen Hochschulen. Im Übrigen wird die Ankündigung des MWG zustimmend zur Kenntnis genommen.

## **2.2 Konkrete Ziele, Kriterien und Indikatoren für Erfolgskontrollen fehlten**

Um Erfolgskontrollen zu ermöglichen, sind bei Förderprogrammen hinreichend konkrete Förderziele, Kriterien sowie geeignete Indikatoren festzulegen.

Für das Programm erstellte das MWG in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen Förderrichtlinien. Die darin formulierten Zielsetzungen waren teilweise nicht hinreichend konkret. Kriterien sowie Indikatoren für die Beurteilung der Zielerreichung im Rahmen einer späteren Erfolgskontrolle waren nicht vorhanden. Damit fehlte ein Maßstab für einen Soll-Ist-Vergleich als wesentliches Element einer Erfolgskontrolle. Die konkrete Wirkung der Fördermaßnahmen war daher nicht nachvollziehbar.

Das MWG hat mitgeteilt, dass einheitliche Zielvorgaben und Erfolgskriterien nicht sinnvoll und daher bewusst vermieden worden seien. Hintergrund seien die Dynamik des Pandemiegeschehens, die Breite des Themas „Digitalisierung“ und die heterogenen Ausgangssituationen an den einzelnen Hochschulen sowie die gleichzeitig begrenzte Laufzeit des Programms. Vielmehr hätten die Hochschulen ausgehend von ihren jeweiligen spezifischen pandemiebedingten Handlungsbedarfen Vorhaben

---

<sup>12</sup> Unter Berücksichtigung der hochschulübergreifenden Projekte betrug die Förderung umgerechnet je Studierenden der Universität Trier 250 €, der RPTU 660 € und der Universität Koblenz 790 €.

und Projektziele definieren sollen, die innerhalb der Laufzeit des Corona-Sondervermögens auch erfolgreich zu einem Abschluss hätten gebracht werden können. Es hat zugesagt, dort wo dies möglich und sinnvoll sei, bei zukünftigen Programmen aus Mitteln des Landeshaushalts zu prüfen, inwieweit einheitlichere und detaillierter festgelegte Ziele, Erfolgskriterien und Indikatoren eingesetzt werden können.

## **2.3 Antrags- und Bewilligungsverfahren verbesserungsbedürftig**

### **2.3.1 Unzureichende Darlegung des Pandemiebezugs in den Anträgen**

Nach den Förderrichtlinien hatten die Hochschulen in den Projektanträgen insbesondere darzustellen, inwieweit die Vorhaben unmittelbar oder mittelbar durch die Pandemie verursacht sind und die Prävention weiterer Pandemiefolgen oder die Kompensation bereits eingetretener Beeinträchtigungen bezwecken. Demgegenüber war in dem Antragsformular, das das MWG den Hochschulen zur Verfügung gestellt hatte, der Pandemiebezug durch Ankreuzen von vier Prüfpunkten<sup>13</sup> „nur mit ja/nein“ zu beantworten.

Die gebotene konkrete Darlegung des für eine Förderung notwendigen Pandemiebezugs wurde bei der Antragstellung vom MWG nicht eingefordert und dieser folglich in den meisten Fällen nicht hinreichend dokumentiert.

Das MWG hat erklärt, die Hochschulen hätten bei der Antragsstellung in der Regel auch konkrete Aussagen zum Pandemiebezug formuliert. Zudem habe es in seinen Fördervermerken den Pandemiebezug ausgehend von den Angaben der Antragsteller dokumentiert. Darüber hinaus seien die Hochschulen im Rahmen der Verwendungsnachweise dazu aufgefordert, den konkreten Beitrag zur Bekämpfung der Pandemie und ihrer Folgen darzustellen. Wo Zweifel an der Aussagekraft der Darstellung des Pandemiebezugs bestünden, werde im Zuge der Prüfung der Verwendungsnachweise besonders gründlich geprüft.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass bei der Antragstellung nur ein Ankreuzen und nicht die Erläuterung des konkreten Pandemiebezugs eingefordert worden war. Zusätzliche Ausführungen der Hochschulen waren weitgehend nur allgemeiner Natur. Teilweise bezogen sie sich auch auf die Bekämpfung zukünftiger Pandemien. Die vom MWG für die Prüfung der Verwendungsnachweise angekündigte gründliche Prüfung wäre bereits Voraussetzung für die Bewilligung gewesen.

### **2.3.2 Fehlende Festlegung der förderfähigen Ausgaben**

Regelungen zu den förderfähigen Ausgaben und zu möglichen Rückforderungen bei zweckwidriger Mittelverwendung waren weder in den Förderrichtlinien noch in den Förderzusagen an die staatlichen Hochschulen festgelegt. Die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung wurden nur den Bewilligungsbescheiden an zwei private Hochschulen beigelegt und zu deren Bestandteil erklärt.

Ein einheitliches Verfahren war nicht gewährleistet und eine Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel erschwert.

Das MWG hat erklärt, der Hinweis werde künftig beachtet.

### **2.3.3 Ungenügende Kostenplanung und fehlende Angaben zu Folgekosten**

Der Bedarf an Personal- und Sachmitteln war in den Anträgen häufig unzureichend begründet. Damit konnte deren Notwendigkeit und Angemessenheit nicht beurteilt werden.

---

<sup>13</sup> „1.) Die Maßnahme ist unmittelbar oder mittelbar durch die Pandemie verursacht und  
2.) die Maßnahme dient der Prävention weiterer Pandemiefolgen, oder  
3.) die Maßnahme dient der Kompensation bereits eingetretener Beeinträchtigungen und Schäden, oder  
4.) die Maßnahme dient der Verhinderung eines (weiteren) Einbruchs der Konjunktur.“

Angaben zu möglichen Folgekosten (z. B. Betriebs-, Wartungs- und Personalkosten, Kosten für Updates etc.) waren im Antragsformular nicht vorgesehen. In Einzelfällen wiesen die Hochschulen auf Folgekosten oder die fehlende Klärung hierzu hin.

Bleiben Höhe und Finanzierung der Folgekosten offen, besteht das Risiko, dass Maßnahmen nicht mehr weitergeführt werden (können) und diese im Rahmen einer Lebenszyklusbetrachtung letztlich unwirtschaftlich und/oder nicht nachhaltig sind.

Das MWG hat zugesagt, bei zukünftigen Programmen dem Hinweis zur Darlegung des Bedarfs in den Anträgen in angemessener Weise Rechnung zu tragen. Die Folgekosten seien bei einzelnen Projekten bereits jetzt entscheidungsrelevant gewesen. In künftigen Projektförderungen werde insbesondere geprüft, wie die Hochschulen künftig anfallende Kosten noch transparenter in den Anträgen darstellen und etwa den gesamten Lebenszyklus der Investition bei der Ermittlung von Kosten und Nutzen angemessen berücksichtigen können.

## **2.4 Veranlassungszusammenhang der Förderungen mit der Corona-Pandemie oftmals nicht nachvollziehbar**

### **2.4.1 Grundlegende Anforderungen an den Veranlassungszusammenhang**

Die zweckentsprechende Verwendung der Mittel aus dem Sondervermögen ist vor dem Hintergrund zu bewerten, dass die Mittelbereitstellung auf der Grundlage eines vorübergehenden Finanzbedarfs<sup>14</sup> infolge einer außergewöhnlichen Notsituation<sup>15</sup> erfolgte. Dies erfordert einen sachlichen Zusammenhang zwischen Notlage und Kreditaufnahme<sup>16</sup>. Dementsprechend stellt der Bewirtschaftungserlass zum Corona-Sondervermögen klar, dass nach Art und Umfang nur Maßnahmen umgesetzt werden dürfen, die nachweisbar zur Bewältigung der Pandemie bzw. deren Folgen erforderlich und geeignet sind und somit auch in einem unmittelbaren Zurechnungs- bzw. Veranlassungszusammenhang dazu stehen.

Laufende und dauerhafte Staatsaufgaben erfüllen nach den Förderrichtlinien die Kriterien für die Inanspruchnahme des Corona-Sondervermögens nicht.<sup>17</sup> Vielmehr sollen hiermit Maßnahmen zur nachhaltigen Folgenbewältigung der Corona-Pandemie möglich gemacht werden, die entsprechend dem erwarteten weiteren Krisenverlauf im Wesentlichen die Jahre 2020 bis 2022 betreffen sowie nachrangig noch Wirkungen im Jahr 2023 entfalten.<sup>18</sup>

Mit dem Förderprogramm „Maßnahmen zur Stärkung der Digitalisierung an den Hochschulen“ soll der durch die Corona-Pandemie forcierte digitale Wandel an den Hochschulen weiter vorangetrieben und der Ausbau digitaler Lernformate und Infrastrukturen zur Sicherstellung der Lehre unterstützt werden. Erforderlich sei dies nicht zuletzt, um den Studierenden die Aufnahme, die Fortführung und den Abschluss ihres Studiums zu ermöglichen.<sup>19</sup> Grundsätzlich sollen die einzelnen Maßnahmen

---

<sup>14</sup> Zur Finanzierung der Ausgaben war im 2. Nachtragshaushaltsplan 2020 eine Netto-Kreditaufnahme von 3.453 Mio. € eingeplant, wovon 1.201 Mio. € auf notsituationsbedingte Kredite entfielen. Die tatsächliche Netto-Kreditaufnahme 2020 belief sich auf 1.295 Mio. €. Davon wurden 169 Mio. € als notsituationsbedingte Kredite unter Verweis auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie aufgenommen und 2021 vorzeitig zurückgezahlt. Ursprünglich war geregelt, dass deren Tilgung erst ab dem Jahr 2024 konjunkturgerecht über einen Zeitraum von ca. 20 Jahren erfolgt.

<sup>15</sup> Artikel 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 a) Landesverfassung.

<sup>16</sup> Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 1. April 2022 (Az.: VGH N 7/21), Rn. 107.

<sup>17</sup> Vgl. Förderrichtlinien, S. 3.

<sup>18</sup> Gesetzentwurf der Landesregierung zum CSVG (Drucksache 17/12717 S. 8).

<sup>19</sup> Gesetzentwurf der Landesregierung zum CSVG (Drucksache 17/12717 S. 11).

möglichst zielgerichtet und ursachengerecht ausgestaltet sein, um zu einer nachhaltigen Überwindung der Krise beizutragen.<sup>20</sup>

#### 2.4.2 Unterschiedliche Bewertung der Förderungen

Zu den in die Prüfung einbezogenen Förderungen von 43 Mio. € hat der Rechnungshof im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- Ein Viertel der Fördersumme entfiel auf Projekte, bei denen der Veranlassungszusammenhang mit der Pandemie nachvollzogen werden konnte. Dies war insbesondere bei den Sofortmaßnahmen zur Gewährleistung des digitalen Wintersemesters 2020/21, bei der Digitalisierung der Lehre und der Prüfungsformate, bei der Beschaffung von E-Ressourcen<sup>21</sup> und bei der Erweiterung des Wissenschaftsnetzes Rheinland-Pfalz der Fall.
- Ein Drittel der Fördersumme betraf Maßnahmen, die bereits vor der Pandemie z. B. in Strategiepapieren des Landes oder der Hochschulen vorgesehen und/oder als laufende bzw. dauerhafte Staatsaufgaben zu qualifizieren waren. Hier war ein hinreichender Veranlassungszusammenhang mit der Corona-Pandemie fraglich. Zum Teil war auch nicht erkennbar, ob hierfür bereits Mittel im Landeshaushalt oder bei den Hochschulen zur Verfügung standen oder hätten genutzt werden können.<sup>22</sup>
- 40 % der Fördersumme wurden für Vorhaben bewilligt, bei denen kein hinreichender Veranlassungszusammenhang mit der Pandemie bzw. kein Beitrag zur Bewältigung ihrer Folgen innerhalb des vom Corona-Sondervermögen vorgesehenen Zeitkorridors bis 2023 erkennbar war.<sup>23</sup>

Dabei handelte es sich beispielsweise um

- jeweils 3 Mio. € für eine gemeinsame Datenplattform für die Lebenswissenschaften der Universitätsmedizin und der JGU sowie für die personelle und sächliche Ausstattung von KI-Professuren an der TUK zur Unterstützung der Pandemieforschung,
- 2,4 Mio. € für die Kofinanzierung des Projekts „Nationales Hochleistungsrechnen Süd-West“<sup>24</sup>,
- 2,2 Mio. € zur Einführung verschiedener Bibliotheksmanagementsysteme,

---

<sup>20</sup> Gesetzentwurf der Landesregierung zum CSVG (Drucksache 17/12717 S. 11).

<sup>21</sup> Dabei handelt es sich um digitale Angebote wie z. B. E-Books, E-Journals, Datenbanken, digitalisierte Dokumente und Veröffentlichungen.

<sup>22</sup> Z. B. insbesondere bei Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit, Kapitel 15 13 Allgemeine Bewilligungen - Hochschulen, Forschung und Universitätsmedizin, Titelgruppe 80 Digitalstrategie und Nachhaltigkeit an Hochschulen sowie in den Globalhaushalten der Hochschulen und den Selbstbewirtschaftungsmitteln der kamental buchenden Hochschulen einschließlich der Bestände. Diese summierten sich vor der Corona-Pandemie Ende 2019 auf 128,2 Mio. €. Inwieweit diese zweckgebunden waren, ist den Darstellungen nicht zu entnehmen. Bei den Globalhaushalten werden i. d. R. nur die Zuführungen für Personal-, Sach- und Investitionsmittel pauschal veranschlagt. Über deren konkrete Verwendung entscheiden die Hochschulen eigenständig.

<sup>23</sup> Auch im Bewirtschaftungserlass zum Corona-Sondervermögen wurde darauf hingewiesen, dass eine Finanzierung durch Mittel des Sondervermögens grundsätzlich nicht in Betracht kommt, sofern einzelne Maßnahmen in den genannten zeitlichen Rahmen nicht hineinpassen, etwa, weil sie auf eine längere Laufzeit angelegt sind oder dauerhafte Folgekosten für den Landeshaushalt nach sich ziehen.

<sup>24</sup> Das Projekt „Nationales Hochleistungsrechnen Süd-West“ hat den Ausbau der technischen Rechenleistung und fachlicher Kompetenzen zum Ziel. Länderübergreifend beteiligt sind die JGU, die RPTU, die Goethe-Universität Frankfurt und die Universität des Saarlandes. Das Projekt hat ein Gesamtvolumen von 124 Mio. € und wird mit 40 Mio. € vom Bund gefördert. Die Gesamtförderperiode beträgt zehn Jahre.

- 2,2 Mio. € für die Erweiterung des zentralen Digitalisierungsprojekts der TUK auf den Campus Landau sowie 0,4 Mio. € für die Einführung einer gemeinsamen Chipkarte für die fusionierte Universität,
- jeweils 0,75 Mio. € für vier Universitäten, um ihr Profil in zukunftsweisenden innovativen Forschungsfeldern, wie beispielsweise der KI und des Maschinellen Lernens sowie in den Lebenswissenschaften, weiter zu schärfen und auszubauen.

Im Übrigen hatte das MWG zur Deckung seines eigenen zusätzlichen Aufwands für Arbeits-, Verwaltungs- und Berichtsbedarfe im Zusammenhang mit der Abwicklung des Programms bis zu 380.000 € aus dem Sondervermögen eingeplant. Nach Auffassung des Rechnungshofs war auch diese Finanzierung unzulässig, da das Land und nicht das Sondervermögen selbst die Kosten für die Verwaltung des Sondervermögens trägt.<sup>25</sup>

Das MWG hat allgemein auf nicht leicht auflösbare Unterschiede im Verständnis der Zweckbestimmung des Sondervermögens hingewiesen und zu den einzelnen Fördermaßnahmen umfassend Stellung bezogen. Es hat sich im Wesentlichen wie folgt geäußert:

- Durch das Corona-Sondervermögen erhielten die Hochschulen zur Bewältigung der Pandemie den Auftrag und die Möglichkeit, besonders wichtige Vorhaben vorzuziehen und zu beschleunigen sowie ggf. auch mit höheren Anforderungen umzusetzen.
- Der durch die Corona-Pandemie forcierte digitale Wandel an den Hochschulen werde auch dadurch weiter vorangetrieben, indem diese dabei unterstützt würden, für die Pandemiebekämpfung relevante innovative und zukunftsweisende Forschungsfelder, wie beispielsweise der KI und des Maschinellen Lernens sowie in den Lebenswissenschaften, beschleunigt auszubauen und weiterzuentwickeln.
- Zum Projekt „Nationales Hochleistungsrechnen Süd-West“ habe sich die Notwendigkeit zum Vorziehen der Investitionen neben der Zunahme von Hochleistungsrechenbedarfen infolge der Pandemie daraus ergeben, dass Bundesmittel nicht übertragbar gewesen seien.
- Die Bibliotheksmanagementsysteme seien gefördert worden, da die bislang eingesetzten Verfahren den besonderen Ansprüchen, die Erwerbung, Management und Recherche von E-Ressourcen mit sich bringen würden, nicht gewachsen seien. Dies betreffe insbesondere die Integration von Vertrags- und Lizenzinformationen, von Nutzungsstatistiken sowie den inhaltlichen Abgleich von Paketinhalten.
- Bei den Vorhaben im Zusammenhang mit der Hochschulstrukturreform sei es erforderlich gewesen, bestehende Projekte unter anderen, neuartigen Erfordernissen beschleunigt umzusetzen (vgl. auch Tz. 2.1).
- Im Übrigen werde auf eine Finanzierung des angesprochenen Personals aus dem Corona-Sondervermögen ab 2022 verzichtet, um Auslegungstreitigkeiten zu vermeiden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Gesetzgeber das Sondervermögen zeitlich befristet und inhaltlich auf Maßnahmenbereiche begrenzt hat, die nach Art und Umfang abschließend beschrieben sind. Dies erfolgte, um die parlamentarische Kontrolle über das Sondervermögen dauerhaft sicherzustellen.<sup>26</sup> Bei den vorgenannten Projekten ist nicht erkennbar, wie diese zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie 2020 innerhalb des vorgegebenen Zeitkorridors den digitalen

---

<sup>25</sup> Vgl. § 4 Abs. 3 CSVG.

<sup>26</sup> Gesetzentwurf der Landesregierung zum CSVG (Drucksache 17/12717 S. 12).

Wandel an den Hochschulen weiter vorantreiben und den Ausbau digitaler Lernformate und Infrastrukturen zur Sicherstellung der Lehre unterstützen. Zur Stellungnahme des MWG wird im Einzelnen Folgendes bemerkt:

- Die Förderung der Einrichtung von KI-Professuren sowie von KI-basierten Forschungsprojekten zu aktuellen Themen ist auch in die im September 2020 vorgestellte KI-Agenda des Landes einzuordnen. KI-Forschungsprojekte mit Bezug zu einer Pandemie wurden im Übrigen an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften aus dem Landeshaushalt finanziert.
- Das Projekt „Nationales Hochleistungsrechnen Süd-West“ wurde auch vom Bund gefördert; das Land hätte seinen Beitrag hierzu unabhängig von der Pandemie leisten müssen. Hierfür waren teilweise Mittel im Haushalt etatisiert.<sup>27</sup> Zudem wird das Vorhaben bis Ende 2023 nicht abgeschlossen sein.
- Die Einführung neuer Bibliotheksmanagementsysteme war bereits in der Digitalstrategie des Landes vorgesehen. Anders als bei der Beschaffung von E-Ressourcen ist hier kein maßgeblicher Beitrag zur Bewältigung der Pandemiefolgen ersichtlich. Auch war die Umsetzung der Projekte teilweise erst bis Ende 2023 geplant, sodass während der Laufzeit des Corona-Sondervermögens weitgehend die bestehenden Systeme eingesetzt werden sollten.
- Zur Finanzierung der kurz- und mittelfristig an den Standorten Kaiserslautern, Koblenz und Landau anfallenden Kosten des Transformationsprozesses der bereits im Februar 2019 beschlossenen Hochschulstrukturreform<sup>28</sup> wurden außerhalb des Sondervermögens Mittel in Höhe von 8 Mio. € zugesagt. Darin enthalten waren u. a. auch Mittel für die Entflechtung bzw. Integration von IT-Systemen. Die Bereitstellung weiterer Mittel zur Erweiterung des zentralen Digitalisierungsprojekts der TUK auf den Standort Landau kann mit der Bewältigung der Corona-Pandemie nicht hinreichend schlüssig begründet werden. Vielmehr war die digitale Integration des Standorts Landau schon aufgrund der Entfernung der beiden Hochschulstandorte für eine sinnvolle und zeitgemäße Fusion ohnehin geboten.

Insoweit ist ein hinreichender Pandemiebezug bei diesen Projekten - unbeschadet einer Verwendungsnachweisprüfung - auch weiterhin nicht zu erkennen.

#### **2.4.3 Risiken bei der befristeten Finanzierung von Daueraufgaben außerhalb des regulären Haushalts**

Mit Mitteln des Corona-Sondervermögens wurden für die Hochschulen auch langfristig wichtige Maßnahmen, wie etwa die Umsetzung komplexer Digitalisierungsprojekte - zum Teil zur Beseitigung des aufgelaufenen Investitionsstaus -, gefördert. Eine außerhalb des regulären Haushalts befristete Finanzierung von laufenden bzw. dauerhaften Staatsaufgaben oder von Vorhaben, die der Umsetzung langfristiger Strategien dienen, ist aber aus mehreren Gründen problematisch:

- Die mit Förderprogrammen einhergehende Zweckbindung der Mittel sowie eine Vollfinanzierung können die Motivation für eine wirtschaftliche Ausführung bzw. die Flexibilität hinsichtlich wirtschaftlicher Alternativen einschränken. Falsche Anreize und Mitnahmeeffekte können die Folge sein.
- Zur Umsetzung des Förderprogramms fallen sowohl beim MWG als auch bei den Hochschulen vergleichsweise hohe Transaktionskosten an, z. B. durch das Antrags- und Bewilligungsverfahren, die Mittelabrufe, die Berichtspflichten sowie die Erstellung und Prüfung der Verwendungsnachweise.

---

<sup>27</sup> Der Landesanteil zur Kofinanzierung des Projekts wurde in 2021 zum Teil aus dem Sondervermögen (2,4 Mio. €) und zum Teil aus dem Haushalt (1,35 Mio. €) finanziert.

<sup>28</sup> Beschluss des Ministerrates vom 12. Februar 2019.

- Soweit für die Umsetzung der Projekte die befristete Beschäftigung von Personal vorgesehen ist, müssen geeignete Fachkräfte gewonnen werden, die ggf. nur bis zum vorgesehenen Abschluss der Projekte gebunden werden können. Hieraus können sich Risiken für die Umsetzung der Projekte ergeben.
- Die Aus- und Weiterfinanzierung von Mehrausgaben sowie der Folgekosten der Maßnahmen müssen über die regulären Haushalte sichergestellt werden. Dies kann sich nachteilig auf die Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen auswirken.
- Eine Finanzierung außerhalb der Hochschulhaushalte schränkt die Transparenz der Hochschulfinanzierung weiter ein. Haushaltsplan und -rechnung verlieren als Informations- und Steuerungsinstrumente für den Budgetgesetzgeber an Aussagekraft.

Ein befristet zur Verfügung stehendes Sondervermögen ist kein geeignetes Instrument, um bereits als notwendig erkannte laufende bzw. dauerhafte Staatsaufgaben zu finanzieren. Der Rechnungshof empfiehlt, für diese bedarfsgerecht Mittel im regulären Haushalt bereitzustellen.

## 2.5 Berichterstattung zum Sondervermögen erweitern

Mit der Einrichtung des Sondervermögens wurden Ausgaben aus dem Kernhaushalt ausgelagert und so die Transparenz des Haushalts eingeschränkt. Damit einher ging eine Schwächung der parlamentarischen Kontrolle sowie der Effektivität der Wahrnehmung der Budgetverantwortung.<sup>29</sup> Dem ist durch den Wirtschaftsplan des Sondervermögens und die quartalsweise Berichterstattung<sup>30</sup> gegenüber dem Haushalts- und Finanzausschuss des Landtages zu begegnen.

Konkrete Angaben zur Verwendung der Mittel und deren Verteilung auf die einzelnen Hochschulen sind den Wirtschaftsplänen und den Quartalsberichten jedoch nicht zu entnehmen.

Das MWG hat mitgeteilt, es werde dem Finanzministerium die Erweiterung der Berichterstattung um die Aufteilung auf die Hochschulen vorschlagen.

## 2.6 Kooperation von Hochschulen stärker fördern

Bereits 2018 hatte die Expertenkommission im Hochschulzukunftsprogramm den Ausbau der hochschulübergreifenden Zusammenarbeit im Bereich der Digitalisierung empfohlen und darauf hingewiesen, dass durch Einzelprojekte geschaffene digitale Inseln wenig zielführend seien.<sup>31</sup> In der Folge wurden das Hochschulforum<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Vgl. auch Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 1. April 2022 (Az.: VGH N 7/21), Tz. 160.

<sup>30</sup> Vgl. § 6 Abs. 4 CSVG.

<sup>31</sup> Hochschulzukunftsprogramm, Kapitel 4 (Executive Summary: Empfehlungen zur kooperativen Weiterentwicklung des Wissenschaftsstandortes Rheinland-Pfalz), Tz. 4 (Digitalisierung als systematische Aufgabe begreifen), S. 52.

Das Wissenschaftsministerium hatte 2018 eine Expertenkommission mit einer Gesamtbetrachtung des rheinland-pfälzischen Hochschulsystems beauftragt. Diese hatte in ihrem mit „Hochschulzukunftsprogramm Rheinland-Pfalz“ überschriebenen Abschlussbericht u. a. auch zur digitalen Transformation der Hochschulen empfohlen, strategische und mit Ressourcen unterlegte Konzepte für die Leistungsbereiche Forschung, Lehre und Transfer sowie deren administrative Unterstützung zu entwickeln. Zuvor hatte die Landeskongferenz der Hochschulpräsidentinnen und -präsidenten Empfehlungen zur Digitalisierung erarbeitet, die dem Wissenschaftsministerium und der Kommission im Oktober 2017 zugeleitet worden waren.

<sup>32</sup> Mit der Einrichtung des Hochschulforums wurde der regelmäßige Austausch zwischen Hochschulen und MWG etabliert.

gegründet und Mittel im Haushaltsplan etatisiert<sup>33</sup>. Das Hochschulgesetz sieht eine Verpflichtung der Hochschulen zur Zusammenarbeit bei der Wahrnehmung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben vor, soweit dies sachlich geboten ist.<sup>34</sup>

Mit Mitteln des Corona-Sondervermögens wurden u. a. mehrere Maßnahmen gefördert, welche die Einführung oder Anpassung von Campusmanagementsystemen einschließlich der elektronischen Studierendenakte zum Ziel haben. Bei einer Umrechnung der geförderten Kosten je Studierenden fallen deutliche Unterschiede auf. Diese beliefen sich bei den Hochschulen für angewandte Wissenschaften, die über das Zentrum für Hochschul-IT Rheinland-Pfalz zusammenarbeiteten, auf 25 € je Studierenden. Bei den Universitäten betragen sie je Studierenden zwischen 14 € in Mainz und 112 € in Koblenz. Die Projekte an den einzelnen Hochschulen mögen zwar abhängig vom jeweiligen Digitalisierungsstand und dem Bedarf durchaus unterschiedlich sein. Dennoch wurden Kostenvorteile bei größeren Hochschulen und durch Kooperationen sichtbar.

Zudem förderte das Land neben unterschiedlichen Bibliotheksmanagement-<sup>35</sup> und anderen Softwaresystemen an allen fünf lehrerbildenden Universitätsstandorten Maßnahmen zur Implementierung digitaler Unterrichtsmethoden in die Lehrerbildung. Auch hier wäre eine stärkere hochschulübergreifende Kooperation und Koordination geboten gewesen.

Das MWG hat erklärt, es gehe davon aus, dass die im Haushalt<sup>36</sup> bereitgestellten Mittel zum Abbau des Investitionsstaus im Bereich der Digitalisierung an den Hochschulen beitragen werden. Es beabsichtige, gemeinsam mit den Hochschulen die Digitalisierungsbedarfe u. a. in den Bereichen Rechenzentren, Bibliotheken, Verwaltungen und IT-Sicherheit zu ermitteln und zu priorisieren. In diesem Prozess sollen auch Potenziale für eine vertiefte hochschulübergreifende Zusammenarbeit in allen Bereichen geprüft werden.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Wirtschaftlichkeit von finanzwirksamen Maßnahmen durch angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu belegen,
- b) bei Förderprogrammen hinreichend konkrete Förderziele, Kriterien sowie geeignete Indikatoren zur Durchführung von Erfolgskontrollen festzulegen,
- c) die förderfähigen Ausgaben näher zu bestimmen und die Frage von Rückforderungen zu regeln,
- d) darauf hinzuwirken, dass in den Anträgen die Fördervoraussetzungen ausreichend dargelegt werden,

---

<sup>33</sup> Vgl. Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit, Kapitel 15 13 Allgemeine Bewilligungen - Hochschulen, Forschung und Universitätsmedizin, Titelgruppe 80 Digitalstrategie und Nachhaltigkeit an Hochschulen.

<sup>34</sup> § 10 Abs. 1 HochSchG.

<sup>35</sup> Hervorzuheben ist zumindest das gemeinsame Projekt der JGU mit den benachbarten Hochschulen in Bingen und Mainz bei der Einführung eines gemeinsamen Bibliotheksmanagementsystems. Die übrigen Hochschulen für angewandte Wissenschaften in Kaiserslautern, Koblenz, Ludwigshafen, Trier und Worms führen zusammen ein gemeinsames Bibliotheksmanagementsystem ein.

<sup>36</sup> Vgl. Kapitel 15 13 Titelgruppe 80.

- e) sicherzustellen, dass die Bedarfe für Personal- und Sachmittel in den Anträgen angemessen erläutert sowie die Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit der Maßnahmen unter Berücksichtigung der Folgekosten nachgewiesen werden,
- f) den zusätzlichen Aufwand für Arbeits-, Verwaltungs- und Berichtsbedarfe im Zusammenhang mit der Abwicklung des Programms aus dem regulären Haushalt zu finanzieren,
- g) die Berichterstattung über die verausgabten Mittel auf die einzelnen Hochschulen zu erweitern,
- h) auf eine stärkere Kooperation der Hochschulen und landeseinheitliche (IT-)Verfahren hinzuwirken.

**3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

**3.3** Der Rechnungshof hat empfohlen, für laufende bzw. dauerhafte Staatsaufgaben, wie etwa komplexe Digitalisierungsvorhaben sowie Maßnahmen aufgrund langfristiger Strategien, Finanzmittel bedarfsorientiert über die regulären Haushalte bereitzustellen.

**Nr. 19**

**Zahlung von Funktions-Leistungsbezügen an Präsidiumsmitglieder der Hochschulen  
- starker Anstieg der Bezüge gefährdet Angemessenheit des Besoldungsgefüges -**

Die hauptamtlichen Präsidiumsmitglieder der Hochschulen verzeichneten seit 2004 erhebliche Besoldungszuwächse.

Bei den Universitäten erhöhten sich die Gesamtbezüge der Kanzlerinnen und Kanzler um bis zu vier und die der Präsidenten um teilweise mehr als vier Besoldungsgruppen. Das Besoldungsniveau der Präsidenten lag zuletzt durchgehend oberhalb der Besoldungsgruppe B 9. Deren monatliche Gehaltszuwächse betragen mindestens 3.200 €.

Wesentliche Bestandteile der Bezüge sind Leistungsbezüge. Das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit verstieß bei deren Gewährung häufig gegen gesetzliche Vorgaben:

- Teilweise wurde die gesetzlich festgelegte B 10-Obergrenze überschritten, ohne dass die rechtlichen Voraussetzungen hierfür vorlagen.
- Teilweise wurden Funktions-Leistungsbezüge unzulässigerweise für Tätigkeiten gewährt, die nicht zu den Aufgaben der Hochschulleitung bzw. der Hochschulselbstverwaltung gehörten.
- Die vereinbarten Ziele waren überwiegend als Grundlage für eine Erhöhung der Leistungsbezüge nicht geeignet.
- Der Grundsatz der amtsangemessenen Besoldung wurde nicht immer beachtet.

Das entstandene Besoldungsgefüge ist sowohl im Vergleich zwischen den Hochschulen als auch in Relation zu vergleichbaren Funktionen in der Landesverwaltung nicht mehr angemessen.

**1 Allgemeines**

Die Hochschulen des Landes werden von Präsidien geleitet. Deren hauptamtliche Mitglieder sind die Präsidentinnen und Präsidenten sowie die Kanzlerinnen und Kanzler.<sup>1</sup> Die Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten üben ihr Amt nur teilweise hauptamtlich aus.<sup>2</sup> Überwiegend üben sie die Leitungsfunktion im Nebenamt aus und werden hierzu von ihren übrigen Dienstaufgaben im Professorenamt ganz oder teilweise freigestellt.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> § 79 Abs. 1 Hochschulgesetz (HochSchG).

<sup>2</sup> § 82 Abs. 1 Satz 2 HochSchG.

<sup>3</sup> § 82 Abs. 3 Satz 1 HochSchG.

Die Mitglieder der Präsidien erhalten für die Dauer der Wahrnehmung ihrer Aufgaben neben ihrem Grundgehalt aus der Besoldungsgruppe W 2 bzw. W 3 weitere Bezüge, sogenannte feste bzw. variable Funktions-Leistungsbezüge.<sup>4</sup> Letztere werden zwischen dem jeweiligen Mitglied des Präsidiums und dem hierfür zuständigen Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit ausgehandelt.

Sowohl feste als auch variable Funktions-Leistungsbezüge nehmen an den regelmäßigen Besoldungsanpassungen teil.<sup>5</sup> Sie sind grundsätzlich in voller Höhe ruhegehaltfähig.<sup>6</sup>

Der Rechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit und das Verfahren der Gewährung von Funktions-Leistungsbezügen geprüft. In die Prüfung einbezogen waren alle im Zeitraum von April 2020 bis April 2022 amtierenden Mitglieder der Präsidien sowie zwei ehemalige Präsidenten und zwei ehemalige Kanzler, deren Ausscheiden in zeitlichem Zusammenhang mit der Prüfung stand. Dies waren insgesamt 17 Präsidentinnen bzw. Präsidenten, 24 Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten sowie 13 Kanzlerinnen bzw. Kanzler.

## **2 Wesentliche Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Gesetzliche Vorgaben bei der Gewährung variabler Funktions-Leistungsbezüge oft nicht beachtet**

Bei der Gewährung der variablen Funktions-Leistungsbezüge sind die im Grundgesetz<sup>7</sup> sowie im Landesbesoldungsgesetz<sup>8</sup> und in der Landesverordnung über Leistungsbezüge<sup>9</sup> festgelegten Grundsätze zu beachten.

#### **2.1.1 Obergrenze nach dem Landesbesoldungsgesetz (B 10-Obergrenze)**

Der Gesetzgeber hat im Landesbesoldungsgesetz<sup>10</sup> eine Obergrenze für die Funktions-Leistungsbezüge festgelegt. Danach darf die Höhe der Leistungsbezüge grundsätzlich den Unterschiedsbetrag zwischen den Grundgehältern der Besoldungsgruppe W 3 und der Besoldungsgruppe B 10 nicht übersteigen. Eine Ausnahme hiervon ist nur unter engen gesetzlich festgelegten Voraussetzungen zulässig.<sup>11</sup> Diese sind restriktiv zu handhaben.<sup>12</sup>

In zwei Fällen wurde die gesetzlich festgelegte Grenze überschritten, ohne dass die Voraussetzungen für eine Ausnahme vorlagen. In einem dieser Fälle wurden einem hauptamtlichen Präsidiumsmitglied bereits zu Beginn seiner ersten Amtszeit Leistungsbezüge in einer Höhe gewährt, welche die B 10-Obergrenze erreichten.

---

<sup>4</sup> §§ 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 i. V. m. 38 Abs. 3 Landesbesoldungsgesetz (LBesG).

<sup>5</sup> § 38 Abs. 3 Satz 5 LBesG.

<sup>6</sup> § 84 Abs. 6 Landesbeamtenversorgungsgesetz (LBeamtVG).

<sup>7</sup> Artikel 33 Abs. 3 und 5 Grundgesetz (GG).

<sup>8</sup> § 38 Abs. 3 LBesG.

<sup>9</sup> § 5 Abs. 4 Landesverordnung über Leistungsbezüge sowie Forschungs- und Lehrzulagen im Hochschulbereich (HSchulForschZuV).

<sup>10</sup> § 37 Abs. 4 LBesG.

<sup>11</sup> In den vorliegenden Fällen dürften die Leistungsbezüge die B 10-Obergrenze dann übersteigen, wenn dies erforderlich ist, um die Abwanderung eines hauptberuflichen Präsidiumsmitglieds in den Bereich außerhalb der deutschen Hochschulen abzuwenden oder um seine Abwanderung an eine andere deutsche Hochschule zu verhindern.

<sup>12</sup> Bundestags-Drucksache 14/6852 S. 21.

Dadurch waren Entwicklungsmöglichkeiten und Leistungsanreize für folgende Amtszeiten nicht mehr gegeben.

Das Ministerium hat erklärt, es teile grundsätzlich die Anmerkungen des Rechnungshofs hinsichtlich der Gewährung von Funktions-Leistungsbezügen jenseits der Besoldungsgruppe B 10. Eine Korrektur und Rückforderung in Höhe der Überschreitung werde geprüft.

### **2.1.2 Funktions-Leistungsbezüge nur für Aufgaben der Hochschulleitung**

Funktions-Leistungsbezüge für Präsidiumsmitglieder dürfen ausschließlich für Aufgaben der Hochschulselbstverwaltung und Hochschulleitung an der betreffenden Hochschule gewährt werden.<sup>13</sup>

In zwei Fällen erhielten Präsidiumsmitglieder Funktions-Leistungsbezüge für Aufgaben, die nicht in dem erforderlichen Zusammenhang mit der Selbstverwaltung oder Leitung der betreffenden Hochschule standen. Diese Aufgaben wären rechtlich als Nebentätigkeiten einzuordnen und die daraus erzielten Einkünfte nicht ruhegehaltfähig gewesen. Mit der Gewährung von Funktions-Leistungsbezügen wurden die Ruhegehaltsansprüche in einem der Fälle unzulässigerweise erhöht und möglicherweise die Ablieferungspflichten für Nebeneinkünfte umgangen.

Das Ministerium hat erklärt, in einem Fall werde der Sachverhalt gegenwärtig geprüft. Anschließend werde über das Ergebnis der Prüfung und die ggf. einzuleitenden Maßnahmen berichtet. In dem zweiten Fall seien dem betroffenen Präsidiumsmitglied rechtskonform zusätzliche Aufgaben übertragen worden. Diese seien dadurch zu dessen Hauptaufgaben geworden. Somit könnten hierfür auch Funktions-Leistungsbezüge rechtmäßig gewährt werden.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die übertragenen Aufgaben weder der Hochschulleitung noch der Hochschulselbstverwaltung der Hochschule zuzuordnen waren. Denn hierzu gehören nur Leitungs-<sup>14</sup> und Selbstverwaltungsaufgaben der Hochschule, an der das hauptamtliche Präsidiumsmitglied tätig ist.<sup>15</sup> Die zusätzlich übertragenen Aufgaben standen hingegen in keinem Zusammenhang mit der Leitung der betreffenden Hochschule.

Im Übrigen richtet sich die Bemessung der Funktions-Leistungsbezüge nach dem Landesbesoldungsgesetz insbesondere auch nach der Größe und Bedeutung der Hochschule. Durch die vorliegende Gewährung von Funktions-Leistungsbezügen für die nicht auf die Hochschule bezogenen Aufgaben wird diese gesetzliche Vorgabe in einem der vorliegenden Fälle umgangen.

### **2.1.3 Zielvereinbarungen**

Seit 2019 wurden im Zuge der Bezügeverhandlungen grundsätzlich mit allen Mitgliedern der Präsidien Zielvereinbarungen abgeschlossen. In sechs Fällen sah die Zielvereinbarung vor, dass nach der Hälfte der Amtszeit die „Ergebnisse der Umsetzung der Zielvereinbarung besprochen und die Bezügevereinbarung dahingehend angepasst“ werden sollte. In drei Fällen war eine Anpassung nicht vorgesehen. In einem Fall wurde für die Erreichung der Ziele eine Einmalzahlung in Aussicht gestellt. Eine Nichtgewährung oder Kürzung der Leistungsbezüge für den Fall, dass die Ziele nicht erreicht werden, sahen die Vereinbarungen nicht vor.

---

<sup>13</sup> § 5 Abs. 1 HSchulForschZulV.

<sup>14</sup> §§ 79 ff. HochSchG.

<sup>15</sup> Dies ergibt sich schon aus der Überschrift des entsprechenden Abschnitts des Gesetzes „Leitung der Hochschule“.

Variable Funktions-Leistungsbezüge können ganz oder teilweise erfolgsabhängig vereinbart,<sup>16</sup> also vom Erreichen von Entwicklungszielen oder von vereinbarten Zielen abhängig gemacht werden.<sup>17</sup> Diese sind eindeutig zu beschreiben. Die Zielerreichung muss anhand qualitativer oder quantitativer Kriterien messbar sowie von der oder dem Betroffenen maßgeblich selbst beeinflussbar sein. Zudem ist ein Termin zu bestimmen, zu dem das Ziel erreicht werden soll.

Diesen Anforderungen genügten die Zielvereinbarungen ganz überwiegend nicht.

In der Regel waren die Ziele so allgemein formuliert, dass die Zielerreichung nicht messbar war. In keinem der Fälle war ein konkreter Zeitpunkt für die Zielerreichung bestimmt. Häufig wurden Ziele vereinbart, die lediglich allgemein die Aufgaben von Präsidiumsmitgliedern beschrieben, welche diesen nach den Geschäftsverteilungsplänen ohnehin oblagen. Beispiele sind die „Begleitung der Digitalisierung der Hochschulverwaltung“, der „Ausbau der Internationalisierung an der Hochschule durch strategische Intensivierung der bestehenden Kooperationen“ oder das „Voranbringen der Geschlechtergerechtigkeit in allen Bereichen der Hochschule“.

Insgesamt waren die Zielvereinbarungen als Grundlage für eine Erhöhung der variablen Leistungsbezüge nach der Hälfte der Amtszeit nicht geeignet.

Das Ministerium hat erklärt, es werde künftig mehr konkrete sowie quantitative Elemente in die Zielvereinbarungen aufnehmen und durch eine konkrete Formulierung klarstellen, dass Funktions-Leistungsbezüge auch gekürzt werden können.

Effekte von Managementleistungen seien häufig nur mittel- bis langfristig erkennbar und teilweise nicht quantifizierbar. Grundsätzlich hätten die Wissenschaftsmanagerinnen und -manager aber einen entscheidenden Anteil an der erfolgreichen Entwicklung der jeweiligen Hochschule.

Unzutreffend sei, dass Bestandteile von Zielvereinbarungen nicht lediglich originäre Präsidiumsaufgaben sein könnten, sondern eine zusätzliche Leistung erbracht werden müsse. Bestandteil einer Zielvereinbarung könnten nur solche Aufgaben sein, die zu den Aufgaben eines Präsidiumsmitglieds gehören. Andere Aufgaben als solche, die über diese Aufgaben hinausgehen, seien nicht geschuldet.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass sich die Festlegung von Zielen nicht auf die Beschreibung von allgemeinen Aufgaben bzw. Grundpflichten beschränken darf, die dem Präsidiumsmitglied ohnehin obliegen. Ansonsten entfalten die Ziele keine zusätzliche Anreizwirkung.<sup>18</sup>

#### 2.1.4 Weitere Feststellungen

Darüber hinaus hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

- In einem Fall gewährte das Ministerium einem Kanzler höhere Gesamtbezüge als dem Präsidenten dieser Hochschule. Damit verstieß es gegen das Abstandsgebot<sup>19</sup>, wonach die Gesamtbezüge von Präsidentinnen und Präsidenten höher anzusetzen sind als die der übrigen Präsidiumsmitglieder.
- Die Vermerke zu den Bezügeverhandlungen genügten nicht den Anforderungen an eine vollständige und nachvollziehbare Dokumentation. In den meisten

---

<sup>16</sup> § 38 Abs. 3 Satz 4 LBesG.

<sup>17</sup> § 5 Abs. 4 Satz 2 HSchulForschZuIV.

<sup>18</sup> Vgl. etwa die Hinweise des Landes Sachsen-Anhalt zum Abschluss von Zielvereinbarungen (vom 17. November 2020); [https://mf.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik\\_und\\_Verwaltung/MF/Dokumente/Beteiligungen/2020-11-17\\_Hinweise\\_Abschluss\\_Zielvereinbarung.pdf](https://mf.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Dokumente/Beteiligungen/2020-11-17_Hinweise_Abschluss_Zielvereinbarung.pdf).

<sup>19</sup> Das Abstandsgebot ist Bestandteil der in Artikel 33 Abs. 5 GG verankerten hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums.

Fällen ließen sie nicht erkennen, von welchen Aspekten die Bewilligungsentscheidung getragen war und wie diese gewichtet wurden. Überwiegend enthielten sie lediglich die Gehaltsvorstellungen der Bewerberinnen und Bewerber und die von diesen vorgetragene Argumente.

Das Ministerium hat erklärt, es werde den Sachverhalt hinsichtlich einer Verletzung des Abstandsgebots prüfen und über das Ergebnis der Prüfung sowie über die ggf. eingeleiteten Maßnahmen berichten.

Zur Dokumentation der Bezügeverhandlungen hat das Ministerium ausgeführt, die angestellten Überlegungen und Vereinbarungen bezüglich der Grundlage für die Gewährung variabler Funktions-Leistungsbezüge sollen künftig stärker und für Dritte nachvollziehbar dokumentiert werden.

## **2.2 Unverhältnismäßig stark angestiegene Bezüge und teilweise unangemessenes Besoldungsgefüge**

Die Bezüge der Präsidentinnen und Präsidenten sowie der Kanzlerinnen und Kanzler sind seit dem Inkrafttreten der Professorenbesoldungsreform im Jahr 2004<sup>20</sup> insgesamt erheblich angestiegen.

Bei den Präsidenten der Universitäten betragen die Steigerungen teilweise vier Besoldungsgruppen und mehr. Das Besoldungsniveau lag zuletzt durchgehend oberhalb der Besoldungsgruppe B 9. Deren monatliche Gehaltszuwächse betragen mindestens 3.200 €. Würde man bei der Besoldung das ehemalige, bis zur Besoldungsreform im Jahr 2004 angewandte Messzahlverfahren mit den aktuellen Planstellen und Studierendenzahlen<sup>21</sup> als Anhaltspunkt zugrunde legen, würde der Besoldungsanstieg der Präsidenten lediglich eine bis zwei Besoldungsgruppen betragen.

Die Gesamtbezüge der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten erhöhten sich um eine bis vier Besoldungsgruppen und entsprachen damit den Besoldungsgruppen B 2 bis B 8. Vor der Besoldungsreform lagen diese in Abhängigkeit von der Größe der Universität zwischen den Besoldungsgruppen A 16 und B 4. Bei Anwendung des Messzahlverfahrens hätte der Anstieg überwiegend nur eine Besoldungsgruppe betragen.

Die Ämter der Präsidentinnen und Präsidenten der Hochschulen für angewandte Wissenschaften waren vor der Besoldungsreform durchgängig der Besoldungsgruppe B 3 zugeordnet. Sie erhalten nunmehr bis auf eine Ausnahme Bezüge, die den Besoldungsgruppen B 4 bzw. B 5 entsprechen. Lediglich bei den größeren Hochschulen für angewandte Wissenschaften würde dies dem Anstieg entsprechen, der auch nach dem ehemaligen Messzahlverfahren erreicht worden wäre.

Gründe für einen derart gravierenden Anstieg der Gesamtbezüge der Präsidenten und einiger Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten waren nicht erkennbar. Insbesondere lässt sich dieser Anstieg auch nicht damit begründen, dass die Bedeutung der Funktion gestiegen oder der Aufgabenzuschnitt seit 2004 verändert worden wäre.

Beamtinnen und Beamte sind entsprechend der Bedeutung ihrer Ämter und Funktionen zu alimentieren. Die Besoldung muss im Vergleich zur Bedeutung anderer Ämter und Funktionen innerhalb der Besoldungsordnung, aber auch im Verhältnis zu

---

<sup>20</sup> Gesetz zur Reform der Professorenbesoldung vom 16. Februar 2002, in Rheinland-Pfalz umgesetzt ab dem 1. Juli 2004. Bis zur Besoldungsreform richtete sich die Besoldung der Hochschulleitungen nach den Besoldungsordnungen A und B. Für Besoldungsgruppen waren Obergrenzen festgelegt, die sich nach der Größe der Hochschule richteten. Seit der Besoldungsreform erhalten Hochschulleitungen neben einem festen Grundgehalt Funktions-Leistungsbezüge.

<sup>21</sup> Das Messzahlverfahren orientierte sich an der Größe der Hochschulen. Vorliegend wurde jeweils die Studierendenzahl im Wintersemester 2021/22 und die Zahl der Stellen im Haushaltsplan 2022 zugrunde gelegt.

vergleichbaren Ämtern und Funktionen anderer Besoldungsordnungen in einem angemessenen Verhältnis stehen.<sup>22</sup>

Die Entwicklung der Bezüge der Präsidenten und Kanzlerinnen bzw. Kanzler der Universitäten des Landes zeigt, dass hier ein Besoldungsgefüge entstanden ist, das sowohl im Vergleich der Hochschulen des Landes untereinander als auch in Relation zu vergleichbaren Ämtern und Funktionen in der Landesverwaltung<sup>23</sup> nicht mehr angemessen ist.

Ein weiteres Indiz für die Unangemessenheit des Besoldungsgefüges ergibt sich aus einem exemplarischen Vergleich mit den Bezügen der Präsidentinnen und Präsidenten von Universitäten in Nordrhein-Westfalen.<sup>24</sup> Die Gesamtbezüge lagen auf einem vergleichbaren Niveau, obwohl die nordrhein-westfälischen Universitäten zum Teil deutlich größer sind und bis zu dreifach höhere Studierendenzahlen aufweisen.

Das Ministerium hat erklärt, es sei wichtig, die Höhe der Bezüge von Hochschulleitungspersonen ähnlich transparent zu machen wie in Ämtern der A- und B-Besoldung, da es sich um öffentlich alimentierte Ämter handele. In Kürze werde hierzu ein Konzept erstellt, mit der Konferenz der Landeshochschulpräsidentinnen und -präsidenten abgestimmt und zügig umgesetzt. Das Ministerium orientiere sich dabei an der Gesetzeslage in Nordrhein-Westfalen, die vorsehe, dass die Hochschule jährlich an geeigneter Stelle die gewährten Bezüge jedes hauptberuflichen Präsidiumsmitglieds unter Namensnennung veröffentliche.

Hinsichtlich der Beurteilung der Amtsgemessenheit der Besoldung sei ein Vergleich mit anderen Hochschulen in Deutschland nur eingeschränkt möglich. Deshalb seien für das Ministerium der alleinige Vergleichsmaßstab die anderen Hochschulen des Landes.

Es halte die alleinige Heranziehung des Messzahlverfahrens als Vergleichsparameter für problematisch, da sich dieses allein an der Größe der Hochschule orientiere. Nach dem Landesbesoldungsgesetz richte sich die Bemessung der Funktions-Leistungsbezüge aber nicht nur nach der Größe der Hochschule, sondern auch nach deren Bedeutung. Ferner sei die mit der Aufgabe verbundene Verantwortung und Belastung zu berücksichtigen. Die Aufgaben der Präsidiumsmitglieder seien nicht nur vielfältiger geworden, sondern auch in ihrer Komplexität gestiegen und hätten alle Bereiche der Hochschule erfasst.

Ferner habe die Bologna-Reform das Studium und die Lehre an den Hochschulen nachhaltig verändert. So sei etwa die Verantwortung für Studiengänge und die Zuständigkeit zum Erlass der dazugehörigen Prüfungsordnungen auf die Hochschulen übertragen worden. Außerdem würden die Themenbereiche Nachhaltigkeit und Digitalisierung aktuelle Herausforderungen für die Hochschulen darstellen, die durch die Hochschulleitung strategisch gesteuert werden müssen, um eine tiefgreifende Transformation in der Organisation Hochschule gelingen zu lassen. Die Anforderungen an das Profil von Hochschulleitungsmitgliedern seien damit komplexer und anspruchsvoller geworden, was sich auch in den Bezügen widerspiegeln müsse.

Damit die Hochschulen des Landes im Wettbewerb um Spitzenkräfte weiterhin konkurrenzfähig bleiben, sei ein Ausnutzen der Spielräume der W-Besoldung notwendig.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die mithilfe des Messzahlverfahrens rechnerisch ermittelten Obergrenzen lediglich als Orientierungshilfe zur Einordnung der

---

<sup>22</sup> Bundesverfassungsgericht vom 14. Februar 2012 - 2 BvL 4/10, Rn. 146.

<sup>23</sup> Z. B. Präsidentinnen bzw. Präsidenten der Struktur- und Genehmigungsdirektionen und Präsidentin bzw. Präsident der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion.

<sup>24</sup> Nach § 20 Abs. 6 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen sind die Bezüge der hauptamtlichen Präsidiumsmitglieder bekannt zu geben.

Steigerung der Bezüge herangezogen wurden. Die Größe der Hochschule ist nach dem Landesbesoldungsgesetz nach wie vor ein zentrales Kriterium für die Bemessung von Funktions-Leistungsbezügen. Daher ist auch der Vergleich mit Bezügen von Präsidiumsmitgliedern nordrhein-westfälischer Hochschulen von annähernd gleicher Größe als Kriterium für die Angemessenheit der Bezüge sachgerecht.

Des Weiteren haben sich die Leitungs- und Managementaufgaben der Präsidiumsmitglieder seit der Besoldungsreform im Vergleich mit den Leiterinnen und Leitern anderer großer Landesbehörden nicht so wesentlich verändert, dass ein Besoldungsanstieg um bis zu vier Besoldungsgruppen gerechtfertigt wäre.

Der Rechnungshof begrüßt die Erarbeitung eines Konzepts zur Herstellung von Transparenz bei der Vergütung von Präsidiumsmitgliedern. Hierbei genügt es aber keinesfalls, nur die Bezüge der Präsidiumsmitglieder der Hochschulen des Landes als alleinigen Vergleichsmaßstab heranzuziehen. Um dem Grundsatz der amtsangemessenen Vergütung Rechnung zu tragen, müssen die Bezüge der Präsidiumsmitglieder auch in einem angemessenen Verhältnis zu vergleichbaren Funktionen in der übrigen Landesverwaltung stehen.

Auch im Wettbewerb der Länder und Hochschulen zur Gewinnung von Leitungspersonal an Hochschulen hat das Ministerium die gesetzlichen Regelungen zur Gewährung und Bemessung von Leistungsbezügen zu beachten. Der Gesetzgeber eröffnet hier Ermessensspielräume, die genutzt werden können. Bei der Bemessung sind regelmäßig mehrere gesetzliche Kriterien zu beachten. Lediglich eines der gesetzlich vorgesehenen Kriterien für die Bemessung heranzuziehen, ist nicht zulässig. Vielmehr hat eine Gewichtung und Abwägung aller zu beachtenden Kriterien zu erfolgen, insbesondere die Größe und Bedeutung der Hochschule sowie die individuelle Verantwortung und Belastung der Präsidiumsmitglieder. Die gesetzlichen Vorgaben wurden in der Vergangenheit überwiegend nicht beachtet und führten zu dem vorgefundenen Ungleichgewicht im Besoldungsgefüge.

### **2.3 Hochschulen für angewandte Wissenschaften: Funktions-Leistungsbezüge nicht hinreichend differenziert**

Funktions-Leistungsbezüge - und damit die Gesamtbezüge - sollen erkennbar in Bezug zur Größe und Bedeutung der Hochschule stehen.<sup>25</sup>

Im Unterschied zu den Universitäten erhalten die Präsidentinnen und Präsidenten der Hochschulen für angewandte Wissenschaften feste Funktions-Leistungsbezüge in jeweils gleicher Höhe. Eine Differenzierung nach der Größe der Hochschule war in der Landesverordnung über die Gewährung von Leistungsbezügen nicht vorgesehen, obwohl die Zahl der Studierenden an diesen Hochschulen deutlich differierte. So waren beispielsweise zum Wintersemester 2021/22 an der Hochschule Koblenz 9.600 Studierende immatrikuliert, an der Technischen Hochschule Bingen hingegen nur 2.500 Personen.

Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen, die Bemessung der festen Funktions-Leistungsbezüge auch an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften orientiert an deren Größe verbindlich zu regeln.

Das Ministerium hat erklärt, die Anregung des Rechnungshofs werde bei der Überarbeitung der Landesverordnung insoweit Berücksichtigung finden, als eine gestufte Zuordnung der festen Funktions-Leistungsbezüge analog zu anderen Hochschulen und Ämtern erfolgen solle.

---

<sup>25</sup> § 38 Abs. 3 Satz 3 LBesG.

### **3 Folgerungen**

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die gesetzlichen Voraussetzungen für die Überschreitung der B 10-Obergrenze einzuhalten und das Vorliegen eines Ausnahmetatbestands konkret und nachvollziehbar zu begründen,
- b) sicherzustellen, dass Zielvereinbarungen als Grundlage für die Bemessung bzw. Erhöhung variabler Leistungsbezüge konkrete und messbare Ziele enthalten, die einen konkreten Leistungsbezug aufweisen und sich von den allgemeinen Aufgaben der Mitglieder der Präsidien unterscheiden sowie für die Zielerreichung einen konkreten Termin festzulegen,
- c) die Rückforderung rechtswidrig gewährter Leistungsbezüge zu prüfen,
- d) die maßgeblichen Aspekte der Gewährung von Funktions-Leistungsbezügen in den Personalakten nachvollziehbar zu dokumentieren,
- e) die Bemessung der festen Funktions-Leistungsbezüge orientiert an der Größe der Hochschulen für angewandte Wissenschaften in der Landesverordnung über Leistungsbezüge (HSchulForschZuV) verbindlich zu regeln.

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

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) sicherzustellen, dass bei der Gewährung von Funktions-Leistungsbezügen die Angemessenheit des Besoldungsgefüges beachtet wird,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben c, d und e zu berichten.

## **Nr. 20 Rückschau: Was wurde aus Prüfungen früherer Jahresberichte?**

Der Jahresbericht bildet die Grundlage für das parlamentarische Verfahren zur Entscheidung über die Entlastung der Landesregierung. Die Entscheidung des Landtags wird im Haushalts- und Finanzausschuss, v. a. in dessen Unterausschuss, der Rechnungsprüfungskommission, vorbereitet. Der Entlastungsbeschluss des Landtags enthält regelmäßig auch konkrete Aufforderungen an die Landesregierung. Diese berichtet daraufhin dem Landtag über die gezogenen Folgerungen.

Im Folgenden wird für drei Prüfungen aus den Jahresberichten 2013, 2014 und 2021 exemplarisch dargestellt, was aus den Feststellungen des Rechnungshofs und den Forderungen des Landtags geworden ist.

### **1 Organisation und Personalbedarf der Landeskassen - Landeskasse Rheinland-Pfalz nicht eingerichtet**

Der Rechnungshof hat im Jahr 2012 die Organisation und den Personalbedarf der Landeskassen geprüft. Die komplexe Prüfung, die mehrere Ressorts betraf, war Gegenstand des Jahresberichts und des Entlastungsverfahrens 2013. Da bis 2022 noch nicht alle Forderungen des Landtags umgesetzt worden waren, blieb sie bis dahin weiterhin Thema im Entlastungsverfahren.

Seit 2013 wurden wesentliche Forderungen sukzessive umgesetzt. So wurden in der Landesoberkasse die aufgezeigten Optimierungsmöglichkeiten in der Aufbau- und Ablauforganisation realisiert. Die Landesregierung hatte zugesagt, von den zum Zeitpunkt der Prüfung in den Landeskassen eingesetzten 190 Vollzeitkräften 53 Vollzeitkräfte einzusparen.

Offen ist bis heute noch die angeregte Zusammenlegung der Landeskassen. Der Rechnungshof hatte hierzu festgestellt, dass durch die Zusammenlegung weitere 14,5 besetzte Stellen abgebaut und Personalkosten von 1,2 Mio. € jährlich eingespart werden können. Der Landtag hatte die Landesregierung deshalb über mehrere Jahre, zuletzt im September 2021, wiederholt aufgefordert, „über die Entscheidung über die künftige Organisation der Landeskassen und die gezogenen Folgerungen für den Personalbedarf“ zu berichten.<sup>1</sup>

Nach den Stellungnahmen der Landesregierung in der 16. und 17. Wahlperiode sollte eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe unter Federführung des Ministeriums der Finanzen zunächst ein Vorgehensmodell und im Anschluss daran ein Soll-Konzept zur Entwicklung der künftigen Kassenlandschaft in Rheinland-Pfalz erarbeiten. Die Grundentscheidung zur Errichtung einer „Landeskasse Rheinland-Pfalz“ sollte dann durch Ministerratsbeschluss erfolgen und möglichst zum 1. Januar 2019 umgesetzt werden.<sup>2</sup> Ein solcher Beschluss ist bisher nicht erfolgt.

Im Mai 2022 hat die Landesregierung ausgeführt, dass das Ministerium der Justiz vor dem Hintergrund der ab dem 1. Januar 2023 bestehenden Umsatzsteuerpflicht der öffentlichen Hand prüfe, ob im Falle einer Landeskassenfusion eine ordnungsgemäße dezentrale Besteuerung einschließlich eines Tax Compliance-Management-Systems für das Justizressort sichergestellt werden könne.<sup>3</sup>

Das Ergebnis der Prüfung des Justizministeriums liegt dem Rechnungshof bislang nicht vor. Es ist nicht ersichtlich, inwieweit dies der angestrebten Neuorganisation des Kassenwesens entgegenstehen kann und ob zwischenzeitlich wesentliche

---

<sup>1</sup> Drucksache 18/1075 S. 19.

<sup>2</sup> Drucksache 17/6211 S. 46.

<sup>3</sup> Drucksache 18/3200 S. 32.

organisatorische Veränderungen stattgefunden haben, die sich auf den Personalbedarf auswirken. Dies könnte vom Rechnungshof nur durch eine Nachprüfung zuverlässig beurteilt werden. Vor diesem Hintergrund hat er empfohlen, das Verfahren an dieser Stelle zu beenden. Einen entsprechenden Beschluss hat der Landtag im November 2022 gefasst.<sup>4</sup>

## **2 Organisation und Personalbedarf der Struktur- und Genehmigungsdirektionen - Forderungen des Landtags auch nach mehrjähriger Behandlung im Entlastungsverfahren teilweise noch offen**

Der Rechnungshof hat 2012/2013 die Organisation und den Personalbedarf der beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen geprüft. Die Prüfung und deren Ergebnisse waren Gegenstand des Jahresberichts 2014.

Die Forderungen des Landtags hat die Landesregierung weitgehend erfüllt. Insbesondere hatte sie zugesagt, 90 Stellen einzusparen. Offen waren noch die Umsetzung der aufgezeigten langfristig möglichen Einsparungsmöglichkeiten von weiteren 77 Stellen sowie die Optimierung der Aufbauorganisation der Struktur- und Genehmigungsdirektionen, z. B. im Hinblick auf die Verminderung der Anzahl der Regionalstellen.

Hierzu hat die Landesregierung in mehreren Entlastungsverfahren mitgeteilt, es müssten zunächst die Ergebnisse der Untersuchungen zur Kommunal- und Verwaltungsreform sowie der Steuerungsgruppe „Personalstruktur“ abgewartet werden. Seit dem Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2016 hat die Landesregierung lediglich darauf hingewiesen, dass gegenüber dem bisher mitgeteilten Sachstand keine Veränderungen eingetreten seien.

Die Untersuchungen zur Kommunal- und Verwaltungsreform sowie die Arbeiten der Steuerungsgruppe „Personalstruktur“ wurden in der vorangegangenen Legislaturperiode abgeschlossen. Etwaige Auswirkungen ihrer Ergebnisse auf die Organisation und den Personalbedarf könnten aufgrund des Zeitablaufs nicht ohne erneute Prüfung zuverlässig nachvollzogen werden. Daher hat der Rechnungshof auch für diese Prüfung empfohlen, sie im Entlastungsverfahren zu beenden. Der Landtag hat auch insoweit im November 2022 einen entsprechenden Beschluss gefasst.

## **3 Einführung der E-Akte in der Landesverwaltung - Forderungen wurden überwiegend zügig umgesetzt**

Die Prüfung der Einführung der E-Akte in der Landesverwaltung war Gegenstand des Jahresberichts und des Entlastungsverfahrens 2021. Zu wesentlichen Feststellungen hatte die Landesregierung bereits während der Prüfung die gebotenen Forderungen gezogen oder eingeleitet. Dies betraf beispielsweise die Durchführung einer neuen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die sich zugleich für eine projektbegleitende Kostenkontrolle eignet.

Bereits im Entlastungsverfahren 2022 konnte der Landtag die Prüfung insgesamt für erledigt erklären, da die Landesregierung den Forderungen entsprochen hatte:

Die elektronische Schriftgutverwaltung und Aktenführung ermöglicht die Einsparung von Stellen in den Registraturen, den Post- und Scanstellen und beim Botendienst. In der Staatskanzlei und den Ministerien waren zum Zeitpunkt der Prüfung in den genannten Bereichen bereits 23 Vollzeitäquivalente abgebaut worden. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs konnten darüber hinaus 37 weitere besetzte Stellen eingespart werden. Der Landtag hat die Landesregierung deshalb aufgefordert, auf eine möglichst vollständige Umsetzung auch dieser Einsparpotenziale hinzuwirken.

---

<sup>4</sup> Plenarbeschlussprotokoll 18/33 S. 5.

Im Januar 2022 hat die Landesregierung erklärt, dass bis 2031 rund 30 weitere Stellen abgebaut würden. Über die Realisierung zusätzlicher Einsparpotenziale durch die vollständige Nutzung der Vorteile des elektronischen Verfahrens solle behörden-spezifisch befunden werden.

Eine weitere Forderung des Landtags betraf die Umsetzung weiterer aufgezeigter Optimierungspotenziale in der Staatskanzlei und den Ministerien. Hierzu erklärte die Landesregierung Anfang 2022, dass damit begonnen worden sei, geeignete Prozesse wie z. B. die Zeichnung von Rechnungen in der E-Akte abzubilden und als Standardprozesse zu hinterlegen. Die Digitalisierung und Optimierung von Prozessen in der Landesverwaltung solle in der Landesregierung weiter fortgesetzt werden.

**Der Jahresbericht 2023  
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz  
am 26. Januar 2023 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. Dr. Oliver Schwinn  
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 -**

Die Anlage dient der Aufgliederung der Rechnungsergebnisse.

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben**  
**- Laufende Rechnung -**

Laufende Rechnung	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Mio. Euro									
Steuern	9.711	10.206	10.558	10.968	11.992	12.788	12.763	13.935	13.637	16.635
Steuerähnliche Abgaben	24	49	49	49	61	64	70	85	74	63
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	100	101	96	97	103	101	116	104	103	93
Zinseinnahmen	69	63	42	33	30	43	43	52	66	50
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse <sup>1</sup>	2.311	2.465	2.956	3.100	3.139	3.411	3.474	3.399	4.332	5.315
Sonstige laufende Einnahmen <sup>2</sup>	387	437	425	436	445	450	460	506	482	507
<b>Einnahmen</b>	<b>12.602</b>	<b>13.321</b>	<b>14.126</b>	<b>14.683</b>	<b>15.770</b>	<b>16.857</b>	<b>16.926</b>	<b>18.081</b>	<b>18.694</b>	<b>22.663</b>
Personalausgaben	5.397	5.468	5.625	5.761	5.955	6.188	6.310	6.704	7.062	7.300
Laufender Sachaufwand <sup>1</sup>	1.047	1.046	1.186	1.280	1.340	1.411	1.385	1.294	1.331	1.501
Zinsausgaben	972	987	950	820	819	747	581	477	374	332
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse <sup>3</sup>	4.948	5.289	5.901	6.334	6.822	7.131	7.206	7.619	9.184	8.872
Schuldendiensthilfen	95	83	80	71	63	56	57	50	52	61
<b>Ausgaben</b>	<b>12.459</b>	<b>12.873</b>	<b>13.742</b>	<b>14.266</b>	<b>14.999</b>	<b>15.533</b>	<b>15.539</b>	<b>16.144</b>	<b>18.003</b>	<b>18.065</b>
<b>Zwischensumme</b>	<b>143</b>	<b>448</b>	<b>384</b>	<b>417</b>	<b>771</b>	<b>1.324</b>	<b>1.387</b>	<b>1.937</b>	<b>691</b>	<b>4.598</b>
<b>Überschuss/Fehlbetrag (-)</b>										
zuzüglich Transaktionen mit dem Pensionsfonds <sup>4</sup>	- 439	- 473	- 499	- 540	- 64	-	-	-	-	-
<b>Endsumme</b>	<b>- 296</b>	<b>- 25</b>	<b>- 115</b>	<b>- 123</b>	<b>708</b>	<b>1.324</b>	<b>1.387</b>	<b>1.937</b>	<b>691</b>	<b>4.598</b>
<b>Überschuss/Fehlbetrag (-)</b>										

- 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 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.
- 4 Als Folge des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017 (VGH N 2/15) wurden die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung (Pensionsfonds) in der Haushaltsplanung für die Haushaltsjahre 2017/2018 von Investitionstiteln der Gruppe 861 auf den nicht investiven Titel 634 01 und die Erstattungen aus dem Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung von der Gruppe 181 auf Titel der Gruppe 234 umgruppiert. Unter Berücksichtigung dieser haushaltssystematischen Zuordnung über den gesamten Betrachtungszeitraum wurden die bis 2016 ausgewiesenen Ergebnisse der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung korrigiert.

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben**  
- Kapitalrechnung -

Kapitalrechnung	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Mio. Euro									
Veräußerungserlöse <sup>5</sup>	37	58	40	61	71	32	30	1	1	1
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	223	225	215	241	223	253	245	311	182	257
Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen <sup>6</sup>	-	-	-	-	108	7	-	-	-	-
Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	203	214	196	256	150	138	87	77	106	63
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Einnahmen</b>	<b>463</b>	<b>497</b>	<b>451</b>	<b>558</b>	<b>552</b>	<b>430</b>	<b>362</b>	<b>389</b>	<b>290</b>	<b>321</b>
Sachinvestitionen	92	80	81	120	110	126	112	143	258	241
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	448	495	455	502	472	416	426	460	1.020	533
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche und Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen <sup>7</sup>	304	281	276	285	255	297	299	431	1.031	1.824
Darlehen <sup>8</sup>	518	577	528	579	105	15	8	6	4	4
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen <sup>9</sup>	352	13	2	5	6	1	3	5	2	2
Erwerb von Beteiligungen <sup>10</sup>	13	-	80	16	8	3	1	1	0	1
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	23	45	29	36	44	24	33	21	12	16
<b>Ausgaben</b>	<b>1.750</b>	<b>1.491</b>	<b>1.451</b>	<b>1.543</b>	<b>1.000</b>	<b>882</b>	<b>882</b>	<b>1.067</b>	<b>2.327</b>	<b>2.622</b>
<b>Zwischensumme</b>	<b>- 1.287</b>	<b>- 994</b>	<b>- 1.000</b>	<b>- 985</b>	<b>- 448</b>	<b>- 452</b>	<b>- 520</b>	<b>- 678</b>	<b>- 2.037</b>	<b>- 2.301</b>
<b>Fehlbetrag (-)</b>										
Bereinigungen um Transaktionen mit dem Pensionsfonds <sup>11</sup>	439	473	499	540	64	-	-	-	-	-
<b>Endsumme</b>	<b>- 848</b>	<b>- 521</b>	<b>- 500</b>	<b>- 446</b>	<b>- 384</b>	<b>- 452</b>	<b>- 520</b>	<b>- 678</b>	<b>- 2.037</b>	<b>- 2.301</b>
<b>Fehlbetrag (-)</b>										

5 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).

6 Aus der Auflösung der Stiftung Rheinland-Pfalz für Innovation erzielte das Land 2016 Einnahmen von fast 108 Mio.€.

7 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).

8 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.

9 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.

10 Die Ausgaben im Jahr 2014 wurden im Zusammenhang mit der bilanziellen Neuordnung der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH (Finanzierung von Eigenkapitalzuschüssen) geleistet.

11 Siehe auch Fußnote 4.

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben  
- Besondere Finanzierungsvorgänge<sup>12</sup> -**

Besondere Finanzierungsvorgänge	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Mio. Euro									
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	8.465	6.934	7.129	6.281	6.499	4.437	3.811	4.053	6.458	4.761
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds, Stöcken <sup>13</sup>	257	2	1	2	9	2	3	1	51	0
<b>Einnahmen</b>	<b>8.722</b>	<b>6.936</b>	<b>7.130</b>	<b>6.283</b>	<b>6.508</b>	<b>4.439</b>	<b>3.814</b>	<b>4.054</b>	<b>6.509</b>	<b>4.761</b>
Schuldentilgung	7.578	6.388	6.513	5.713	6.823	5.310	3.979	4.912	5.163	6.256
Zuführung an Rücklagen, Fonds, Stöcke <sup>14</sup>	2	2	2	2	3	1	702	400	0	803
<b>Ausgaben</b>	<b>7.580</b>	<b>6.390</b>	<b>6.515</b>	<b>5.715</b>	<b>6.826</b>	<b>5.311</b>	<b>4.681</b>	<b>5.312</b>	<b>5.163</b>	<b>7.058</b>
<b>Überschuss/ Fehlbetrag (-)</b>	<b>1.142</b>	<b>546</b>	<b>615</b>	<b>568</b>	<b>- 318</b>	<b>- 872</b>	<b>- 867</b>	<b>- 1.258</b>	<b>1.346</b>	<b>- 2.297</b>

<sup>12</sup> Ohne haushaltstechnische Verrechnungen.

<sup>13</sup> Von den Einnahmen 2012 entfallen mehr als 254 Mio. € auf Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage (Kapitel 20 02 Titel 351 01) zur Einlösung von Bürgschaften im Zusammenhang mit dem Projekt Nürburgring. Die Ausgleichsrücklage war 2007 außerplanmäßig zulasten der Netto-Kreditaufnahme gebildet worden. Der Rechnungshof hatte gegen die Rücklagenbildung erhebliche Bedenken geltend gemacht und darauf hingewiesen, dass den buchungsmäßigen Vorgängen kein reales Vermögen gegenübersteht, vgl. Jahresbericht 2009 - Nr. 1, Tz. 9 - (Drucksache 15/3100), Jahresbericht 2010 - Nr. 1, Tz. 2.1 - (Drucksache 15/4200) und Gutachtliche Prüfung des „Zukunftskonzepts Nürburgring“ durch den Landesrechnungshof (Drucksache 16/3960).

<sup>14</sup> Für das Jahr 2018 wurden Mittel von 700 Mio. € außerplanmäßig einer Haushaltssicherungsrücklage (Kapitel 20 02 Titel 919 01) zugeführt (Vorlage 17/4254). Für das Jahr 2019 wurden der Haushaltssicherungsrücklage 350 Mio. € und somit 250 Mio. € über den Ansatz hinaus zugeführt. Ferner wurde eine Zuführung von 50 Mio. € an die Rücklage Breitbandinfrastruktur - Gigabitausbau - (Kapitel 20 02 Titel 919 03) geleistet.

**Anlage 2**  
**zu dem Beitrag Nr. 3**  
**zu 2.7 Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen**

Der Stabilitätsrat<sup>1</sup> hat im Rahmen der regelmäßigen Haushaltsüberwachung die haushaltswirtschaftliche Lage von Bund und Ländern anhand einer kennzifferngestützten Analyse ihrer Stabilitätsberichte geprüft. Für Rheinland-Pfalz wurden dabei gemäß Bericht des Ministeriums der Finanzen vom September 2022 folgende Kennziffern zugrunde gelegt:

**Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung**

	Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung				Überschreitung
	Ist 2020	Ist 2021	Soll 2022		RegV 2023	RegV 2024	FPL 2025	FPL 2026	
<b>(Struktureller) Finanzierungssaldo</b> € je Einw.	-310	390	-234	<b>nein</b>	-81	-21	39	28	<b>nein</b>
<i>Schwellenwert</i>	-692	-177	-442		-492	-492	-492	-492	
<i>Länderdurchschnitt</i>	-492	23	-242						
<b>Kreditfinanzierungsquote</b> %	5,6	-2,6	4,3	<b>nein</b>	-0,8	-1,0	-0,9	-0,7	<b>nein</b>
<i>Schwellenwert</i>	15,9	4,0	7,2		9,2	9,2	9,2	9,2	
<i>Länderdurchschnitt</i>	12,9	1,0	4,2						
<b>Zins-Steuer-Quote</b> %	2,6	2,0	2,5	<b>nein</b>	2,2	2,5	2,9	3,0	<b>nein</b>
<i>Schwellenwert</i>	3,8	3,6	3,7		4,7	4,7	4,7	4,7	
<i>Länderdurchschnitt</i>	2,7	2,6	2,7						
<b>Schuldenstand</b> € je Einw.	7.826	7.732	7.950	<b>nein</b>	7.911	7.858	7.809	7.770	<b>nein</b>
<i>Schwellenwert</i>	9.690	9.854	10.197		10.297	10.397	10.497	10.597	
<i>Länderdurchschnitt</i>	7.454	7.580	7.844						
<b>Auffälligkeit im Zeitraum</b>	<b>nein</b>				<b>nein</b>				
<b>Ergebnis der Kennziffern</b>	<b>Eine Haushaltsnotlage droht nicht.</b>								

Der o. g. Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass in Rheinland-Pfalz unter Anwendung der Kriterien, die der Stabilitätsrat zur Haushaltsbeobachtung heranzieht, keine Haushaltsnotlage droht und die landesrechtliche Schuldenregel in allen Jahren eingehalten wird. Der Stabilitätsrat schloss sich in seiner Sitzung am 16. Dezember 2022 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

<sup>1</sup> Der Stabilitätsrat ersetzt seit 2010 den Finanzplanungsrat. Hierbei handelt es sich um ein gemeinsames Gremium des Bundes und der Länder. Der Stabilitätsrat ist bei der Bundesregierung eingerichtet. Mitglieder sind der Bundesminister der Finanzen, der Bundesminister für Wirtschaft und Energie sowie die für Finanzen zuständigen Minister der Länder.

Deutsche Bundesbank führte an, dass beim „Finanzierungssaldo je Einwohner“ noch kein Konjunkturberichtigungsverfahren 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.<sup>2</sup> Außerdem wurden dem Stabilitätsrat und den Finanzministerien des Bundes und der Länder nach den Beratungen der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder auf ihrer Konferenz im Mai 2017 ein Arbeitspapier zugeleitet, in dem Schwachstellen des derzeitigen Systems zur Haushaltsüberwachung aufgezeigt und Empfehlungen zur Berücksichtigung ergänzender bzw. alternativer Kennziffern aufgenommen wurden. Diese Empfehlungen flossen nicht in das vom Stabilitätsrat am 13. Dezember 2019 neu gefasste 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.<sup>3</sup>

Nach Ansicht des Unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats könne die Schuldenbremse die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels der europäischen Fiskalregeln v. a. angesichts der Kreditspielräume in Sondervermögen nur noch eingeschränkt absichern. Die Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat werde deswegen deutlich wichtiger und zugleich schwieriger. Bund und Länder hätten im Zuge der Corona-Krise erhebliche kreditfinanzierte Sondervermögen und daneben, bzw. auch schon vorher, Rücklagen aufgebaut. Diese sollten in den kommenden Jahren Maßnahmen außerhalb der Schuldenbremse finanzieren. Sie erhöhten aber das gesamtstaatliche Defizit.<sup>4</sup>

In seiner Sitzung am 6. Dezember 2018 beschloss der Stabilitätsrat als Grundlage der Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 ein Kompendium. Danach besteht das künftige Überwachungssystem aus zwei Teilen, die dem nachfolgenden Schaubild<sup>5</sup> entnommen werden können:

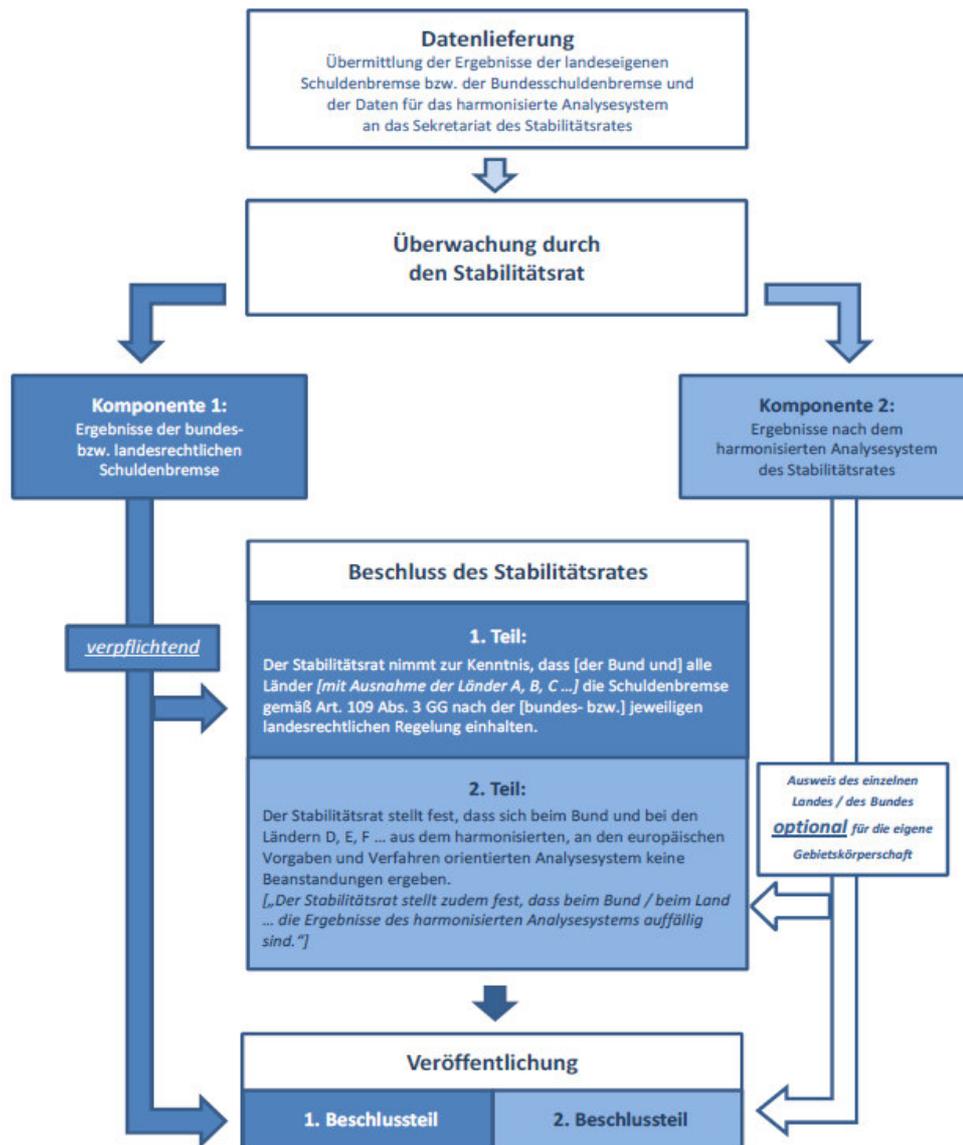
---

<sup>2</sup> Vgl. u. a. Ausführungen zu Nr. 3 des Jahresberichts 2015, Tz. 2.7 (Drucksache 16/4650).

<sup>3</sup> Nach Ansicht der Deutschen Bundesbank scheint eine effektive Haushaltsüberwachung ohne geeignete Übersichten zu laufenden Entwicklungen und Länderplanungen mit Ausweis von Handlungsbedarfen zum Wahren der jeweiligen Regeln kaum möglich. Das Datenmaterial zu den Länderergebnissen und Planungen müsse hierfür aussagekräftiger sein. Der Stabilitätsrat als zentrale Institution der Haushaltsüberwachung in Deutschland sollte zügig auf eine stringente und aussagekräftige Datengrundlage hinwirken (vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2020, S. 109, Monatsbericht Oktober 2021, S. 38, Monatsbericht Oktober 2022, S. 27, 29).

<sup>4</sup> 18. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenzen für das strukturelle gesamtstaatliche Defizit nach § 51 Abs. 2 HGrG des Unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats vom 26. April 2022, S. 2.

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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:

<sup>6</sup> Die Deutsche Bundesbank stellt fest, dass die vom Stabilitätsrat vereinbarten Tabellen zur länderweisen Abrechnung der Schuldenbremse für aussagekräftige Ländervergleiche nicht geeignet sind, da sie nicht hinreichend vereinheitlicht sind (vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2022, S. 29).

<b>Überwachung der Schuldenbremse nach dem harmonisierten Analysesystem</b>				
<b>Rheinland-Pfalz</b>				
Jahr		2021	2022	2023
		- in Mio. € -		
<i>Lfd. Nr.</i>				
	<b>Kernhaushalt</b>			
1	Bereinigte Einnahmen	22.984	19.708	21.553
2	Bereinigte Ausgaben	20.688	20.630	21.864
3	Finanzierungssaldo	2.297	-922	-312
4	<b>Saldo zu berücksichtigender besonderer Finanzierungsvorgänge</b>	802	-28	-469
5	Zuführung an Rücklagen	803	0	0
6	Entnahme aus Rücklagen	0	28	469
	<b>Kernhaushalt</b>			
	NKA:			
7	Nettokreditaufnahme (+)/ Nettotilgung (-)	-1.494	894	-158
	<b>Einzubeziehende Extrahaushalte</b>			
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			
	<b>Kern- und Extrahaushalte</b>			
	NKA:			
9	Nettokreditaufnahme (+)/ Nettotilgung (-)	-1.494	894	-158
	<b>Bereinigungen</b>			
10	<b>Saldo finanzieller Transaktionen</b>	41	38	27
11	Einnahmen aus finanziellen Transaktionen	63	76	68
12	Kernhaushalt	63	76	68
13	Extrahaushalte	0	0	0
14	Ausgaben aus finanziellen Transaktionen	22	38	41
15	Kernhaushalt	22	38	41
16	Extrahaushalte	0	0	0
	<b>Kern- und Extrahaushalte</b>			
	Um finanzielle Transaktionen bereinigte NKA			
17	Nettokreditaufnahme (+)/ Nettotilgung (-)	-1.453	932	-130

18	<b>Konjunkturkomponente</b>	1.873	-2	98
18a	Abzugsposition von der Konjunkturkomponente (= Konjunkturkomponente abzügl. kumulierter Nettokreditaufnahme (N) seit Gültigkeit der Schuldenbremse)	0	0	0

19	<b>Kern- und Extrahaushalte</b> <b>NKA nach Konjunkturbereinigung</b> <b>ggf. unter Berücksichtigung des</b> <b>Kreditaufnahmekontos (N)</b> (strukturelle Nettokreditaufnahme (+) / Nettotilgung (-))	420	930	-32
20	<b>Ausgleichskomponente</b>	0	0	0
21	<b>Kern- und Extrahaushalte</b> <b>Strukturelle NKA</b> ggf. unter Berücksichtigung des Kreditaufnahmekontos (Nettokreditaufnahme (+) / Nettotilgung (-))	420	930	-32
22	<b>Auffälligkeit? (nein, ja)</b> Auffällig, wenn strukturelle NKA (Ifd. Nr. 21) > 0.	ja	ja	nein

23	<b>Kreditfinanzierte</b> Ausgaben infolge einer anerkannten Notsituation	0	0	0
23a	Zusätzliche kreditfinanzierte Ausgaben infolge einer anerkannten Notsituation im harmonisierten Verfahren	589	930	0
24	Tilgungsbetrag gem. Tilgungsplan zur Ifd. Nr. 23	169	0	0
24a	Tilgungsbetrag gem. Tilgungsplan zur Ifd. Nr. 23a	0	0	2
25	<b>Kern- und Extrahaushalte</b> <b>Strukturelle NKA</b> ggf. unter Berücksichtigung des Kreditaufnahmekontos unter Berücksichtigung von Notsituationen (strukturelle Nettokreditaufnahme (+) / Nettotilgung (-))	0	0	-30
26	<b>Auffälligkeit? (nein, ja)</b> Auffällig, wenn strukturelle NKA unter Berücksichtigung von Notsituationen (Ifd. Nr. 25) > 0.	nein	nein	nein

<b>NEBENBEDINGUNG</b>				
N	<b>Kreditaufnahmekonto</b> (seit 2020 kumulierte Nettokreditaufnahme / null als Untergrenze)	1.091	1.093	965
<b>Kontrollgrößen</b>				
<b>Extrahaushalte [alle]</b>				
	Finanzierungssaldo	-468		
<b>Kern- und Extrahaushalte</b>				
	Schuldenstand (Veränderung ggü. Vorjahr)	-2.333		

**Anlage 3**  
**zu dem Beitrag Nr. 3**  
**Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben nach Hauptgruppen unterteilt**

Hauptgruppe	Zweckbestimmung	Einheit	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2021 zu 2012 Veränderung absolut, relativ
<b>0</b>	<b>Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben</b>	Mio. Euro	9.735	10.255	10.607	11.017	12.063	12.852	12.834	14.019	13.711	16.688	6.963
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	847	520	352	410	1.036	799	-18	1.185	-308	2.986	71,5
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	9,5	5,3	3,4	3,9	9,4	6,6	-0,1	9,2	-2,2	21,8	
<b>1</b>	<b>Verwaltungsleistungen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.<sup>1</sup></b>	Mio. Euro	809	895	828	920	843	826	813	833	844	803	-6
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	89	86	-67	92	-77	-17	-13	20	13	-41	-0,8
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	12,4	10,6	-7,5	11,1	-8,4	-2,0	-1,6	2,5	1,3	-4,8	
<b>2</b>	<b>Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen</b>	Mio. Euro	2.299	2.443	2.927	3.063	3.204	3.357	3.397	3.306	4.247	5.227	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	311	144	484	136	141	153	40	-91	940	981	2.928
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	15,6	6,3	19,8	4,6	4,6	4,8	1,2	-2,7	28,4	23,1	127,4
<b>3</b>	<b>Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen</b>	Mio. Euro	9.430	7.719	7.433	6.617	6.834	4.796	4.165	4.437	6.771	5.106	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	-891	-1.711	-286	-816	217	-2.038	-631	272	2.334	-1.666	-4.324
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	-8,6	-18,1	-3,7	-11,0	3,3	-29,8	-13,2	6,5	52,6	-24,6	-45,9
<b>0-3</b>	<b>Einnahmen</b>	Mio. Euro	22.273	21.312	21.795	21.617	22.934	21.831	21.209	22.596	25.573	27.833	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	356	-961	483	-178	1.317	-1.103	-622	1.387	2.977	2.260	5.561
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	1,6	-4,3	2,3	-0,8	6,1	-4,8	-2,8	6,5	13,2	8,8	25,0
<b>4</b>	<b>Personalausgaben</b>	Mio. Euro	5.397	5.468	5.625	5.761	5.955	6.188	6.310	6.704	7.062	7.300	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	90	71	157	136	194	237	122	394	358	237	1.903
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	1,7	1,3	2,9	2,4	3,4	3,9	2,0	6,2	5,3	3,4	35,3
<b>5</b>	<b>Sächliche Verwaltungskosten und Ausgaben für den Schuldendienst</b>	Mio. Euro	9.440	8.295	8.386	7.531	8.722	7.170	5.640	6.319	6.433	7.526	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	124	-1.145	91	-855	1.191	-1.552	-1.530	679	114	1.093	-1.914
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	1,3	-12,1	1,1	-10,2	15,8	-17,8	-21,3	12,0	1,8	17,0	-20,3
<b>6</b>	<b>Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen</b>	Mio. Euro	5.223	5.543	6.273	6.733	7.193	7.515	7.607	8.099	10.343	10.973	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	89	320	730	460	460	322	92	492	2.245	629	5.750
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	1,7	6,1	13,2	7,3	6,8	4,5	1,2	6,5	27,7	6,1	110,1
<b>7+8</b>	<b>Baumaßnahmen, Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen<sup>2</sup></b>	Mio. Euro	1.727	1.446	1.421	1.497	950	851	844	1.002	1.654	1.145	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	0	-281	-25	76	-547	-99	-7	158	652	-509	-583
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	0,0	-16,3	-1,7	5,3	-36,5	-10,4	-0,9	18,7	65,1	-30,8	-33,7
<b>9</b>	<b>Besondere Finanzierungsausgaben</b>	Mio. Euro	486	560	90	95	113	106	808	473	81	890	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	52	74	-470	5	18	-7	702	-335	-392	405	405
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	12,0	15,2	-83,9	5,6	18,9	-5,9	660,4	-41,5	-82,9	1.003,1	83,3
<b>4-9</b>	<b>Ausgaben</b>	Mio. Euro	22.273	21.312	21.795	21.617	22.934	21.831	21.209	22.596	25.573	27.833	
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	356	-961	483	-178	1.317	-1.103	-622	1.387	2.977	2.260	5.561
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	1,6	-4,3	2,3	-0,8	6,1	-4,8	-2,8	6,5	13,2	8,8	25,0

<sup>1</sup> In den Einnahmen der Hauptgruppe 1 sind 2012 bis 2016 Erstattungen des Pensionsfonds enthalten, vgl. Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017 (Az.: VGHN 2/15).

<sup>2</sup> In den Investitionsausgaben 2012 bis 2016 sind nichtinvestive Zuführungen an den Pensionsfonds enthalten, vgl. Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017 (Az.: VGHN 2/15).

<sup>3</sup> Die Haushaltsrechnung 2012 weist Investitionsausgaben von 1.759 Mio. € aus. In diesem Betrag sind laufende (nichtinvestive) Zuweisungen von 32 Mio. € enthalten, die irrtümlich bei einem Darlehensstil (Kapitel 20 26 Titel 853 02) gebucht worden waren.

**Anlage 4  
zu dem Beitrag Nr. 3**

**I. Ausgewählte Einnahmen und Ausgaben sowie Finanzierungssalden und Schulden in Euro je Einwohner 2017-2021<sup>1</sup>  
Kernhaushalte der Flächenländer<sup>2</sup>**

**1. Einnahmen****1.1 Bereinigte Einnahmen<sup>3</sup>**

Land	MV	HE	ST	RP	BW	BB	TH	SH	NW	BY	SL	SN	NI	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2021	6.845	5.845	5.734	5.604	5.564	5.472	5.459	5.395	5.385	5.378	5.330	5.317	4.977	5.450	- 2,8 %
2017-2019	5.185	4.633	5.013	4.334	4.775	4.776	4.813	4.375	4.199	4.849	4.413	4.738	4.109	4.556	- 4,9 %
2017-2021	5.647	4.966	5.202	4.649	4.971	4.966	4.966	4.714	4.637	4.933	4.717	4.927	4.372	4.821	- 3,6 %

**1.2 Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09)**

Land	RP	HE	NW	BY	SH	BW	BB	MV	NI	SL	TH	SN	ST	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2021	4.056	4.000	3.810	3.807	3.762	3.743	3.738	3.690	3.636	3.594	3.574	3.565	3.558	3.759	7,9 %
2017-2019	3.226	3.737	3.293	3.844	3.288	3.600	3.203	3.153	3.221	3.199	3.160	3.125	3.150	3.443	- 6,3 %
2017-2021	3.413	3.720	3.418	3.746	3.395	3.586	3.319	3.304	3.320	3.317	3.260	3.227	3.243	3.489	- 2,2 %

**1.3 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2)**

Land	MV	ST	BW	TH	SL	HE	SN	BB	NW	RP <sup>4</sup>	SH	BY	NI	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2021	2.117	1.668	1.551	1.545	1.529	1.462	1.423	1.363	1.306	1.275	1.183	1.179	1.065	1.350	- 5,6 %
2017-2019	1.474	1.423	848	1.284	1.024	583	1.271	1.194	617	822	750	534	605	764	7,6 %
2017-2021	1.668	1.503	1.086	1.346	1.200	920	1.369	1.272	941	956	917	755	773	992	- 3,7 %

**1.4 Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen (OGr. 33, 34)**

Land	MV	ST	SH	SN	TH	BB	HE	BY	NW	BW	SL	NI	RP	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2021	811	334	230	193	190	166	162	99	99	83	78	76	63	137	- 54,4 %
2017-2019	314	286	155	221	230	202	104	123	101	105	61	58	66	127	- 48,1 %
2017-2021	441	295	211	208	216	191	120	115	97	93	72	64	61	129	- 52,6 %

**2. Ausgaben****2.1 Bereinigte Ausgaben**

Land	ST	MV	BB	NW	TH	HE	BW	BY	SH	SN	SL	NI	RP	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2021	6.866	6.550	5.829	5.656	5.580	5.514	5.492	5.482	5.396	5.319	5.248	5.156	5.044	5.557	- 9,2 %
2017-2019	4.958	4.987	4.792	4.176	4.501	4.512	4.559	4.639	4.621	4.584	4.393	3.889	4.091	4.431	- 7,7 %
2017-2021	5.478	5.840	5.175	4.812	4.911	4.870	4.913	4.928	4.893	4.908	4.704	4.400	4.457	4.873	- 8,5 %

**2.2 Personalausgaben (HGr. 4)**

Land	BY	HE	RP	SL	BW	NI	NW	SH	TH	MV	ST	BB	SN	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2021	1.940	1.797	1.780	1.776	1.722	1.710	1.620	1.596	1.452	1.431	1.341	1.293	1.249	1.670	6,6 %
2017-2019	1.742	1.589	1.569	1.610	1.573	1.542	1.460	1.446	1.267	1.264	1.168	1.133	1.123	1.500	4,6 %
2017-2021	1.810	1.665	1.643	1.666	1.626	1.602	1.516	1.497	1.325	1.322	1.220	1.187	1.167	1.559	5,3 %

**2.3 Sächliche Verwaltungsausgaben und Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich (OGr. 51-54, 58)**

Land	BY	HE	BB	BW	NW	MV	TH	SH	SN	RP	ST	NI	SL	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2021	398	396	318	317	312	310	273	264	246	229	214	203	175	312	- 26,7 %
2017-2019	304	319	267	211	217	278	221	226	226	256	156	186	170	239	7,5 %
2017-2021	334	345	282	243	242	286	235	236	234	243	172	196	175	261	- 6,8 %

**2.4 Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse sowie an Kreditmarkt (OGr. 56, 57)**

Land	SL	ST	BW	HE	TH	MV	SH	BB	NW	RP	NI	BY	SN	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2021	256	153	141	135	130	121	115	98	88	81	74	31	19	92	- 12,1 %
2017-2019	354	176	121	153	160	137	158	113	132	148	135	47	37	118	25,3 %
2017-2021	322	166	122	147	149	133	140	103	112	123	111	42	30	106	15,8 %

**2.5 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)**

Land	ST	BB	MV	NW	SN	TH	NI	SH	BW	HE	RP <sup>4</sup>	SL	BY	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2021	4.443	3.446	3.441	3.134	3.094	2.947	2.902	2.886	2.865	2.794	2.676	2.644	2.485	2.953	- 9,4 %
2017-2019	2.833	2.669	2.570	1.950	2.461	2.252	1.851	2.122	2.260	2.151	1.897	1.858	2.030	2.127	- 10,8 %
2017-2021	3.259	2.984	3.224	2.478	2.730	2.533	2.284	2.416	2.488	2.376	2.179	2.131	2.177	2.461	- 11,5 %

**2.6 Baumaßnahmen und Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 7, 8)**

Land	MV	TH	ST	SN	BB	BY	SH	NW	BW	SL	HE	RP <sup>4</sup>	NI	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2021	1.246	778	715	710	674	629	535	503	447	397	391	279	267	530	- 47,3 %
2017-2019	738	602	626	737	610	515	670	417	393	401	300	220	176	448	- 50,8 %
2017-2021	875	668	661	747	618	564	604	464	434	410	337	269	207	485	- 44,6 %

**3. Finanzierungssaldo aus Einnahmen und Ausgaben<sup>5</sup>**

Land	RP	HE	MV	SL	BW	SN	SH	BY	TH	NI	NW	BB	ST	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2021	560	331	296	82	72	- 1	- 1	- 104	- 122	- 179	- 271	- 356	- 1.131	- 108	x
2017-2019	245	120	198	21	220	158	- 246	210	312	220	23	- 16	55	125	95,7 %
2017-2021	193	95	- 194	13	60	22	- 180	5	56	- 28	- 174	- 210	- 276	- 52	x

**4. Schulden gegenüber dem öffentlichen Bereich und dem Kreditmarkt**

Land	SL	SH	ST	NW	NI	TH	RP	BB	HE	MV	BW	BY	SN	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2021	13.813	10.829	10.179	8.917	7.731	7.444	6.985	6.905	6.388	5.813	3.560	1.562	979	5.981	16,8 %
2017-2019	13.950	9.517	8.893	7.859	7.176	6.816	7.490	5.993	6.427	5.040	3.422	1.197	887	5.423	38,1 %
2017-2021	13.969	9.942	9.264	8.229	7.401	6.984	7.347	6.317	6.489	5.322	3.494	1.313	913	5.625	30,6 %

**II. Anteile ausgewählter Einnahmen an den bereinigten Einnahmen sowie ausgewählter Ausgaben an den bereinigten Ausgaben 2017-2021 in %  
Kernhaushalte der Flächenländer**

**1. Einnahmen****1.1 Anteil Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09)**

Land	NI	RP	BY	NW	SH	HE	BB	SL	BW	SN	TH	ST	MV	Ø FL ohne RP
2021	73,1	72,4	70,8	70,8	69,7	68,4	68,3	67,4	67,3	67,0	65,5	62,0	53,9	69,0
2017-2019	78,4	74,4	79,3	78,4	75,2	80,7	67,1	72,5	75,4	66,0	65,6	62,8	60,8	75,6
2017-2021	76,1	73,5	76,0	74,3	72,3	75,4	66,8	70,5	72,3	65,5	65,6	62,3	58,8	72,6

**1.2 Anteil Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2)**

Land	MV	ST	SL	TH	BW	SN	HE	BB	NW	RP <sup>4</sup>	SH	BY	NI	Ø FL ohne RP
2021	30,9	29,1	28,7	28,3	27,9	26,8	25,0	24,9	24,3	22,7	21,9	21,9	21,4	24,8
2017-2019	28,4	28,4	23,2	26,7	17,8	26,8	12,6	25,0	14,7	19,0	17,2	11,0	14,7	16,8
2017-2021	29,4	28,9	25,3	27,1	21,6	27,7	18,0	25,6	19,6	20,4	19,2	15,2	17,5	20,3

**1.3 Anteil Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen (OGr. 33, 34)**

Land	MV	ST	SH	SN	TH	BB	HE	BY	NW	NI	BW	SL	RP	Ø FL ohne RP
2021	11,8	5,8	4,3	3,6	3,5	3,0	2,8	1,8	1,8	1,5	1,5	1,5	1,1	2,5
2017-2019	6,0	5,7	3,5	4,6	4,8	4,2	2,3	2,5	2,4	1,4	2,2	1,4	1,5	2,8
2017-2021	7,5	5,7	4,4	4,2	4,4	3,9	2,4	2,3	2,1	1,5	1,9	1,5	1,3	2,7

**2. Ausgaben****2.1 Anteil Personalausgaben (HGr. 4)**

Land	BY	RP	SL	NI	HE	BW	SH	NW	TH	SN	BB	MV	ST	Ø FL ohne RP
2021	35,4	35,3	33,8	33,2	32,6	31,4	29,6	28,6	26,0	23,5	22,2	21,8	19,5	30,1
2017-2019	37,6	38,3	36,7	39,7	35,2	34,5	31,4	35,0	28,2	24,5	23,7	25,4	23,6	33,9
2017-2021	36,8	37,0	35,5	36,9	34,3	33,2	30,7	32,1	27,1	23,9	23,1	23,2	22,5	32,2

**2.2 Anteil sächliche Verwaltungsausgaben und Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich (OGr. 51-54, 58)**

Land	BY	HE	BW	NW	BB	TH	SH	MV	SN	RP	NI	SL	ST	Ø FL ohne RP
2021	7,3	7,2	5,8	5,5	5,5	4,9	4,9	4,7	4,6	4,5	3,9	3,3	3,1	5,6
2017-2019	6,6	7,1	4,6	5,2	5,6	4,9	4,9	5,6	4,9	6,3	4,8	3,9	3,1	5,4
2017-2021	6,8	7,1	4,9	5,1	5,5	4,8	4,8	5,0	4,8	5,6	4,5	3,7	3,1	5,4

**2.3 Anteil Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse sowie an Kreditmarkt (OGr. 56, 57)**

Land	SL	BW	HE	TH	ST	SH	MV	BB	RP	NW	NI	BY	SN	Ø FL ohne RP
2021	4,9	2,6	2,5	2,3	2,2	2,1	1,9	1,7	1,6	1,6	1,4	0,6	0,4	1,7
2017-2019	8,1	2,7	3,4	3,6	3,6	3,4	2,8	2,4	3,6	3,2	3,5	1,0	0,8	2,7
2017-2021	7,0	2,5	3,1	3,1	3,1	2,9	2,4	2,0	2,9	2,5	2,7	0,9	0,6	2,2

**2.4 Anteil Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)**

Land	ST	BB	SN	NI	NW	SH	RP <sup>4</sup>	TH	MV	BW	HE	SL	BY	Ø FL ohne RP
2021	64,7	59,1	58,2	56,3	55,4	53,5	53,0	52,8	52,5	52,2	50,7	50,4	45,3	53,1
2017-2019	57,2	55,8	53,7	47,6	46,7	46,2	46,4	50,0	51,6	49,6	47,7	42,3	43,7	48,0
2017-2021	59,1	57,6	55,5	51,3	50,7	49,3	48,6	51,4	54,4	50,5	48,7	45,0	44,1	50,2

**2.5 Anteil Baumaßnahmen und Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 7, 8)**

Land	MV	TH	SN	BB	BY	ST	SH	NW	BW	SL	HE	RP <sup>4,7</sup>	NI	Ø FL ohne RP
2021	19,0	13,9	13,4	11,6	11,5	10,4	9,9	8,9	8,1	7,6	7,1	5,5	5,2	9,5
2017-2019	14,7	13,3	16,1	12,5	11,1	12,6	14,0	10,0	8,6	9,1	6,7	5,4	4,5	10,1
2017-2021	15,0	13,5	15,3	11,9	11,4	12,2	12,2	9,7	8,8	8,8	6,9	6,0	4,7	10,0

<sup>1</sup> Fachserie 14 Reihe 2, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts und Fachserie 14 Reihe 5, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts des Statistischen Bundesamts. Einwohnerzahl jeweils zum 30. Juni sowie Einnahmen und Ausgaben (Kernhaushalte) der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister.

<sup>2</sup> Auslagerungen von Ausgaben aus den Kernhaushalten in unterschiedlichem Umfang schränken die Vergleichbarkeit ein.

<sup>3</sup> Folgende Einnahmearten, die Teil der bereinigten Einnahmen sind, wurden in der Tabelle nicht dargestellt: Steuerähnliche Abgaben (OGr. 09), Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (HGr. 1), Schuldenaufnahmen bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen (OGr. 31).

<sup>4</sup> Als Folge des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017 (VGH N 2/15) wurden die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung (Pensionsfonds) in der Haushaltsplanung für die Haushaltsjahre 2017/2018 von Investitionstiteln der Gruppe 861 auf den nicht investiven Titel 634 01 und die Erstattungen aus dem Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung von der Gruppe 181 auf Titel der Gruppe 234 umgruppiert. Unter Berücksichtigung dieser haushaltssystematischen Zuordnung über den gesamten Betrachtungszeitraum wurden die für 2015 und 2016 ausgewiesenen Ergebnisse korrigiert.

<sup>5</sup> Bereinigte Einnahmen abzüglich der bereinigten Ausgaben zuzüglich des Saldos der haushaltstechnischen Verrechnungen.

<sup>6</sup> Infolge der Auflösung des Pensionsfonds sind 2017 knapp 4,8 Mrd. € Schulden gegenüber dem öffentlichen Bereich entfallen.

<sup>7</sup> Einschließlich der Investitionen der Landesbetriebe (280 Mio. €) betrug die Investitionsquote 2021 vereinfacht berechnet 6,9 %.

Hinweis:

Die mit „x“ gekennzeichneten Tabellenfelder wurden gesperrt, da ein Ausweis eines Wertes nicht sinnvoll ist.

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 Ausgaben	Die Ausgaben 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 Einnahmen	Die Einnahmen 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.
Finanzielle Transaktionen	Dies sind als vermögensneutral eingestufte Transaktionen. Ein Beispiel ist der Verkauf von Landesvermögen, z. B. einem Grundstück. Das Land bekommt zwar Geld, verliert jedoch das Grundstückeigentum. Eine solche Einnahme wird als vermögensneutral eingestuft. Daher wird sie bei der Ermittlung des strukturellen Haushaltsausgleichs (s. dort) nicht berücksichtigt.
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	<u>Investitionsausgaben</u> bereinigte Ausgaben
Kreditfinanzierungsquote I	<u>Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt</u> bereinigte Ausgaben
Kreditfinanzierungsquote II	<u>Nettokreditaufnahme insgesamt</u> bereinigte Ausgaben

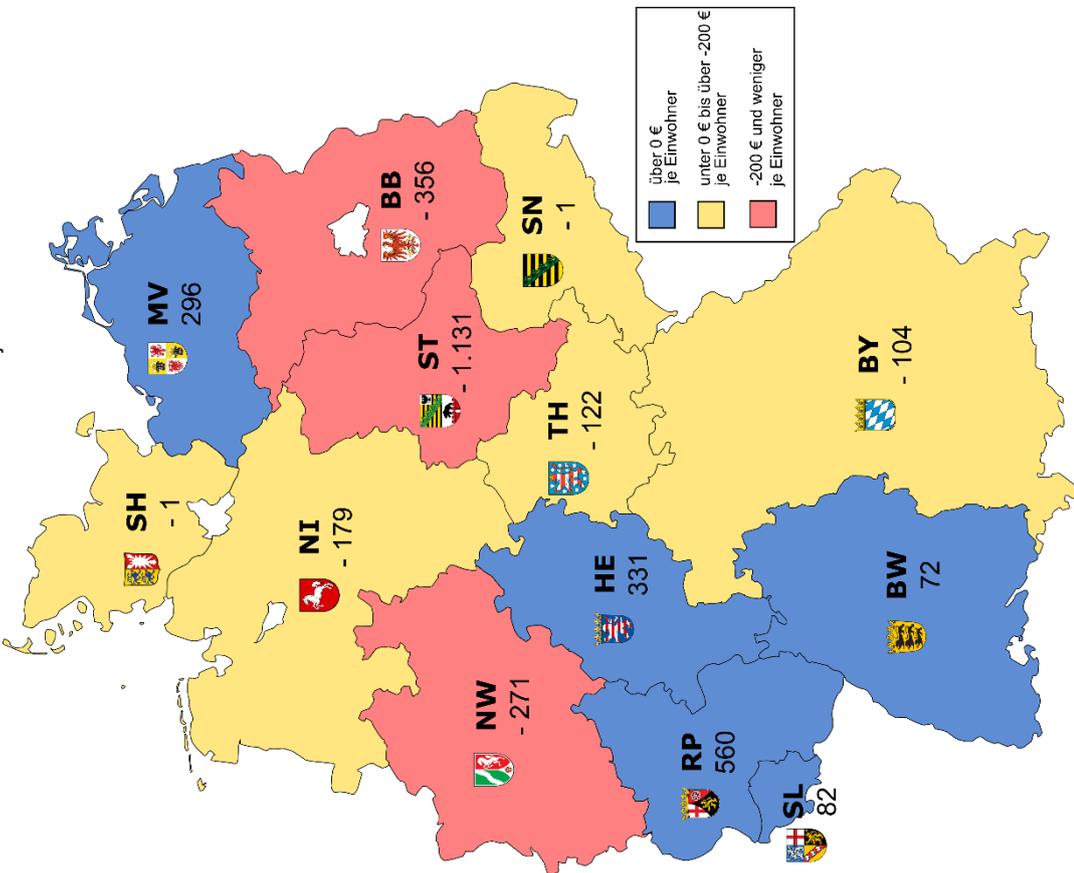
Konjunkturkomponente	Nach Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz ist der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Abweichungen davon sind zum Ausgleich konjunkturbedingter Defizite möglich. In dem Ausführungsgesetz zu Artikel 117 Landesverfassung wurde festgelegt, dass 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	$\frac{\text{Personalausgaben}}{\text{bereinigte Ausgaben}}$
Primärsaldo	Der Primärsaldo entspricht der Differenz zwischen Primäreinnahmen und Primärausgaben. Die Primäreinnahmen errechnen sich aus den bereinigten Einnahmen ohne haushaltstechnische Verrechnungen abzüglich der OGr. 13 (Einnahmen aus der Veräußerung von Gegenständen, Kapitalrückzahlungen). Die Primärausgaben ergeben sich aus den bereinigten Ausgaben 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).
Strukturell ausgeglichener Haushalt	<p>Artikel 109 Absatz 3 GG enthält das Gebot eines strukturell ausgeglichenen Haushalts. Danach ist der Haushalt grundsätzlich ohne neue Schulden auszugleichen. Ausnahmsweise können Kredite aufgenommen werden für den Ausgleich konjunkturbedingter Steuermindereinnahmen oder in außergewöhnlichen Not-situationen. Für den strukturellen Haushaltsausgleich können jedoch auch Schuldentilgungen erforderlich sein, z. B. bei konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen. Zudem wird der Haushalt um finanzielle Transaktionen (s. dort) bereinigt. Je nach den Umständen des Einzelfalls können sich im jeweiligen Haushaltsjahr in der Summe Kreditaufnahmemöglichkeiten oder eine Tilgungspflicht ergeben.</p> <p>Ein strukturell ausgeglichener Haushalt liegt vor, wenn in dem jeweiligen Jahr die Tilgungspflichten erfüllt werden bzw. die Kreditaufnahmen im verfassungsrechtlichen Rahmen bleiben.</p>
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	$\frac{\text{Zinsausgaben}}{\text{bereinigte Ausgaben}}$
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

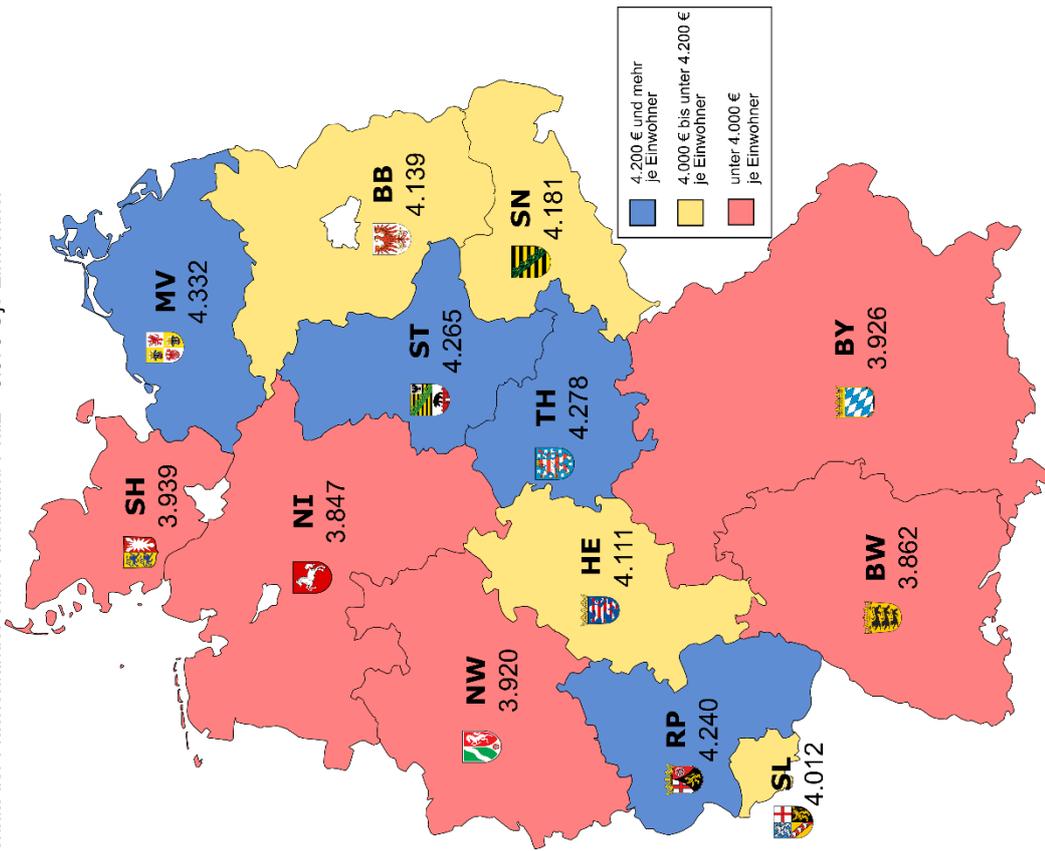
**Finanzierungssalden 2021 in € je Einwohner**

Durchschnitt der Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz = - 108 je Einwohner



**Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich<sup>1)</sup> und Kfz-Steuerkompensation 2021 in € je Einwohner**

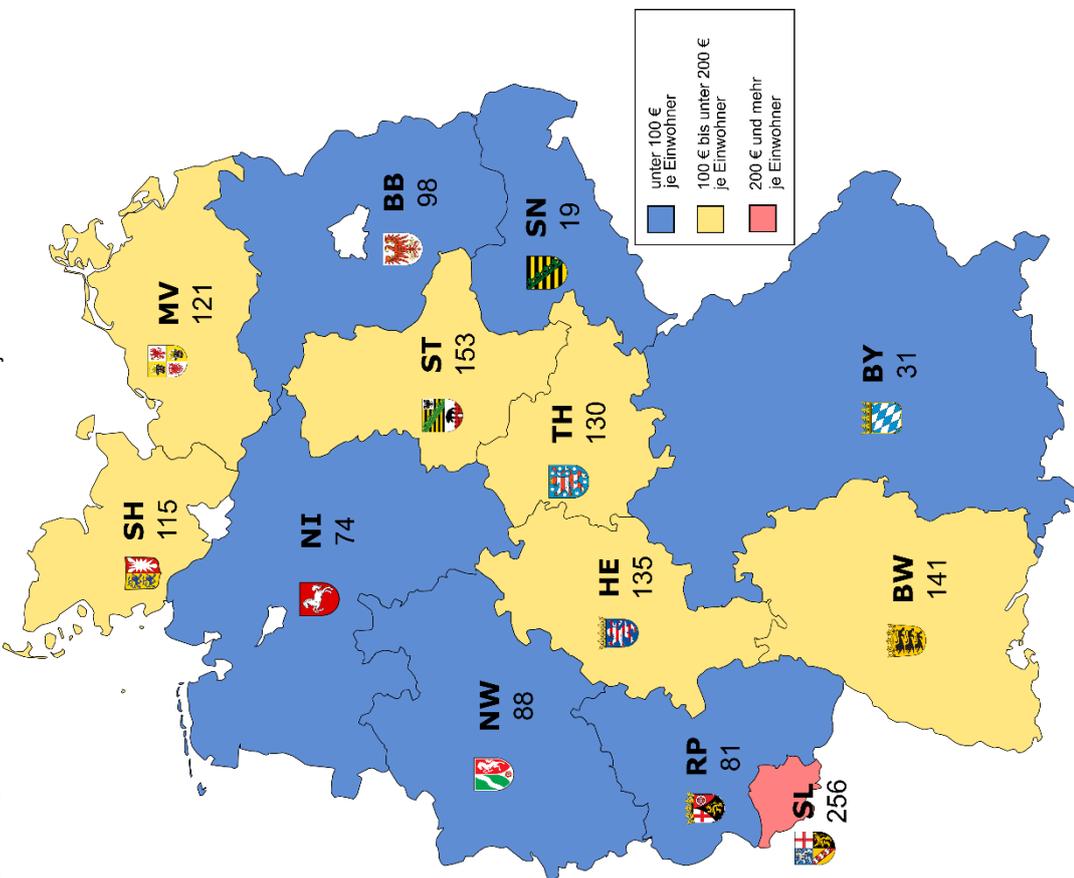
Durchschnitt der Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz = 3.975 € je Einwohner



1) Finanzkraftausgleich und Bundesergänzungszuweisungen

### Zinsausgaben 2021 in € je Einwohner

Durchschnitt der Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz = 92 € je Einwohner



### Schulden zum 31. Dezember 2021 in € je Einwohner

Durchschnitt der Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz = 5.981 € je Einwohner

