

JAHRESBERICHT 2026



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

PRÜFEN UND BERATEN

LANDESHAUSHALTSRECHNUNG LANDESHAUSHALT PÄDAGOGISCHES LAND
SHALTSAGE GEBÜHREN POLIZEI ONLINEZUGANGSGESETZ TRANSPARENZ
LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG OBJEKTIVITÄT WIRTSCHAFTLICHE
VERKEHRSVERWALTUNG STELLENBESETZUNGSVERFAHREN RECHTMÄSSIGKEIT
FÖRDERUNGEN FAMILIE, FRAUEN UND INTEGRATION BETEILIGUNGSVERWALTUNG
RASSEN EFFEKTIVITÄT NACHHALTIGKEIT UNABHÄNGIGKEIT VILLA MUSICA
SHALTSRECHNUNG LANDESHAUSHALT PÄDAGOGISCHES LANDESINSTITUT
HAUSHALTSAGE GEBÜHREN POLIZEI ONLINEZUGANGSGESETZ TRANSPARENZ
ESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG OBJEKTIVITÄT WIRTSCHAFTLICHKEIT
LUFTVERKEHRSVERWALTUNG STELLENBESETZUNGSVERFAHREN RECHTMÄSSIGKEIT
RUNGEN FAMILIE, FRAUEN UND INTEGRATION BETEILIGUNGSVERWALTUNG
KREISSTRASSEN EFFEKTIVITÄT NACHHALTIGKEIT UNABHÄNGIGKEIT VILLA MUSICA
LANDESHAUSHALTSRECHNUNG LANDESHAUSHALT PÄDAGOGISCHES LAND
HALTSAGE GEBÜHREN POLIZEI ONLINEZUGANGSGESETZ TRANSPARENZ
NDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG OBJEKTIVITÄT WIRTSCHAFTLICHE
RSVERWALTUNG STELLENBESETZUNGSVERFAHREN RECHTMÄSSIGKEIT
DERUNGEN FAMILIE, FRAUEN UND INTEGRATION BETEILIGUNGSVERWALTUNG
EFFEKTIVITÄT NACHHALTIGKEIT UNABHÄNGIGKEIT VILLA MUSICA
ECHNUNG LANDESHAUSHALT PÄDAGOGISCHES LANDESINSTITUT
ESLAGE GEBÜHREN POLIZEI ONLINEZUGANGSGESETZ TRANSPARENZ
FÜR POLITISCHE BILDUNG OBJEKTIVITÄT WIRTSCHAFTLICHKEIT
ERWALTUNG STELLENBESETZUNGSVERFAHREN RECHTMÄSSIGKEIT
HEN UND INTEGRATION BETEILIGUNGSVERWALTUNG
EFFEKTIVITÄT NACHHALTIGKEIT UNABHÄNGIGKEIT VILLA MUSICA

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

Telefon: 06232 617-444
Telefax: 06232 617-100

E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: rechnungshof.rlp.de



Inhalt

1 Vorbemerkungen	7
2 Haushalt	11
1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2024	12
2 Abwicklung des Landeshaushalts 2024	24
3 Haushaltsslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung	42
3 Besondere Prüfungsergebnisse	91
4 Beteiligungsverwaltung des Landes	92
5 Festsetzung und Erhebung von Gebühren im Bereich der Polizei	108
6 Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes	120
7 Stiftung Villa Musica Rheinland-Pfalz	136
8 Förderungen in den Bereichen Familie, Frauen und Integration	152
9 Bau, Unterhaltung und Verwaltung der Kreisstraßen der Landkreise durch den Landesbetrieb Mobilität	160
10 Luftverkehrsverwaltung im Auftrag des Bundes	174
11 Stellenbesetzungsverfahren beim Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	182
12 Stellenbesetzungsverfahren beim Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität	194
13 Förderungen des Pädagogischen Landesinstituts und Lehrkräftefortbildungsförderungen des Ministeriums für Bildung	206
14 Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz	220
4 Anlagen	235

Abkürzungen

Abkürzung	Bedeutung
AG	Aktiengesellschaft
Amtsbl.	Amtsblatt
BArz	Bundesanzeiger
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
Fpl.	Finanzplan
GAmtsbl.	Gemeinsames Amtsblatt des Ministeriums für Bildung und des Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätzgesetz
IT	Informationstechnik
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
LHO	Landeshaushaltsordnung
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
Nhpl.	Nachtragshaushaltsplan
OGr.	Obergruppe
Rn.	Randnummer
Tz.	Teilziffer
VV-LHO	Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der Landeshaushaltsordnung
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)

Länderkürzel

Länderkürzel	Land
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
BE	Berlin
BB	Brandenburg
HB	Bremen
HH	Hamburg
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

Kreiskürzel

Kreiskürzel	Landkreis
AW	Ahrweiler
AK	Altenkirchen
AZ	Alzey-Worms
DÜW	Bad Dürkheim
KH	Bad Kreuznach
WIL	Bernkastel-Wittlich
BIR	Birkenfeld
COC	Cochem-Zell
KIB	Donnersbergkreis
BIT	Eifelkreis Bitburg-Prüm
GER	Germersheim
LK KL	Kaiserslautern
KUS	Kusel
BIN	Mainz-Bingen
MYK	Mayen-Koblenz
NR	Neuwied
SIM	Rhein-Hunsrück-Kreis
EMS	Rhein-Lahn-Kreis
RP	Rhein-Pfalz-Kreis
SÜW	Südliche Weinstraße
SWP	Südwestpfalz
SAB	Trier-Saarburg
DAU	Vulkaneifel
WW	Westerwaldkreis

1 Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz übersendet dem Landtag und der Landesregierung den Jahresbericht 2026.¹

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 das Verwaltungshandeln zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit verbessert werden kann.

In dem Bericht ist das Ergebnis der Prüfung durch den Rechnungshof dargestellt, soweit es für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein kann. Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 2024, für das die Landesregierung Entlastung beantragt hat.

Dem Rechnungshof wurden in dem Zeitraum von Juli bis Dezember 2025 Entwürfe zur Haushaltsrechnung und im Dezember 2025 die Haushaltsrechnung 2024 zugeleitet.

Die Prüfung des Rechnungshofs war auf Teilbereiche und Schwerpunkte beschränkt.² Dies hat zur Folge, dass über einige Verwaltungen verstärkt berichtet wird.

Die geprüften Stellen erhielten jeweils Gelegenheit, sich zu den Prüfungsfeststellungen zu äußern.³ Stellungnahmen sind bei der Darstellung der Prüfungsergebnisse berücksichtigt, soweit sie dem Rechnungshof bis zur endgültigen Beschlussfassung des Kollegiums über den Jahresbericht vorgelegen haben.

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

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

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

² § 89 Abs. 2 LHO.

³ § 96 Abs. 1 LHO.

Die im Jahresbericht zitierten Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften des Bundes und des Landes können im Internet unter folgenden Adressen abgerufen werden:

- Bundesrecht: <https://www.gesetze-im-internet.de/index.html>,
- Landesrecht: <https://landesrecht.rlp.de/bsrp/search>.

Soweit Bezeichnungen mit Bezug zu Regelwerken verwendet werden, die dort lediglich in männlicher Form enthalten sind, wird auf geschlechtsneutrale Formulierung oder eine zusätzliche Verwendung weiblicher Formen verzichtet.

Die Prüfung der Jahresrechnung 2024 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz⁴ wird voraussichtlich im ersten Halbjahr 2026 durchgeführt. Zu weiteren Aufgaben und Veröffentlichungen des Rechnungshofs insbesondere zum Kommunalbericht sowie zu Rundfunkprüfungen wird auf dessen Internetseite <https://rechnungshof.rlp.de/veroeffentlichungen/> verwiesen.

Dem Kollegium des Rechnungshofs gehören an:

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

⁴ Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport, Kapitel 03 01 Ministerium, Titel 533 01 Sachausgaben des Verfassungsschutzes, Titel 812 06 Investitionsausgaben des Verfassungsschutzes.



2 Haushalt

1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2024

- 1 Belegprüfung
- 2 Vermerk zu Finanzierungssaldo und Nettokreditaufnahme in der Haushaltsrechnung
- 3 Über- und außerplanmäßige Ausgaben
- 4 Schuldenausweis
- 5 Nicht abgerechnete Abschlagszahlungen
- 6 Globalhaushalte der Hochschulen
- 7 Selbstbewirtschaftungsmittel der Hochschulen
- 8 Zeitliche Bindung von Ausgaberesten
- 9 Bildung von Bonusresten in den Obergruppen 51–54 und Übertragung auf Titel der Hauptgruppe 8
- 10 Genehmigung von Ausgaberesten in besonders begründeten Ausnahmefällen
- 11 Regelwerk Landesbetriebe
- 12 Globale Minderausgaben
- 13 Verpflichtungsermächtigungen
- 14 Jährlicher Finanzplan
- 15 Optimierung von IRM@, Medienbruchfreiheit

Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2024

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- keine wesentlichen Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2024 und den Büchern sowie in anderen Nachweisen aufgeführten Beträgen und Angaben festgestellt, die für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein könnten,
- keine wesentlichen Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht belegt waren.

1 Bei der dem Rechnungshof aufgegebenen Prüfung⁵ wurde insbesondere Folgendes festgestellt:

1 Belegprüfung

2 Nach den Ergebnissen der stichprobenweisen Prüfung wurden u. a.

- eindeutig zuordenbare Ausgaben auf einem Sammeltitel der Gruppe 547 gebucht, der laut Gruppierungsplan einen Auffangtatbestand darstellt, in welchem überwiegend anderweitig nicht zuordenbare Ausgaben zu buchen sind,
- in mehreren Fällen Zahlungen vor Fälligkeit getätigt,⁶
- in mehreren Fällen zahlungsbegründende Unterlagen nicht oder unvollständig im Haushaltbewirtschaftungssystem IRM@ hinterlegt sowie
- bei Abschlags- bzw. Schlusszahlungen die Anordnungsart „Einzelauszahlung“ gewählt, obwohl hierfür in IRM@ eine eigene Anordnungsart vorgesehen ist.

3 Das für den geprüften Bereich zuständige Ministerium hat erklärt, die Feststellungen würden künftig beachtet. Im Fall der Titelzuordnung würde die Einzelaufteilung geprüft und bei dem nächsten Haushaltaufstellungsverfahren ggf. angemeldet.

2 Vermerk zu Finanzierungssaldo und Nettokreditaufnahme in der Haushaltsrechnung

4 In der Haushaltsrechnung 2024 ist ein Vermerk an dem Ausweis des Finanzierungssaldos und der Nettokreditaufnahme ausgetragen.⁷ Danach verschlechtern sich Finanzierungssaldo und Nettokreditaufnahme gegenüber den ausgewiesenen Werten jeweils um 5,8 Mio. €, wenn bestimmte Zahlungen in der Obergruppe 62 berücksichtigt werden.

5 Es handelt sich um die Verbuchung von Zahlungen des Landes zur Entschuldung der Kommunen von Liquiditätskrediten. Laut Vermerk zu den Buchungen⁸ wurden 5,8 Mio. € Tilgungshilfen des Programms PEK-RP⁹ bezogen auf das Entschuldungsvolumen funktional den Tilgungen der Schuldübernahmen zugerechnet und auf Kapitel 20 27 Titel 591 01¹⁰ gebucht. Bei einer haushaltssystematischen Berücksichtigung der Tilgungshilfen in Obergruppe 62¹¹ ver-

⁵ Artikel 120 Abs. 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz, §§ 89 Abs. 2 und 97 Abs. 2 LHO.

⁶ Beispielsweise wurde eine Zahlung von 15.100 € 28 Tage vor Fälligkeit getätigt. In einem anderen Fall wurden 912.200 € elf Tage vorzeitig beglichen.

⁷ Fußnoten auf S. 14, 34, 35; grundlegend dazu S. 630 Fußnote 1 der Haushaltsrechnung.

⁸ S. 630 Fußnote 1 der Haushaltsrechnung.

⁹ Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz.

¹⁰ Zweckbestimmung des Titels: Tilgungsausgaben an öffentliche Unternehmen und Einrichtungen.

¹¹ Schuldendiensthilfen an öffentlichen Bereich.

schlechtern sich Finanzierungssaldo und Nettokreditaufnahme. Im Kapitel 20 27 war ein haushaltssystematisch passender Titel vorgesehen, nämlich Titel 623 02 Schuldendiensthilfen (Tilgungsanteil).

- 6 Im Regelfall der Entschuldung übernimmt das Land zunächst Schulden der Kommunen durch Vertrag (§§ 10, 11 Abs. 1 Alternative 2 LGPEK-RP). Sodann tilgt das Land die – nunmehr eigenen – Schulden.¹² Nach Auskunft des Ministeriums wurden mit den 5,8 Mio. € nicht Schulden des Landes getilgt. Vielmehr wurden die Mittel zugunsten von Ortsgemeinden ausgezahlt. Diese sollten so in die Lage versetzt werden, eigene, erst künftig aufliegende Verbindlichkeiten innerhalb der Verbandsgemeinde zu begleichen.¹³
- 7 Da keine Schulden des Landes getilgt wurden, sieht der Rechnungshof keinen Raum für eine Verbuchung der 5,8 Mio. € in einem Titel, welcher die Tilgung von Schulden des Landes als Zweckbestimmung aufweist. Die im Vermerk ausgewiesene Obergruppe 62 wäre stattdessen zutreffend gewesen.
- 8 Eine Korrekturbuchung von Fehlbuchungen ist indes gemäß § 76 Abs. 2 LHO nach Abschluss der Bücher ausgeschlossen. Nicht berichtigte Fehlbuchungen sind in der Jahresrechnung zu kenn-

zeichnen.¹⁴ Dies ist erfolgt. Weiterhin wird in der Übersicht 6 der Haushaltsrechnung eine Bereinigung vorgenommen, um den Schuldenstand korrekt auszuweisen.¹⁵

- 9 Im Jahresbericht werden mangels Korrekturmöglichkeit die Zahlen zugrunde gelegt, die sich aus den vorgenommenen Buchungen ergeben. Eine zutreffende Verbuchung hätte eine um 5,8 Mio. € geringere Netto-Tilgung und einen entsprechend geringeren Finanzierungssaldo ergeben.

3 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

- 10 Bei Kapitel 15 09 Titel 529 02¹⁶ waren in der Übersicht 1 Mehrausgaben von 4.276,26 € ausgewiesen. Diese sind teilweise aufgrund des Haushaltsvermerks durch Mehreinnahmen bei Titel 111 22¹⁷ und im Übrigen durch überplanmäßige Ausgaben von 666,27 € gedeckt. Für die überplanmäßigen Ausgaben war die gebotene Zustimmung des Ministeriums für Finanzen nicht eingeholt worden. Laut Ministerium ist die Ausgabe irrtümlicherweise im Rahmen der Deckungsfähigkeit nach § 6 LHG umgesetzt worden.

¹² Näher dazu und zu den damit verbundenen verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich einer möglichen Umgehung der Schuldenregel unter Nr. 3 des Jahresberichts.

¹³ Fall des § 12 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 11 Abs. 1 (Tilgungshilfe) LGPEK-RP.

¹⁴ Siehe Raack in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 76 Rn. 9, 86. Lfg.

¹⁵ S. 733 Fußnoten 3 bis 5.

¹⁶ Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit, Kapitel 15 09 Universität Koblenz, Titel 529 02 Zur Verfügung des Senats und der Fachbereiche.

¹⁷ Titel 111 22 Promotionsgebühren.

4 Schuldenausweis

- 11 In der Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2023 werden Wertpapierschulden von 20,8 Mrd. € angegeben. Das Statistische Bundesamt¹⁸ weist dagegen eine um 358 Mio. € höhere Wertpapierverschuldung des Landes aus.¹⁹
- 12 Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, es prüfe die Abweichung und reiche das Ergebnis nach.

5 Nicht abgerechnete Abschlagszahlungen

- 13 Nachdem der Zuwachs der nicht abgerechneten Abschlagszahlungen in den Haushaltsjahren 2022 und 2023 jeweils moderat war, stiegen diese im Haushaltsjahr 2024 bei der Landesoberkasse, der Landesjustizkasse und der Landeshochschulkasse insgesamt um mehr als 1,7 Mio. € an.
- 14 Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, die Entwicklung der Bestände ergäbe sich aus den Erfordernissen der täglichen Praxis der bewirtschaftenden Dienststellen. Die Landeskassen würden die Bestände in Kooperation mit den bewirtschaftenden Dienststellen engmaschig überwachen und seien zeitnah bemüht, Fehlentwicklungen zu korrigieren. Darüber hinaus bestünde für ältere

nicht abgerechnete Abschlagszahlungen jeweils zum 30. Juni eines Jahres eine Berichtspflicht gegenüber dem Ministerium. Hierzu seien die Verhinderungsgründe für eine abschließende Bearbeitung durch die Dienststellen zu dokumentieren.

- 15 Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Abrechnung älterer Abschlagszahlungen konsequent vom Ministerium überwacht wird.

6 Globalhaushalte der Hochschulen

6.1 Abweichung vom Brutto Prinzip

- 16 In Übersicht 3 der Haushaltsrechnung ist bei der Hochschule Kaiserslautern eine Entnahme aus der Rücklage „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“ von 28,7 Mio. € ausgewiesen. In der Titelübersicht werden solche Rücklagenentnahmen als Einnahme des Haushalts ausgewiesen. Allerdings wurden laut Titelübersicht nur 28,3 Mio. € entnommen, also 370.000 € weniger.
- 17 Das Ministerium hat erklärt, die Hochschule Kaiserslautern habe irrtümlich Ausgaben in Höhe des Differenzbetrags bei dem Einnahmetitel Kapitel 15 62 Titel 359 90²⁰ verbucht. Daraus resultiere die Abweichung. Künftig werde die Einhaltung des Brutto Prinzipps sichergestellt.

¹⁸ Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts vom 29. Juli 2024, Tabellenblatt 71321-06.

¹⁹ Inzwischen liegen die Daten des Jahres 2024 vor. Laut Übersicht 6 betrug die Wertpapierverschuldung 21,1 Mrd. €. Der Ausweis des Statistischen Bundesamts ist um 798 Mio. € höher. Ggf. erklärt sich die Abweichung aus der unterschiedlichen Abgrenzung von Statistik und Haushaltsrechnung. Dies ist durch das Finanzministerium noch aufzuklären.

²⁰ Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit, Kapitel 15 62 Hochschule Kaiserslautern (Globalhaushalt), Titel 359 90 Zuführung aus der „Rücklage Zukunftsvertrag“.

6.2 Abweichung zwischen Werten aus dem hochschul-eigenen System und der Darstellung in den von Wirtschaftsprüfern testierten Abschlüssen

18 Bei der Johannes Gutenberg-Universität (JGU) Mainz führte die Aufbereitung der Daten aus dem hochschuleigenen Buchungssystem in einzelnen Fällen zu Abweichungen zu den von den Wirtschaftsprüfern testierten Abschlüssen.

19 Das Ministerium erklärte, bei der Aufbereitung der Übersichten für die Haushaltsrechnung 2024 habe die JGU die Daten aus dem von ihr genutzten ERP-System²¹ MACH übertragen, worin die ergebnisneutralen Umsortierungen des Wirtschaftsprüfers nicht übernommen worden waren. Künftig werde auf eine einheitliche Darstellung geachtet. Die Haushaltsrechnung 2024 sei entsprechend berichtet worden.

7 Selbstbewirtschaftungsmittel der Hochschulen

20 Nach Aussage des Ministeriums vom Dezember 2018 sollen die Selbstbewirtschaftungsmittel²² der Hochschulen langfristig auf ein angemessenes Volumen reduziert werden, und zwar auf einen Zielwert von 200 % der Ansätze der Titelgruppe 71 (bzw. Titelgruppe 72 im Kapitel 15 10) im jeweiligen Hochschulkapitel. Die Selbstbewirt-

schaftungsmittel haben sich 2024 gegenüber 2023 um 194.049 € auf 17,3 Mio. € erhöht und überschreiten damit insgesamt das angemessene Volumen von 200 % um mehr als 2,3 Mio. €. Insbesondere die Hochschule Trier und die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften (DUV) Speyer waren auffällig.

21 Das Ministerium hat erklärt, ab dem Haushaltsjahr 2025 beläufe sich das angemessene Volumen der Selbstbewirtschaftungsmittel auf insgesamt 19,2 Mio. €, da die jeweiligen Ansätze entsprechend gestiegen seien. Daher lägen die Selbstbewirtschaftungsmittel im Jahr 2025 in Summe deutlich unterhalb des angemessenen Volumens. Insbesondere die Hochschule Trier unterschreite das zulässige Volumen im Haushaltsjahr 2025 im Umfang von 850.000 €.

22 Bei der DUV erfolge ab dem Haushaltsjahr 2025 eine Aufschlüsselung in Titelgruppe 71 „Lehre, Forschung und Fortbildung aus Grundmitteln“ und Titelgruppe 72 „Lehre, Forschung und Fortbildung aus Einnahmen“. Der Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln der DUV sei ausschließlich aus Einnahmen aufgebaut worden. Grundmittel seien nicht darin enthalten. Die Selbstbewirtschaftungsmittel würden für umfangreiche Erneuerungs- und Sanierungsarbeiten sowie Neuausstattungen benötigt. Aufgrund von Verzögerungen werde davon ausgegangen, dass die Selbstbewirtschaftungsmittel bis voraussichtlich 2026 weiter reduziert würden.

²¹ Ein ERP-System (Enterprise Resource Planning) ist eine Software, die verschiedene Geschäftsprozesse in einem System bündelt.

²² Selbstbewirtschaftungsmittel sind überaus flexibel einsetzbare Mittel. Wesentliche Haushaltsgrundsätze gelten für sie nicht. Sie stehen zeitlich unbegrenzt zur Verfügung, unterliegen nicht der Gesamtdeckung und dem Bruttoprinzip; die Rechnungslegung ist vereinfacht. Näher dazu Tappe in Gröpl, BHO/LHO, 2. Auflage 2019, § 15 Rn. 36–48. Selbstbewirtschaftungsmittel sind in § 15 Abs. 2 LHO geregelt.

23 Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass sich 2024 der Abstand zum angemessenen Volumen vergrößert hat. Sollten die endgültigen Zahlen zu 2025 die avisierte Verbesserung nicht belegen, wird empfohlen, durch Reduzierung der Haushaltsansätze im kommenden Haushaltaufstellungsverfahren die Selbstbewirtschaftungsmittel zurückzuführen.

8 Zeitliche Bindung von Ausgaberesten

24 Nach § 45 Abs. 2 LHO ist die Verfügbarkeit von Ausgaberesten zeitlich begrenzt, im Regelfall auf einen Zweijahreszeitraum. Dieser beginnt mit dem Haushaltsjahr, in dem die übertragene Ausgabevermächtigung durch den Haushaltsplan veranschlagt worden ist.²³

25 Bei einigen Titeln wurden seit 2021 keine oder kaum Ausgaben getätigt; teilweise handelte es sich um Leertitel.²⁴ Dennoch wurden die Ausgabereste seitdem teils unverändert übertragen.

26 Das Ministerium hat hierfür Verzögerungen bei den Maßnahmen, die Corona-Pandemie oder das Vorhalten von Mitteln für Gutachten geltend gemacht.

27 Der Rechnungshof empfiehlt wegen der hohen Ausgabereste, lange bestehende Ausgabereste – und dabei insbesondere die bereits genannten²⁵ – vor der erneuten Übertragung besonders kritisch zu prüfen.

9 Bildung von Bonusresten in den Obergruppen 51–54 und Übertragung auf Titel der Hauptgruppe 8

28 Im Einzelplan 15 wurden in einigen Fällen²⁶ Bonusreste bei Titeln der Obergruppen 51 bis 54 (ohne die Gruppen 529 und 531) gebildet und ganz oder teilweise auf Titel der Hauptgruppe 8 übertragen, ohne dass die rechtliche Grundlage nach § 6 Abs. 3 LHG gegeben war.

²³ Dazu näher Tappe in Gröpl, BHO/LHO, 2. Auflage 2019, § 45 Rn. 52.

²⁴ Kapitel 04 07 Landesamt für Finanzen, Titel 518 12 Leasing von Maschinen und Geräten, Wartung und Projektmittel; Kapitel 08 11 Fördermaßnahmen und Projekte im Verkehrsbereich, Titel 892 02 Projekte und Maßnahmen im Bereich Verkehr; Kapitel 14 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 526 13 Erstellung von Gutachten im Vollzug der Störfall-Verordnung und Titel 533 01 Kosten für Auszeichnungen sowie Titel 812 71 Trinkwasserüberwachung und Dokumentation.

²⁵ Kapitel 04 07 Landesamt für Finanzen, Titel 518 12 Leasing von Maschinen und Geräten, Wartung und Projektmittel; Kapitel 08 11 Fördermaßnahmen und Projekte im Verkehrsbereich, Titel 892 02, Projekte und Maßnahmen im Bereich Verkehr; Kapitel 14 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 526 13 Erstellung von Gutachten im Vollzug der Störfall-Verordnung und Titel 533 01 Kosten für Auszeichnungen sowie Titel 812 71 Trinkwasserüberwachung und Dokumentation.

²⁶ Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit, Kapitel 15 13 Allgemeine Bewilligungen – Hochschulen, Forschung und Universitätsmedizin –, Titel 547 71 Sonstige sächliche Verwaltungsausgaben, Titel 547 73 Sachausgaben, Titel 548 02 Globale Mehrausgabe 'Ausgleich Energiekostenanstieg' und Kapitel 15 20 Allgemeine Bewilligungen im Gesundheitswesen, Titel 514 03 Beschaffung von Impfstoffen einschl. Bereitstellungsgebühr, Titel 518 01 Mieten und Pachten für Grundstücke, Gebäude und Räume sowie Kapitel 15 64 Hochschule für Wirtschaft und Gesellschaft Ludwigshafen, Titel 518 01 Mieten und Pachten für Grundstücke, Gebäude und Räume.

- 29 Das Ministerium hat erklärt, dass die vorgenommenen Übertragungen haushaltrechtlich nicht den Anforderungen des § 6 Abs. 3 LHG entsprechen. Im Haushaltsvollzug könnte aber – teilweise nach Einwilligung des Ministeriums – über Deckungsfähigkeiten dasselbe Ergebnis erreicht werden. Künftig werde auf die Einhaltung der ober- wie hauptgruppenreinen Restebildung verstärkt geachtet, sodass vergleichbare Konstellationen nicht erneut auftreten sollten.
- 30 Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass die Nutzung von Deckungsfähigkeiten im Haushaltsvollzug ggf. ausgeschlossen ist, wenn zuvor Mehrbedarfe im Titel auftreten, aus welchem die Mittel genutzt werden sollen. Mithin können Rechtsverstöße bei der Resteübertragung haushalterisch zu anderen Ergebnissen führen.

10 Genehmigung von Ausgaberesten in besonders begründeten Ausnahmefällen

- 31 Das für Finanzen zuständige Ministerium kann nach § 45 Abs. 4 LHO bei der Haushaltsführung in besonders begründeten Einzelfällen die Übertragbarkeit zulassen, soweit Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen noch im nächsten Haushaltsjahr zu leisten sind. Diese Form der Ermächtigung ersetzt die unterbliebene Ausbringung eines Haushaltsvermerks oder eine nicht vorgenommene haushaltsgesetzliche Regelung der Übertragbarkeit von Ausgaben.²⁷

Eine Übertragbarkeit nach § 45 Abs. 4 LHO kann nur zugelassen werden, solange das Haushaltsjahr, in dem die Ausgaben zu veranschlagen sind, noch nicht abgelaufen ist.²⁸

- 32 In Kapitel 14 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 686 06 Beiträge an deutsche Vereine sowie an internationale Organisationen wurde 2023 ein Rest von 8.000 € genehmigt und nach 2024 übertragen. Im Jahr 2024 wurde der Rest nicht benötigt, vielmehr entstanden bei dem Titel Minderausgaben von 10.600,71 €, wovon 10.000 € nach 2025 übertragen werden. Als Begründung im Antrag zur Zulassung der Übertragbarkeit vom 12. Dezember 2023 hieß es: „Auszahlungen zu Lasten des Haushaltsansatzes 2024 sind nicht möglich, da dieser bedarfsgerecht kalkuliert ist.“ Mit der gleichen Begründung im Antrag 2024 wurde die Übertragbarkeit der 10.000 € nach 2025 zugelassen.
- 33 Der Rechnungshof empfiehlt, eine erneute Zulassung zur Übertragbarkeit kritisch zu hinterfragen, falls der Rest in 2025 nicht verausgabt wurde.

²⁷ Hugo in Scheller, Kommentar zum Haushaltrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: 1. Oktober 2023, Rn. 91.

²⁸ Nr. 6 zu § 45 VV-LHO.

11 Regelwerk Landesbetriebe

- 34 Das Ministerium hat dem Rechnungshof einen ersten Entwurf des Regelwerks für Landesbetriebe zur Haushalts- und Wirtschaftsführung vorgelegt. Nach Berücksichtigung der Anmerkungen des Rechnungshofs wird zeitnah ein aktualisierter Entwurf vorgelegt.

12 Globale Minderausgaben

- 35 In der Übersicht 16 der Haushaltsrechnung 2024 wurden Globale Minderausgaben (GMA) bei den Hauptgruppen 7 und 8 (investiver Bereich) ausgewiesen. Im Einzelplan 03²⁹ wurden 7,7 % der GMA im investiven Bereich erwirtschaftet, im Einzelplan 08³⁰ waren es 9,1 % und im Einzelplan 12³¹ sogar 100,0 %.

- 36 Nach der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung³² sollen die GMA möglichst außerhalb der Hauptgruppen 7 und 8 erbracht werden.

- 37 Das Ministerium hat mitgeteilt, es halte es nicht für sinnvoll, zur Gewährleistung einer sparsamen Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln Ausgaben der Hauptgruppen 7 und 8 kategorisch von der

Erbringung globaler Minderausgaben auszuschließen. Alleine die haushaltssystematische Zuordnung einer Ausgabe zu den Hauptgruppen 7 und 8 lasse keine Aussage darüber zu, ob die dort veranschlagten Ausgaben im Vergleich zu den in anderen Hauptgruppen veranschlagten Ausgaben notwendiger oder wirtschaftlicher seien. Im Einzelplan 08 habe die Höhe der GMA von 33 Mio. € die Einbeziehung der Hauptgruppe 8 erfordert. Bei Kapitel 08 01 Titel 549 01 sei ein Haushaltsvermerk ausgebracht, um die notwendigen Gestaltungsspielräume zur Bewirtschaftung im Einzelplan zu erhalten. Ebenso lasse der Haushaltsvermerk bei Kapitel 12 20 Titel 549 01 die Erwirtschaftung der GMA aus den Hauptgruppen 5 bis 8 des Einzelplans 12 zu.

- 38 Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass sich bei hohen prozentualen Anteilen der GMA an Einzeltiteln die Frage stellt, ob diese – und entsprechend die GMA – nicht bereits bei der Veranschlagung hätten abgesenkt werden können. Die Erbringung der GMA im investiven Bereich sollte möglichst, wie in der Verwaltungsvorschrift zur Haushalts- und Wirtschaftsführung vorgesehen, vermieden werden.³³

- 39 In zwei Fällen³⁴ wurden Ausgabereste zur Erwirtschaftung der GMA herangezogen, mit der Folge, dass die GMA die Ansätze überstiegen.

²⁹ Ministerium des Innern und für Sport.

³⁰ Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.

³¹ Hochbaumaßnahmen und Wohnungsraumförderung.

³² Vom 12. Dezember 2023 (0410-0006-0401 421 HH 2024).

³³ Siehe hierzu auch Nr. 3 Tz. 2.4 dieses Jahresberichts.

³⁴ Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit, Kapitel 15 01 Ministerium, Titel 533 01 Schadenersatz aus Billigkeitsgründen; Kapitel 15 10 Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Titel 686 03 Zuschüsse an die Taberna Academica der Hochschule.

- 40 Das Ministerium hat erklärt, es werde künftig darauf achten, dass die haushaltstellenbezogene Erbringung der GMA maximal auf die Höhe des Ansatzes des laufenden Jahres begrenzt werde.
- 41 In einem weiteren Fall³⁵ wurde eine Haushaltsstelle zur Erbringung der GMA herangezogen, obwohl deren Kapitel nach der Erläuterung des GMA-Titels³⁶ dafür nicht vorgesehen war.
- 42 Das zuständige Fachressort hat mitgeteilt, die Heranziehung des Titels zur Erbringung der GMA entspreche grundsätzlich nicht der Vorgehensweise der Erläuterung. Diese werde in zukünftigen Haushaltsrechnungen beachtet.

13 Verpflichtungsermächtigungen

- 43 Verpflichtungsermächtigungen führen zu Haushaltsvorbelastungen und engen den finanziellen Handlungsspielraum ein.³⁷ Der Rechnungshof hat angeregt, zu prüfen, ob die Belastung künftiger Haushalte durch Verpflichtungsermächtigungen ähnlich wie auf Bundesebene stärker gesteuert werden sollte. Bei der Aufstellung des Bundeshaushalts für ein Haushaltsjahr dürfen die kumulierten Vorbindingen pro Titel 80 % des jeweiligen Titelansatzes nicht überschreiten. In den beiden darauffolgenden Haushaltsjahren sinken die Vorbindungsquoten auf 60 % bzw. 40 %. Die vorgenannte maximale Vorbbindung pro Titel darf nur im Ausnahmefall überschritten werden. Die Ausnahmetatbestände sind jedoch stets mit dem Bundesministerium der Finanzen abzustimmen.³⁸
- 44 Das Ministerium hat erklärt, die Übernahme einer entsprechenden Regelung werde geprüft. Dazu sei u. a. beabsichtigt, anhand einer Bund-Länder-Umfrage zu klären, welche Länder eine dem Bund ähnliche Regelung haben sowie einen Erfahrungsbericht des Bundes zu dieser Regelung einzuholen. Das Ergebnis werde dem Rechnungshof im ersten Quartal 2026 mitgeteilt.

³⁵ Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport, Kapitel 03 18 Personalverwaltung der Stationierungsstreitkräfte, Titel 527 01 Reisekostenvergütungen.

³⁶ Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport, Kapitel 03 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 549 01 Globale Minderausgaben.

³⁷ Siehe hierzu auch Nr. 3, Tz. 2.8.1 dieses Jahresberichts.

³⁸ Bundesministerium der Finanzen, Verfahrenshinweise für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 und des neuen Finanzplans 2026 bis 2028, Geschäftszeichen: II A 1 – H 1105/23/10001 :001 vom 7. März 2024, Nr. 5, S. 6.

14 Jährlicher Finanzplan

45 Nach § 31 Abs. 1 Satz 1 LHO stellt das für Finanzen zuständige Ministerium entsprechend den Bestimmungen des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) sowie des HGrG einen Finanzplan für fünf Jahre auf. Zusammen mit der Regierungsvorlage legt das Ministerium der Finanzen den Finanzplan vor. Wird ein Doppelhaushalt erstellt, wird bislang für diesen nur ein Finanzplan erstellt.

46 Nach einem Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin³⁹ besteht die Pflicht zur jährlichen Vorlage eines Finanzplans auch dann, wenn wegen eines Doppelhaushalts im laufenden Haushaltsjahr kein Entwurf eines Haushaltsgesetzes für das nächste Haushaltsjahr vorgelegt werden muss.

47 Das Ministerium hat erklärt, Bund und Länder seien gemäß § 50 HGrG i. V. m. § 9 Abs. 1 und § 14 StabG verpflichtet, ihrer Haushirtschaft eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen. Im Falle der Aufstellung eines Doppelhaushalts werde im Finanzplan ein sechsjähriger Planungszeitraum dargestellt. Dies gewährleiste, dass für jedes Haushaltsjahr ein mindestens fünfjähriger Planungszeitraum ausgewiesen werde. Weiterhin nehme das angesprochene Urteil maßgeblich Bezug auf Artikel 86 Abs. 3 der Verfassung von Berlin, dem in der Verfassung für Rheinland-Pfalz keine Entsprechungs-norm gegenüberstehe.

48 Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass das angesprochene Urteil konstatiert⁴⁰, dass der Regelungsgehalt des Artikel 86 Abs. 3 der Verfassung von Berlin übereinstimmt mit § 50 Abs. 1 HGrG, § 9 Abs. 1 (i. V. m. § 14 Satz 1) StabG bzw. § 50 Abs. 3 Satz 1 HGrG. Diese Vorschriften gelten für Rheinland-Pfalz gleichermaßen. Nach § 14 StabG i. V. m. § 9 Abs. 3 StabG ist der Finanzplan jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen. Lediglich für jeden Doppelhaushalt einen Finanzplan zu erstellen, entspricht also nicht der gesetzlichen Anforderung und wird zugleich den Aktualitätserfordernissen nicht gerecht. Eine Anpassung des Finanzplans im Jahr 2025 hätte u. a. die im Nachtragshaushalt 2025/2026 vorgesehene Aufstockung der Infrastrukturmittel des Landes von 50 Mio. € jährlich berücksichtigen können.

49 Beispielhaft sei auf Hessen, Niedersachsen, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen verwiesen. In deren Landesverfassungen finden sich ebenfalls wie in Rheinland-Pfalz keine Entsprechungen zur oben genannten Norm der Verfassung von Berlin. Dennoch legen die Finanzministerien jährlich einen Finanzplan trotz Doppelhaushalten vor und erfüllen so die gesetzlichen Vorgaben.

50 Künftig sollte daher entsprechend den gesetzlichen Vorgaben der Finanzplan jährlich der Entwicklung angepasst und fortgeführt werden.

³⁹ Urteil vom 22. November 2005, VerfGH 217/04 (juris).

⁴⁰ A. a. O. juris-Rn. 69.

15 Optimierung von IRM@, Medienbruchfreiheit

- 51 Bei der Belegprüfung, siehe Tz. 1 dieses Beitrags, wurden einige Übertragungsfehler von der E-Akte zu IRM@ festgestellt. Diese ließen sich durch eine automatisierte Datenübertragung zur E-Akte vermeiden.
- 52 Dadurch würden beispielsweise Benutzer-IDs der Prüfenden oder E-Rechnungen aus der E-Akte automatisch in IRM@ übernommen. Die Prozessoptimierung wäre der Medienbruchfreiheit, der Digitalisierung und dem Bürokratieabbau förderlich. Daher regt der Rechnungshof an, die Schaffung einer automatisierten Datenübernahme zwischen den Anwendungen zu prüfen.

2 Abwicklung des Landeshaushalts 2024

- 1 Haushaltsabschluss
- 2 Rechnungsergebnisse
- 3 Finanzierungs- und Primärsalden
- 4 Bereinigte Ausgaben und Einnahmen
- 5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe
- 6 Ausgabereste und Vorgriffe
- 7 Vergleich des Rechnungsergebnisses mit dem Rechnungssoll
- 8 Kreditermächtigungen

Abwicklung des Landeshaushalts 2024

Die Haushaltsrechnung 2024 schloss mit einem Finanzierungsüberschuss von 1.107 Mio. € ab. Dieser wurde zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt in Höhe von 791 Mio. € verwendet. Darüber hinaus wurden den Rücklagen per saldo 317 Mio. € zugeführt.

Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die bereinigten Einnahmen insbesondere aufgrund höherer Steuereinnahmen um 6,5 % auf 23,6 Mrd. € und die bereinigten Ausgaben um 6,3 % auf 22,5 Mrd. €.

Die Ausgabereste – brutto – reduzierten sich gegenüber 2023 um 394 Mio. € auf 3,9 Mrd. €. Der Rückgang war allerdings auf nur zwei Titel zurückzuführen. Bei diesen waren im Vorjahr noch 450 Mio. € neue Ausgabereste gebildet worden. Insgesamt haben sich die Ausgabereste seit 2015 mehr als verdreifacht.

Die hohen Ausgabereste beeinträchtigen die Transparenz des Haushalts und stellen Risiken für den Haushaltsvollzug dar.

Die Bruttokreditaufnahmen von insgesamt 4,6 Mrd. € für den Landeshaushalt – einschließlich Umschuldungen – und für die Betriebshaushalte hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

1 Haushaltabschluss

- 53 Die Haushaltsrechnung 2024 schließt unter Berücksichtigung der Haushaltsreste ausgeglichen ab.

Haushaltabschluss für das Haushaltsjahr 2024

Gegenstand der Nachweisung	Einnahmen €	Ausgaben €
Rechnungsergebnis		
a) Nach der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2024 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	28.145.333.260,92	28.145.333.260,92
b) Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahrs 2024 verbliebenen Haushaltsreste, die in das Haushaltsjahr 2025 übertragen wurden	3.844.363.560,48	3.844.363.560,48
c) Rechnungsergebnis: Summe der Ist-Beträge (a) und der am Schluss des Haushaltsjahrs 2024 verbliebenen Haushaltsreste (b)	31.989.696.821,40	31.989.696.821,40
Haushaltsermächtigung		
d) Nach dem Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2024 beträgt das Haushalts-Soll	31.211.354.300,00	31.211.354.300,00
e) Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2023 übernommenen Haushaltsreste	4.234.772.564,04	4.234.772.564,04
f) Rechnungssoll: Summe der Soll-Beträge (d) und der aus dem Haushaltsjahr 2023 übernommenen Haushaltsreste (e)	35.446.126.864,04	35.446.126.864,04
g) Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Rechnungssoll (f)	-3.456.430.042,64	-3.456.430.042,64
h) Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2024		Ausgleich

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Haushaltsrechnung des Landes Rheinland-Pfalz.

- 54 Die Rechnungsergebnisse unterschritten die Haushaltsermächtigung bei den Einnahmen und Ausgaben um jeweils 3,5 Mrd. €. Dies resultierte insbesondere aus geringeren Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (OGr. 32) und geringeren Tilgungsausgaben (OGr. 59) im Ist als im Plan.

2 Rechnungsergebnisse

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

Rechnungsergebnisse⁴¹

Haushaltsjahr	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
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
2021	28.200,4	8,8
2022	26.177,8	-7,2
2023	28.595,7	9,2
2024	27.754,9	-2,9

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen des Landes Rheinland-Pfalz.

56 Im Jahr 2024 verringerte sich das Rechnungsergebnis gegenüber dem Vorjahr um 841 Mio. € (-2,9 %). Wie im Abgleich zur Haushaltsermächtigung war dies auf geringere Schuldenaufnahmen und Tilgungsausgaben zurückzuführen. Zudem führte das Land den Rücklagen weniger Mittel zu (Gr. 919).

3 Finanzierungs- und Primärsalden

3.1 Finanzierungssaldo und Haushaltsausgleich

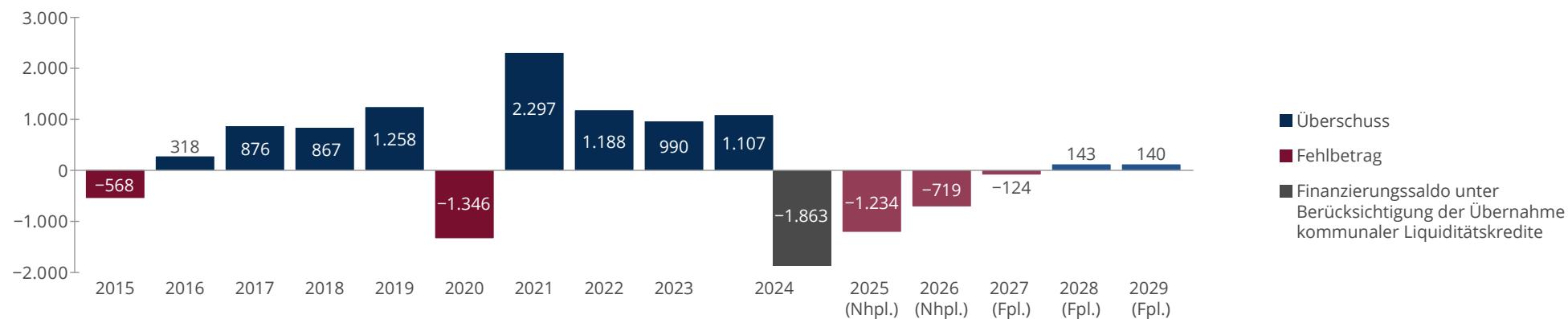
57 In der Finanzierungsrechnung werden die bereinigten Einnahmen den bereinigten Ausgaben gegenübergestellt. Die Bereinigung betrifft besondere Finanzierungsvorgänge (Tilgungen bzw. Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Rücklagenzuführungen bzw. -entnahmen und Überschüsse bzw. Deckung von Fehlbeträgen).

58 Ab 2016 verzeichnete das Land – mit Ausnahme des Pandemiejahrs 2020 – positive Finanzierungssalden. Auch das Haushaltsjahr 2024 schloss mit einem Finanzierungsüberschuss ab. Das war u. a. eine Folge höherer Einnahmen als im Haushaltsplan veranschlagt. Der Finanzierungssaldo lag mit 1.107 Mio. € um 117 Mio. € über dem Vorjahreswert. Mit dem Überschuss tilgte das Land netto 791 Mio. € Schulden am Kreditmarkt und stockte per saldo Rücklagen um 317 Mio. € auf. Allerdings übernahm es im Jahr 2024

⁴¹ Tabelle zu Tz. 1: Summe c) abzüglich Summe e).

zugleich in großem Umfang durch Vereinbarung kommunale Liquiditätskredite. Hätte das Land stattdessen die Kommunen durch Zahlung von Tilgungszuschüssen entschuldet, hätte der Finanzierungssaldo -1.863 Mio. € betragen.⁴² Für die Jahre 2025 und 2026 rechnet die Landesregierung mit Finanzierungsdefiziten. Nach der Finanzplanung, in der die Mehrausgaben von 50 Mio. € jährlich für die Aufstockung des Sondervermögens „Rheinland-Pfalz-Plan für Bildung, Klima und Infrastruktur“ noch nicht enthalten sind, erwartet die Landesregierung erst 2028 wieder einen positiven Finanzierungssaldo.

Finanzierungssaldo in Mio. €



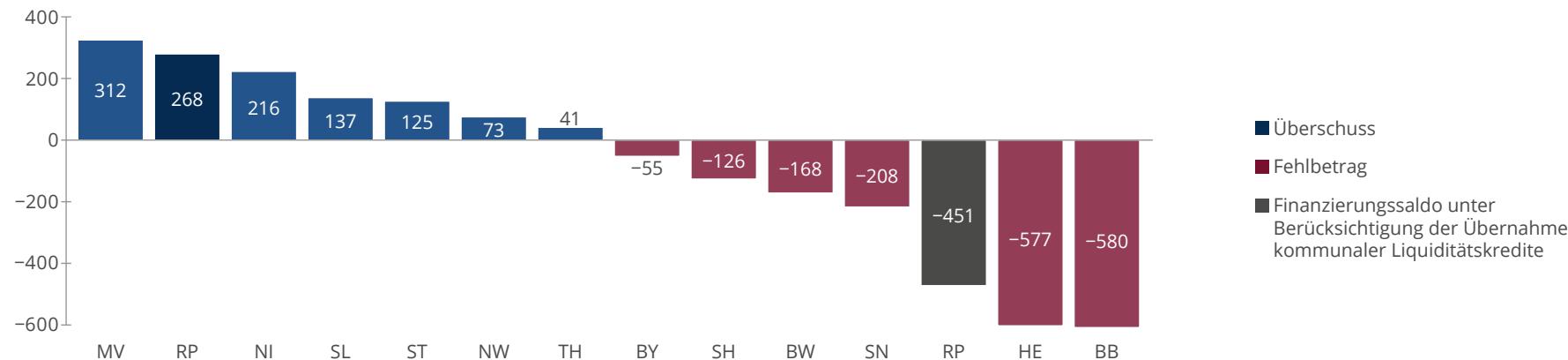
Hinweis: In den Finanzplandaten ist die Aufstockung des Sondervermögens „Rheinland-Pfalz-Plan für Bildung, Klima und Infrastruktur“ mit Landesmitteln noch nicht enthalten.
Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltstrechnungen⁴³, Nachtragshaushaltsplan, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz.

⁴² Näher dazu und zu den damit verbundenen verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich einer möglichen Umgehung der Schuldenregel unter Nr. 3 des Jahresberichts.

⁴³ Die Haushaltstrechnung 2017 weist einen Finanzierungsüberschuss von 872 Mio. € aus. Im Haushaltsjahr 2017 wurden Zinseinnahmen von 4.253.916,67 €, die aufgrund von Negativzinsen anfielen, irrtümlich als Tilgungsausgaben gebucht. Dementsprechend beträgt der tatsächliche Finanzierungsüberschuss 876 Mio. €. Siehe hierzu auch Jahresbericht 2024, Nr. 1, Tz. 2.1 und Nr. 3, Tz. 2.8.1 (Drucksache 18/8800) sowie Übersicht 6 der Haushaltstrechnung 2022.

- 59 Außer Rheinland-Pfalz erzielten 2024 weitere sechs Flächenländer Überschüsse. Die Haushalte der übrigen Flächenländer schlossen mit Finanzierungsdefiziten⁴⁴ ab. Wegen ihrer besonders angespannten Haushaltssituation erhalten Bremen und das Saarland vom Bund jährlich jeweils 400 Mio. € Sanierungshilfen zur Einhaltung der Schuldens Regel.⁴⁵

Finanzierungssalden 2024 der Flächenländer in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnung des Landes Rheinland-Pfalz, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts des Statistischen Bundesamts.

- 60 Hätte das Land die Kommunen durch Zahlung von Tilgungszuschüssen statt durch die Übernahme kommunaler Liquiditätskredite durch Vereinbarung entschuldet (s. u.), wäre Rheinland-Pfalz Drittletzter im Ländervergleich.

⁴⁴ Hessen hat seine Beteiligung an der Hessischen Landesbank kreditfinanziert um 2 Mrd. € erhöht; Pressemitteilung des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 7. März 2025.

⁴⁵ § 1 Abs. 2 Sanierungshilfengesetz.

3.2 Primärsalden

61 Die Primärsalden zeigen, ob die Primäreinnahmen (bereinigte Einnahmen ohne Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen und Kapitalrückzahlungen) zur Finanzierung der Kernausgaben des Landes (bereinigte Ausgaben ohne Zinsausgaben) ausreichen. Je höher der Primärüberschuss ist, desto eher bestehen haushaltswirtschaftliche Spielräume.

62 Im Zehnjahresvergleich schloss nur das Haushaltsjahr 2020 mit einem Primärdefizit ab. Im Jahr 2015 reichten die Primärüberschüsse nicht zur Finanzierung der Zinsausgaben aus. In den übrigen dargestellten Jahren überstiegen die Primärüberschüsse die Zinsausgaben zum Teil deutlich – im Jahr 2024 um 1.105 Mio. €.

Primärsalden und Zinsausgaben in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsergebnisse des Landes Rheinland-Pfalz.⁴⁶

⁴⁶ Die Haushaltsergebnisse 2017 weist Zinsausgaben von 747 Mio. € aus. Im Haushaltsjahr 2017 wurden irrtümlich Zinsausgaben als Tilgungsausgaben in Höhe von 4.253.916,67 € gebucht. Aufgrund der Negativzinsen handelte es sich um Zinseinnahmen, die bei den Zinsausgaben hätten abgesetzt werden müssen. Dementsprechend betrugen die tatsächlichen Zinsausgaben 743 Mio. €. Auch Jahresbericht 2024, Nr. 1, Tz. 2.1 und Nr. 3, Tz. 2.8.1 (Drucksache 18/8800) sowie Übersicht 6 der Haushaltsergebnisse 2022.

4 Bereinigte Ausgaben und Einnahmen

- 63 Die bereinigten Ausgaben beliefen sich 2024 nach der Planung auf 22.733 Mio. €, nach der Haushaltsrechnung auf 22.532 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sich die Ist-Ausgaben um 1.344 Mio. € (+6,3 %). Die Plan-Ausgaben nahmen dagegen lediglich um 180 Mio. € (+0,8 %) zu. Beispielsweise nahmen die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen im Plan um 0,1 % ab, im Ist um 4,9 % zu. Bei den Investitionsausgaben war eine Abnahme um 9,2 % geplant, im Ist stiegen sie um 12,2 %.
- 64 Die bereinigten Einnahmen beliefen sich nach den Rechnungsergebnissen 2024 auf 23.639 Mio. €. Dies waren im Vergleich zum Vorjahr 1.451 Mio. € mehr (+6,5 %).

Bereinigte Ausgaben

Haushaltsjahr	Haushaltsplan	Haushaltsrechnung
	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	
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
2021	-4,1	1,8
2022	3,9	-0,8
2023	9,3	3,3
2024	0,8	6,3

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen des Landes Rheinland-Pfalz.

5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe

65 In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung sind folgende Beträge ausgewiesen:

Gegenstand der Nachweisung	€
Überplanmäßige Ausgaben	80.303.801,82
Außerplanmäßige Ausgaben	46.914.321,73
Haushaltsvorgriffe ⁴⁷	34.871.867,10
Insgesamt	162.089.990,65

66 Die wesentlichen Abweichungen vom Haushaltsplan betrafen überplanmäßige Ausgaben für Erstattungen nach dem Landesaufnahmegeresetz⁴⁸ von 67,2 Mio. € sowie außerplanmäßige Ausgaben für die Weiterleitung der Zuweisungen des Bundes für die Förderung des Hochstraßensystems in Ludwigshafen gemäß § 5a Bundesfernstraßengesetz⁴⁹ von 43,8 Mio. € und einem Vorgriff zur Förderung von laufenden Zwecken im Rahmen des Entwicklungsprogramms Umweltmaßnahmen, Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft, Ernährung (EULLE)⁵⁰ von 20,3 Mio. €.

6 Ausgabereste und Vorgriffe

6.1 Entwicklung der Ausgabereste

67 Die Ausgabereste⁵¹ – brutto – betragen 2024 insgesamt 3.879 Mio. €. Gegenüber dem Rekordstand des Vorjahrs verringerten sie sich um 394 Mio. € (−9,2 %). Dies war der bisher zweithöchste Stand. Der Rückgang ist nur auf zwei Positionen zurückzuführen, die Tilgung von kommunalen Liquiditätskrediten (250 Mio. €)⁵² und die Maßnahmen zur Abmilderung der Folgen des Ukrainekrieges, insbesondere der Energiepreissteigerungen (200 Mio. €)⁵³. Im Jahr 2023 hatten diese beiden Titel mit 450 Mio. € zum bislang höchsten Anstieg der Ausgabereste um 958 Mio. € (+28,9 %) beigetragen. In den Jahren 2015 bis 2024 haben sich die Ausgabereste mehr als verdreifacht.

⁴⁷ Vorgriffe sind Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben, wenn im Haushaltsplan des nächsten Haushaltjahres eine Ausgabe mit der gleichen Zweckbestimmung vorgesehen ist. Vorgriffe sind auf die nächstjährige Bewilligung anzurechnen.

⁴⁸ Einzelplan 07 Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration, Kapitel 07 82 Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, Titel 633 22, Vorlage 18/5410.

⁴⁹ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 11 Fördermaßnahmen und Projekte im Verkehrsbereich, Titel 883 13, Drucksache 18/10651.

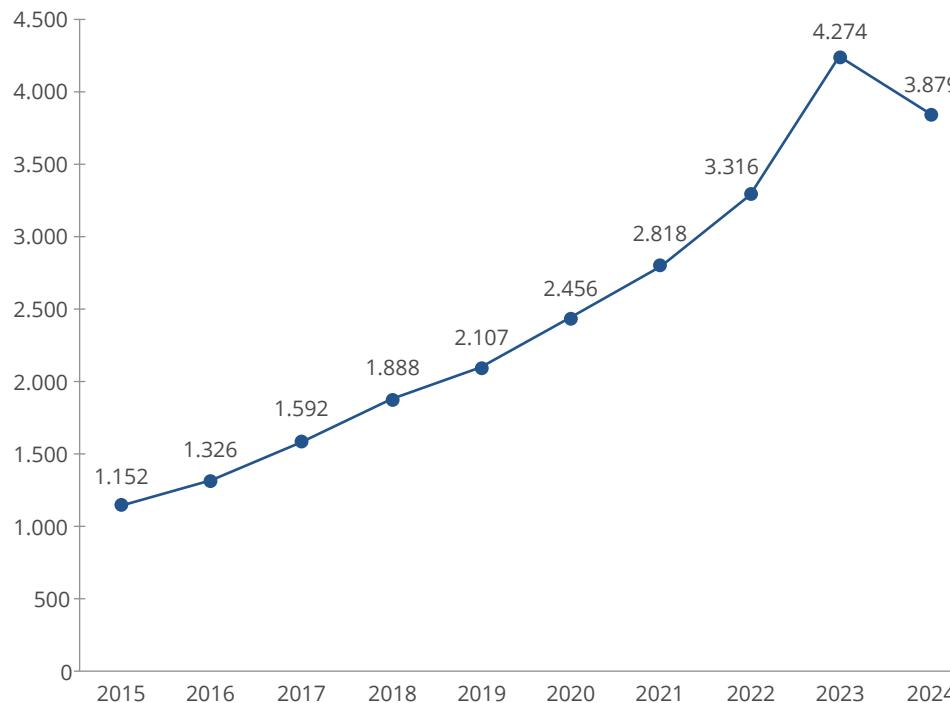
⁵⁰ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 22 Allgemeine Bewilligungen im Bereich Landwirtschaft und Weinbau, Titel 683 71.

⁵¹ Als Ausgaberest werden nicht ausgeschöpfte Ermächtigungen zu Ausgaben bezeichnet, die entgegen der Grundregel des § 45 Abs. 1 Satz 1 LHO zum Ende des Haushaltjahres 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 für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushalt Jahr hinaus bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltjahres verfügbar bleiben.

⁵² Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 27 Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (PEK-RP).

⁵³ Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 02 Titelgruppe 73 Maßnahmen zur Abmilderung der Folgen des Ukrainekrieges, insbesondere der Energiepreissteigerungen.

Ausgabereste – brutto – in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen des Landes Rheinland-Pfalz.

Ausgabereste und Vorgriffe⁵⁴

Haushaltsjahr	Ausgabereste – netto –	Vorgriffe	Ausgabereste – brutto –	Ausgabereste – brutto – in % der bereinigten Ausgaben (Ansatz)
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	
2015	1.127,4	24,9	1.152,3	7,3
2016	1.306,2	20,2	1.326,4	8,2
2017	1.575,7	16,7	1.592,4	9,5
2018	1.866,9	21,2	1.888,1	11,0
2019	2.083,1	23,8	2.106,9	11,9
2020	2.423,5	32,3	2.455,9	11,9
2021	2.790,4	27,9	2.818,3	14,2
2022	3.273,8	41,9	3.315,8	16,1
2023	4.234,8	38,9	4.273,7	18,9
2024	3.844,4	34,9	3.879,2	17,1

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen des Landes Rheinland-Pfalz.

⁵⁴ Siehe auch Fußnote 47.

6.2 Zusammensetzung der Ausgabereste

- 68 Von den Ausgaberesten von insgesamt 3,88 Mrd. € entfielen 668,6 Mio. € (17,2 %) auf Restebildungen im Rahmen des Bonus-/Malus-Systems.⁵⁵ Im Vergleich zu 2023 ist hier ein Zuwachs von 7,9 Mio. € (+1,2 %) zu beobachten.
- 69 Ein Teil der Ausgabereste von 1.025,1 Mio. € betraf Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs.⁵⁶ Gegenüber 2023 nahmen diese Ausgabereste um 92,0 Mio. € (+9,9 %) zu.

⁵⁵ Das Bonus-/Malus-System basiert auf der Regelung des § 6 Abs. 3 Landeshaushaltsgesetz 2023/2024 (LHG 2023/2024). Es soll im Rahmen der Haushaltsflexibilisierung einen Anreiz geben, im jeweiligen Haushaltsjahr veranschlagte Mittel nicht nur deshalb am Jahresende auszugeben, damit diese nicht verfallen. Daher können in budgetierten Bereichen bestimmte Ausgabereste für konsumtive und investive Zwecke gebildet und in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Resteübertragungen auf andere Haushaltsstellen sind auch möglich. In Form einer Pauschale werden Minderausgaben zur Haushaltskonsolidierung (Bonusdividende) genutzt. Ausnahmsweise geleistete Mehrausgaben sind an anderer Stelle im Haushalt im folgenden Haushaltsjahr einzusparen. Zu einer möglichen Anhebung des Prozentsatzes der Bonusdividende zur Verringerung der Ausgabereste siehe Jahresbericht 2021, Nr. 1, Tz. 4.2 (Drucksache 17/14400).

⁵⁶ Von den Ausgaberesten entfielen 201,4 Mio. € (+51,1 Mio. € bzw. 34,0 % gegenüber dem Vorjahr) auf die allgemeinen und 823,7 Mio. € (+40,9 Mio. € bzw. 5,2 %) auf die zweckgebundenen Finanzzuweisungen.

Ausgabereste 2024 nach Einzelplänen und Hauptgruppen

Epl.	Bezeichnung	bereinigte Ausgaben (Ansatz)	Ausgabereste			davon Ausgabereste der Hauptgruppe					
					Anteil an berei- nigten Ausgaben (Ansatz) in %	4	5	6	7	8	9
			in Mio. €	in Mio. €							
01	LT	70,2	5,5	7,8	0,7	1,1	0,0	-	3,7	-	-
02	MP, StK	36,6	1,9	5,2	1,0	0,9	0,0	-	0,0	-	-
03	Mdl	1.733,6	157,2	9,1	27,0	18,5	11,1	0,2	100,5	-	-
04	FM	663,6	61,4	9,3	31,7	12,0	12,7	0,1	4,8	-	-
05	JM	955,3	59,9	6,3	35,6	21,8	1,0	-	1,6	-	-
06	MASTD	3.272,0	352,0	10,8	11,2	4,2	259,1	-	77,5	-	-
07	MFFKI	557,3	10,5	1,9	2,5	1,9	3,0	-	3,2	-	-
08	MWVLW	1.204,4	413,7	34,4	13,4	26,6	35,4	0,5	337,4	0,4	-
09	BM	5.822,5	316,8	5,4	75,0	5,1	118,5	-	118,2	-	-
10	RH	26,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Bau	837,2	449,8	53,7	-	2,8	224,0	29,4	193,7	-	-
14	MKUEM	1.357,3	889,2	65,5	8,3	38,2	138,2	49,0	655,5	-	-
15	MWG	1.949,9	461,0	23,6	19,9	59,4	110,8	0,7	270,3	-	-
20	Allg. Fin.	4.246,8	700,2	16,5	90,0	0,7	250,0	0,0	359,5	-	-
Insgesamt		22.733,4	3.879,2	17,1	316,2	193,1	1.163,8	79,9	2.125,9	0,4	

Erläuterung zu den Hauptgruppen: 4: Personalausgaben, 5: Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst, 6: Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen, 7: Baumaßnahmen, 8: Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen, 9: Besondere Finanzierungsausgaben.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Haushaltsergebnis des Landes Rheinland-Pfalz.

70 Insgesamt betrug der Anteil der Ausgabereste an den bereinigten Ausgaben 17,1 %, während er 2015 noch bei 7,3 % gelegen hatte. Besonders hoch war er mit 53,7 % sowie 65,5 % in den Einzelplänen 12 und 14. Damit überstiegen die verfügbaren Mittel den vom Budgetgesetzgeber festgelegten Betrag um mehr als die Hälfte.

6.3 Folgen der hohen Ausgabereste

71 Zum Ausgleich der Ausgabereste wird beim Haushaltsabschluss ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet. Hätte das Land die Ausgabereste vollständig für die Leistung von Ausgaben genutzt, wäre der Finanzierungsüberschuss entfallen. Stattdessen hätte sich das Land stärker verschulden müssen. Dies zeigt die erheblichen Verschuldungsrisiken für den Haushaltsvollzug künftiger Jahre, die sich aus den hohen Ausgaberesten ergeben.

Ausgabereste – die zehn größten Positionen

Kapitel	Titel, Titelgruppe	Zweckbestimmung	Ausgaberest Mio. €
06 02	671 05	Ausgleichsverfahren zur Finanzierung der Pflegeausbildungen nach dem Pflegeberufegesetz (PfIBG)	228,1
12 25	71	Soziale Wohnraumförderung	204,8
12 15	894 02	Zuschuss an die Universitätsmedizin in Mainz für Bau- und Ersteinrichtungsmaßnahmen	180,4
20 06	883 15	Zuweisungen zur Förderung des Städtebaus – KFA-Mittel	179,7
14 78	883 01	Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände Anmerkung: im Rahmen des Kommunalen Investitionsprogramms Klimaschutz und Innovation (KIPKI)	134,5
20 26	613 01	Zuweisungen aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds, KFA-Anteil	126,7
15 21	893 72	Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Krankenhauszukunftsfonds	119,7
14 13	883 01	Zuweisungen für Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung des Ressourcenschutzes für das Grundwasser und die Oberflächengewässer gemäß § 5 Wasserentnahmeeingeltgesetz	109,4
20 02	461 01	Globale Mehrausgaben für Personalausgaben	90,0
15 21	893 12	Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Krankenhausstrukturen der rheinland-pfälzischen Krankenhäuser aus dem Strukturfonds – Landesanteil KFA-Mittel	80,4

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Haushaltsrechnung des Landes Rheinland-Pfalz.

72 Die hohen Ausgabereste sind 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.⁵⁷ Das Bundesverfassungsgericht wies zuletzt darauf hin, dass wegen des Jährigkeitsprinzips die Übertragbarkeit von Ausgabeermächtigungen die Ausnahme bleiben muss.⁵⁸ Die in einigen Einzelplänen inzwischen erreichte Höhe der Ausgabereste zeigt in Relation zu den Haushaltsansätzen, dass sich die tatsächliche Mittelausstattung von der aktuellen Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers abkoppelt. Liegt zudem den Landtagsabgeordneten bei den Haushaltsberatungen der Vorjahresstand der Ausgabereste nicht vor,⁵⁹ können sie diese zusätzliche Mittelausstattung bei der Ausübung ihres Budgetrechts nicht berücksichtigen.

73 Würden in Rheinland-Pfalz bis Anfang Oktober 2026 wenigstens die Ausgabereste gebildet, so wäre der Landtag rechtzeitig vor den Beratungen des nächsten Haushaltsplans informiert. Dass dies möglich ist, zeigt das Vorgehen in anderen Ländern. In Bayern⁶⁰ wurde sogar die gesamte Haushaltsrechnung am 1. September 2025 aufgestellt,

in Berlin⁶¹ Ende September 2025. Bei einer früheren Bildung der Ausgabereste hätten zudem die mittelbewirtschaftenden Stellen zumindest für das letzte Quartal endgültige Klarheit über die im laufenden Jahr insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel.

74 Weiterhin legt die Höhe der Ausgabereste den Schluss nahe, dass im Haushalt teilweise Ansätze überhöht veranschlagt wurden. Dies verstieße gegen die aus dem Verfassungsgebot der Haushaltswahrheit folgende Pflicht zur Schätzgenauigkeit.

75 Im Dezember 2018 hatte das Ministerium der Finanzen angekündigt, mittelfristig eine Stabilisierung der Ausgabereste durch eine restriktive Bewilligungspraxis anzustreben.⁶² Die damals bewilligten Ausgabereste aus dem Jahr 2017 lagen bei 1,6 Mrd. €. Seitdem haben sich die Ausgabereste mehr als verdoppelt.

76 Der Landtag hat im Jahr 2020 die Empfehlung des Rechnungshofs zur Einbeziehung der Reste in die Kalkulation kassenwirksamer Ausgabeansätze⁶³ für die Haushaltsplanung 2021 zustimmend zur Kenntnis genommen.⁶⁴ Bei der Haushaltsaufstellung wurden daraufhin Ausgabereste bei der Veranschlagung von Ausgabeansätzen auch in

⁵⁷ Tappe in Gröpl, BHO/LHO, 2. Auflage 2019, § 45 Rn. 54.

⁵⁸ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 (juris Rn. 161).

⁵⁹ So lagen z. B. die Ausgabereste des Jahres 2021 zu Beginn der Beratungen des Doppelhaushalts 2023/2024 im Oktober 2022 den Abgeordneten nicht vor, ebenso die Ausgabereste 2023 für Beratungen des Doppelhaushalts 2025/2026 im Oktober 2024.

⁶⁰ Siehe S. 156 der Haushaltsrechnung 2024. Die Haushaltsrechnung samt Anlagen wurde am 30. September 2025 dem Bayerischen Landtag übersandt (Drucksache 19/8432).

⁶¹ Die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2024 wurde am 30. September 2025 aufgestellt und dem Abgeordnetenhaus vorgelegt (Drucksache 19/2681 S. 11).

⁶² Jahresbericht 2019, Nr. 1, Tz. 2.1 (Drucksache 17/8300).

⁶³ § 11 Abs. 2 LHO sowie Nr. 1.1 zu § 11 VV-LHO.

⁶⁴ Drucksache 17/12710 S. 3.

mehreren Fällen berücksichtigt. Die Entwicklung der Ausgabereste zeigt gleichwohl, dass die Einbeziehung bei der Veranschlagung im bisherigen Umfang nicht zu einer Stabilisierung geschweige denn zu einem Abbau der Ausgabereste jenseits der beiden oben genannten Positionen führte.

77 Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, bei der Haushaltsaufstellung für die Jahre 2025/2026 sei auch bei der Veranschlagung der Hauptgruppen 5 bis 8 ein verstärkter Fokus auf die Ist-Entwicklung statt auf den Vorjahresansatz gelegt worden, um einen Aufwuchs der Ausgabereste zu vermeiden bzw. diese abzubauen. Dies ergänze die für die Haushaltsaufstellung 2023/2024 vorgenommene Umstellung auf eine Ist-Fortschreibung für die Hauptgruppe 4. Bei der Resteübertragung über das Ministerium sein in § 45 LHO ein geräumtes Ermessen im Einzelfall so restriktiv wie möglich aus.

78 Der Landtag hat im Jahr 2023 die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Reduzierung der Ausgabereste, nach der u. a. mit der Evaluation des Bonus-/Malus-Systems im Jahr 2023 begonnen werden sollte, zustimmend zur Kenntnis genommen.⁶⁵ Das Ministerium der Finanzen hat mittlerweile das Bonus-/Malus-System evaluiert. Es hat mitgeteilt, die Untersuchung habe ergeben, dass zunächst eine Normalisierung

nach den Jahren der Pandemie und des Kriegsbeginns in der Ukraine sowie die Wirkung von Modifikationen bei der Haushaltsaufstellung abgewartet werden sollen, bevor die Bonusdividende erneut – wie bereits zum Jahr 2016 – erhöht werde. Auch sei dazu die Auswirkung auf die Anreizwirkung zu berücksichtigen. Der Rechnungshof wird die Entwicklung der Ausgabereste im Bereich des Bonus-/Malus-Systems – deren Niveau sich zuletzt stabilisiert hat – weiterhin beobachten, da sie ein Verschuldungsrisiko für den Haushalt darstellen.

79 Außerdem hat der Landtag beschlossen, dass – entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs der Jahre 2023 und 2024 – Ausgabereste restriktiver zu bewilligen und in die Kalkulation kassenwirksamer Ausgabeansätze für die künftigen Haushaltsaufstellungen konsequent einzubeziehen sind.⁶⁶ Zudem sollte das Verfahren zur Bildung von Ausgaberesten⁶⁷ so beschleunigt werden, dass die Ausgabereste des Vorjahres den Landtagsabgeordneten und den mittelbewirtschaftenden Stellen Anfang Oktober mitgeteilt werden können.

80 Sollte dies nicht ausreichen, um die Reste zurückzuführen, empfiehlt der Rechnungshof zur Eindämmung der wirtschaftlichen Risiken, die vom Ministerium der Finanzen untersuchte Umstellung auf einen Ist-Abschluss⁶⁸ in Erwägung zu ziehen.

⁶⁵ Drucksache 18/7526 S. 4.

⁶⁶ Nach Nr. 2 der Verfahrenshinweise für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 und des neuen Finanzplans 2026 bis 2028 vom 7. März 2024 (GZ II A 1 – H 1105/23/10001 :001) prüft das Bundesministerium der Finanzen die Voranschläge des Haushaltsplans hinsichtlich der Etatreife, der sach- und bedarfsgerechten Titelveranschlagung, der Berücksichtigung verfügbarer Ausgabereste bei der Dotierung flexibilisierter Ausgaben sowie hinsichtlich der Beachtung der einschlägigen haushaltrechtlichen und -technischen Regelungen. Den Vorschlägen sind daher alle für diese titelscharfen Einzelprüfungen notwendigen haushaltsbegründenden Unterlagen beizufügen.

⁶⁷ 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, in die Bildung der Ausgabereste einzuwilligen. Zudem bedarf auch die Inanspruchnahme der Ausgabereste der Einwilligung.

⁶⁸ Jahresbericht 2021, Nr. 1, Tz. 3.1 (Drucksache 18/14400).

7 Vergleich des Rechnungsergebnisses mit dem Rechnungssoll

81 Veränderung der Einnahmen gegenüber dem Rechnungssoll:

Gegenstand der Nachweisung	Mio. €
Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	+519,1
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	+94,5
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	+197,7
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	-4.267,7
Mehreinnahmen	-3.456,4

82 Zu den Mindereinnahmen trugen vor allem geringere Kreditaufnahmen – auch zur Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen⁶⁹ – bei.

83 Veränderung der Ausgaben gegenüber dem Rechnungssoll:

Gegenstand der Nachweisung	Mio. €
Personalausgaben	-228,5
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	-3.410,7
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	+96,0
Baumaßnahmen	-11,3
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	-102,1
Besondere Finanzierungsausgaben	+200,3
Mehrausgaben	-3.456,4

84 Minderausgaben waren insbesondere bei sächlichen Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst zu verzeichnen. Mehrausgaben entstanden im Wesentlichen durch besondere Finanzierungsausgaben, darunter entfielen auf die Rücklagenbildung 345 Mio. €.

⁶⁹ Tz. 8.1.2 dieses Beitrags.

8 Kreditermächtigungen

8.1 Landeshaushalt

8.1.1 Kredite am Kreditmarkt ohne Umschuldungen

Gegenstand der Nachweisung	€
Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2024 ⁷⁰	7.848.500.000,00
Aus dem Haushaltsjahr 2023 übertragene Einnahmereste aus Kreditaufnahmen (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+4.234.772.564,04
Rest-Kreditermächtigung aus 2023 (§ 18 Abs. 3 LHO) ⁷¹	+937.000.000,00
Kreditermächtigung insgesamt	13.020.272.564,04
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	4.323.285.037,10
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 2025 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+3.844.363.560,48
Einnahmen und Reste insgesamt	8.167.648.597,58

85 Die Kreditaufnahme am Kreditmarkt hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

8.1.2 Umschuldungen

Gegenstand der Nachweisung	€
Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen ⁷²	500.000.000,00
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten (Kapitel 20 05 Titel 325 03)	121.800.000,00

86 Der Gesamtbetrag der Umschuldungen unterschritt die Ermächtigung.

8.2 Betriebshaushalte

8.2.1 Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung

Gegenstand der Nachweisung	€
Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2024 ⁷³	30.000.000,00
Aufnahme von Darlehen (brutto)	0

87 Die Kreditermächtigung wurde nicht beansprucht.

⁷⁰ § 2 Abs. 1 LHG 2023/2024 i. V. m. Nr. 1.1 des Kreditfinanzierungsplans 2024.

⁷¹ Nach einer Inabgangstellung von 3,876 Mrd. €.

⁷² § 2 Abs. 3 Nr. 1 LHG 2023/2024 i. V. m. Nr. 1.2 des Kreditfinanzierungsplans 2024.

⁷³ § 2 Abs. 1 Nr. 2 LHG 2023/2024.

- 88 Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme zur Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen von bis zu 50 Mio. €⁷⁴ wurde nicht in Anspruch genommen.

8.2.2 Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz

Gegenstand der Nachweisung	€
Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2024 ⁷⁵	130.000.000,00
Aufnahme von Darlehen (brutto)	130.000.000,00

- 89 Die Kreditaufnahme hielt sich exakt im Rahmen der Kreditermächtigung.
- 90 Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme zur Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen von bis zu 75 Mio. €⁷⁶ wurde nicht in Anspruch genommen.

⁷⁴ § 2 Abs. 3 Nr. 2 LHG 2023/2024.

⁷⁵ § 2 Abs. 1 Nr. 3 LHG 2023/2024.

⁷⁶ § 2 Abs. 3 Nr. 3 LHG 2023/2024.

3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung

- 1 Allgemeines
- 2 Wesentliche Kennzahlen
- 3 Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Haushaltsslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung

- **Nachhaltig investieren**
- **Auf strukturelle Verschuldung verzichten**

Die in der Landesverfassung verankerte Schuldenregel schreibt seit 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vor. Den Ausgleich wies die Haushaltsrechnung 2024 mit einer strukturellen Netto-Tilgung von 22 Mio. € nach.

Der Finanzierungsüberschuss von 1,1 Mrd. € resultierte im Wesentlichen aus Steuermehreinnahmen. Er wurde zur Aufstockung von Rücklagen um 317 Mio. € und zur Tilgung von Schulden am Kreditmarkt von 791 Mio. € verwendet. Der Großteil der Tilgungen erfolgte aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben. Der verfügbare Teil des Überschusses wurde weit überwiegend zur Rücklagenbildung genutzt.

Der Schuldenstand des Landes erhöhte sich um 2,2 Mrd. € (+7 %) auf 33,0 Mrd. €. Dies ist insbesondere auf die verfassungsrechtlich bedenkliche Übernahme kommunaler Liquiditätskredite

von 3 Mrd. € zurückzuführen. Die Pro-Kopf-Verschuldung von Rheinland-Pfalz lag mit 6.990 € um 19,0 % über dem Länderdurchschnitt.

In der laufenden Rechnung überstiegen die Einnahmen die Ausgaben um 2 Mrd. €. Das Land investierte 1,3 Mrd. €. Der Anteil der Investitionen an den Ausgaben des Kernhaushalts blieb mit 5,6 % um 6,0 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer.

Die Mittel der Haushaltssicherungsrücklage von 3,9 Mrd. € Ende 2024 sollten vor dem Hintergrund der gestiegenen Schulden insbesondere zur Tilgung von Krediten genutzt werden.

Ab 2025 können sich die Länder strukturell verschulden. Angeichts des Schuldenstands, der Risiken für den Haushaltsvollzug aus den hohen Ausgaberesten von 3,9 Mrd. € und der hohen Haushaltssicherungsrücklage sollte das Land auf die zusätzliche Verschuldungsmöglichkeit verzichten.

1 Allgemeines

91 Zur Beurteilung der Haushaltsslage des Landes und ihrer Entwicklung hat der Rechnungshof

- wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 2015 bis 2024, des Nachtragshaushaltsplans 2025/2026 sowie des Finanzplans bis 2029⁷⁷ zusammengestellt und
- Vergleichsdaten der anderen Flächenländer herangezogen.

92 Der am 19. September 2024 von der Landesregierung beschlossene Finanzplan hat lediglich Programmcharakter. Umsetzung und Ausgestaltung bleiben dem Landtag mit der Beschlussfassung über den jeweiligen Haushalt vorbehalten.

93 Bei den Jahresvergleichen ist neben der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017⁷⁸ u. a. zur haushaltssystematischen Zuordnung der Zuführungen an den Pensionsfonds⁷⁹ zu berücksichtigen, dass sich die Struktur der Haushaltsdaten auf der Ausgaben- und Einnahmenseite durch Auslagerungen von Mitteln aus dem Kernhaushalt verändert hat. Einige Aspekte sind nachstehend aufgeführt:

- Im Dezember 2008 bildete das Land das Sondervermögen „Wissen schafft Zukunft – Sonderfinanzierung“.⁸⁰ Dem Sondervermögen wurden bis einschließlich 2023 Mittel in Höhe von 1,6 Mrd. € aus dem Kernhaushalt, aus der Auflösung der Stiftung Rheinland-Pfalz für Innovation sowie aus dem Bundeshaushalt zugeführt. Der Hochschulpakt III war befristet bis Ende 2020. Die hieraus zur Verfügung gestellten Landes- und Bundesmittel waren noch bis Ende 2023 im Sondervermögen „Wissen schafft Zukunft“ verfügbar, zum Jahresende waren sie, wie geplant, vollständig entnommen. Die Finanzierung des Hochschulpakts war auf den Einzelplan 15 und das genannte Sondervermögen aufgeteilt. Dagegen erfolgt die Finanzierung des daran anschließenden Zukunftsvertrags „Studium und Lehre stärken“ seit 2021 vollständig aus dem Einzelplan 15.⁸¹
- Im Oktober 2015 richtete das Land das Sondervermögen „Kommunales Investitionsprogramm 3.0 – Rheinland-Pfalz (KI 3.0)“ zum Vollzug des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes⁸² ein.⁸³ Über dieses Gesetz stellte 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. €

⁷⁷ Drucksache 18/10451.

⁷⁸ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 22. Februar 2017 – VGH N 2/15 (juris).

⁷⁹ D. h., keine Zuordnung zu den Investitionen; dies hatte zuvor den Spielraum für Kreditaufnahmen erhöht.

⁸⁰ Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft – Sonderfinanzierung“.

⁸¹ Haushaltsplan 2021, Einzelplan 15, Vorwort zu Kapitel 15 13 Allgemeine Bewilligungen – Hochschulen, Forschung und Universitätsmedizin, S. 164.

⁸² Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG).

⁸³ Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Kommunales Investitionsprogramm 3.0 – Rheinland-Pfalz (KI 3.0)“.

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 2024 belief sich der Mittelbestand auf 633.000 €.

- Im September 2020 wurde die Errichtung des Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ beschlossen. Über dieses Sondervermögen sollten 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 konnten, wurden Mittel in Höhe von 1,1 Mrd. € aus dem Kernhaushalt dem Sondervermögen zugeführt. Des Weiteren wurden Bundesmittel eingesetzt. Der Rechnungshof machte verfassungsrechtliche Bedenken bezüglich der Ausgestaltung des Sonderver-

mögens geltend.⁸⁴ Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz erklärte 2022 u. a. Teile des Sondervermögensgesetzes für nichtig.⁸⁵ Das Sondervermögen gilt kraft Gesetzes mit Ablauf des 31. Dezember 2023 als aufgelöst. Die verbliebenen Landesmittel von 150,5 Mio. € sowie die verbliebenen Bundesmittel von 138,9 Mio. € wurden entsprechend der gesetzlichen Anordnung in den Landeshaushalt zurückgeführt.^{86,87}

- Nach den gravierenden Schäden durch Starkregen und Hochwasser im Jahr 2021 verständigten sich Bund und Länder 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 ein nationaler Fonds „Aufbauhilfe 2021“ als Sondervermögen des Bundes in Höhe von bis zu 30 Mrd. € errichtet. Für die 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.⁸⁸

⁸⁴ Siehe dazu Nr. 3 des Jahresberichts 2021 (Drucksache 17/14400 S. 35).

⁸⁵ Zur Normenkontrollklage und zur Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz siehe Nr. 3 des Jahresberichts 2024 (Drucksache 18/8800 S. 37).

⁸⁶ Drucksache 17/12717. Zum Abschluss des Sondervermögens Ende 2023 verblieben 290 Mio. €, davon 151 Mio. € Eigenmittel des Landes (Kapitel 20 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 214 71 Zuführung aus dem Sondervermögen Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie) sowie 139 Mio. € Drittmittel (2,3 Mio. € bei Kapitel 14 18 Mobilität, Titel 234 79 Sonstige Zuweisungen von Sondervermögen, hierbei handelte es sich um zweckgebundene Regionalisierungsmittel des Bundes, sowie 137 Mio. € bei Kapitel 15 21 Leistungen nach dem Landeskrankenhausgesetz, Titel 334 72 Übernahme der zweckgebundenen Bundesmittel des Krankenhauszukunftslands aus dem Corona Sondervermögen). Nach dem Rechnungsabschluss 2024 wurden bei der erstgenannten Haushaltsstelle Mittel von 970.000 € vereinnahmt.

⁸⁷ Vorlage 18/5806.

⁸⁸ Die Finanzierung des Sondervermögens erfolgt über eine Änderung der Umsatzsteueranteile in den Jahren 2021 bis 2050 (Drucksache des Landtags Rheinland-Pfalz 18/1096 S. 2 sowie Drucksache des Deutschen Bundestages 19/32039 S. 26). Laut Pressemitteilung der Landesregierung vom 15. Juni 2023 hat die Bundesregierung die Frist zur Beantragung von Hilfen aus dem Wiederaufbaufonds bis zum 30. Juni 2026 verlängert. Die Bewilligungsfrist endet am 31. Dezember 2030.

Das Land kann nach Maßgabe des Haushalts weitere Zuführungen an das Sondervermögen leisten sowie dieses mit ggf. vom Bund oder anderer Seite gewährten weiteren Aufbauhilfemitteln ausstatten.⁸⁹

- Im Dezember 2024 errichtete das Land das Sondervermögen „Bauliche Erneuerung der Universitätsmedizin Mainz – Baumarbeiterplanung“. Offen blieb die Mittelausstattung. Die Gesetzesbegründung verweist lediglich auf eine Gesamtschätzung aus dem Jahr 2021, welche sich bereits vor Planungsreife auf 2,2 Mrd. € belief. Zunächst ist vorgesehen, dem Sondervermögen entsprechend den bisherigen Leistungen aus dem Kernhaushalt⁹⁰ 2025 und 2026 jeweils 51,1 Mio. € zuzuführen. Zudem ist die Zuführung von Ausgaberesten von 185 Mio. € geplant. Deren zweckgerechte Verwendung soll sichergestellt werden.⁹¹ Außerhalb des Sondervermögens werden keine Mittel mehr für Bau- und Ersteinrichtungsmaßnahmen an der Universitätsmedizin etatisiert.⁹² Der Rechnungshof machte grundsätzliche Bedenken hinsichtlich der Planungsreife und der Nutzung eines Sondervermögens geltend. Bei Errichtung des Sondervermögens war unklar, was und wo gebaut werden sollte. Die für die weiteren Planungen grundlegenden Gutachten lagen noch nicht vor.

2 Wesentliche Kennzahlen

2.1 Aufgliederung der Rechnungsergebnisse

- 94 Die Rechnungsergebnisse der Jahre 2015 bis 2024 sind aufgegliedert⁹³ in
- laufende Rechnung (laufende nicht vermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben),
 - Kapitalrechnung (vermögenswirksame Einnahmen und Investitionen) und
 - besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldenaufnahmen, Tilgungsausgaben und Veränderungen der Rücklagen).
- 95 Die Entwicklung der jeweiligen Ergebnisse ist aus der **Anlage 1** ersichtlich.

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

⁹⁰ Kapitel 12 15 Hochschulinvestitionen, Titel 894 02 Zuschuss an die Universitätsmedizin in Mainz für Bau- und Ersteinrichtungsmaßnahmen.

⁹¹ § 2 Landesgesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Bauliche Erneuerung der Universitätsmedizin Mainz – Baumarbeiterplanung“ vom 20. Dezember 2024.

⁹² Drucksache 18/10745 S. 2 und 12.

⁹³ Die Aufgliederung erfolgt in Orientierung an dem vom ehemaligen Finanzplanungsrat vorgegebenen gemeinsamen Schema für die Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden.

2.1.1 Laufende Rechnung

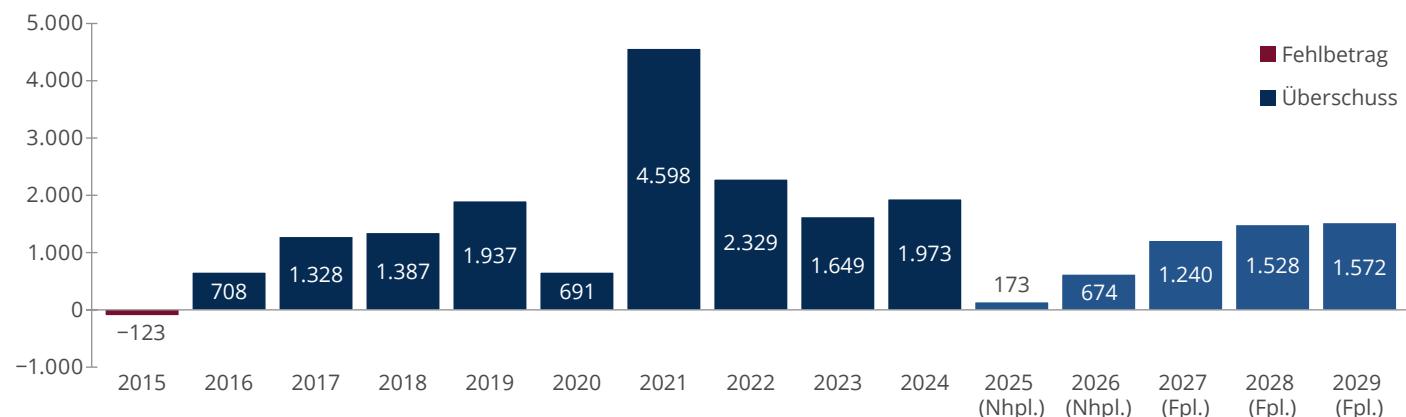
96 Die laufende Rechnung schloss 2024 im neunten Jahr in Folge mit einem Überschuss ab. Dieser lag mit 1.973 Mio. € um 323 Mio. € (+20 %) über dem Vorjahreswert.

97 Dieser Anstieg ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die laufenden Ausgaben (+1.213 Mio. € bzw. 6,1 %) weniger stark als die laufenden Einnahmen (+1.536 Mio. € bzw. 7,1 %) zunahmen.

Auf der Einnahmenseite erhöhten sich insbesondere die Einnahmen aus Steuern⁹⁴ (+1.536 Mio. € bzw. 9,4 %). Auf der Ausgabenseite leistete das Land vor allem höhere laufende Zuweisungen und Zu- schüsse (+480 Mio. € bzw. 4,7 %) sowie höhere Personalausgaben (+574 Mio. € bzw. 7,5 %).⁹⁵

98 In der Haushalts- und Finanzplanung geht die Landesregierung davon aus, dass bis 2029 Überschüsse von bis zu 1.572 Mio. € erwirtschaftet werden können.

Salden der laufenden Rechnung in Mio. €



Hinweis: In den Finanzplandaten ist die Aufstockung des Sondervermögens „Rheinland-Pfalz-Plan für Bildung, Klima und Infrastruktur“ mit Landesmitteln noch nicht enthalten.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsergebnisse⁹⁶, Nachtragshaushaltsplan, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz.

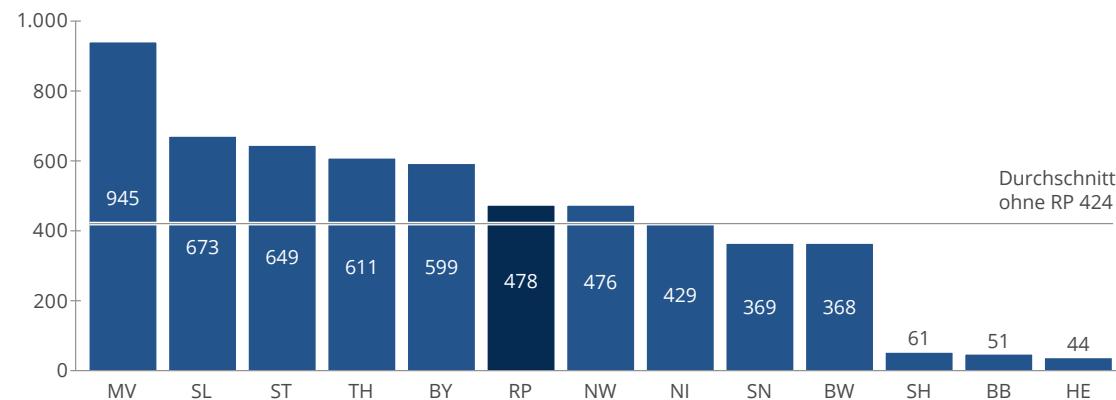
⁹⁴ HGr. 0 ohne OGr. 09.

⁹⁵ Das Aufkommen der anderen Einnahmearten stagnierte per saldo, die anderen Ausgabearten sanken per saldo um 1.159 Mio. €.

⁹⁶ Nach den Angaben der Haushaltsergebnisse 2017 beträgt der Überschuss der laufenden Rechnung 1.324 Mio. €. Im Haushaltsjahr 2017 wurden durch eine Fehlbuchung 4,3 Mio. € fälschlicherweise zulasten der Schuldenbestände gebucht. Dementsprechend war der Überschuss der laufenden Rechnung des Jahres 2017 eigentlich höher. Siehe auch Jahresbericht 2024 Nr. 1, Tz. 2.1 und Nr. 3, Tz. 2.8.1 (Drucksache 18/8800) sowie Übersicht 6 der Haushaltsergebnisse 2022.

- 99 Für 2024 wiesen alle Flächenländer in der laufenden Rechnung einen Überschuss aus. Mit einem Überschuss von 478 € je Einwohner lag Rheinland-Pfalz über dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer von 424 € je Einwohner.

Überschüsse der laufenden Rechnung 2024 in € je Einwohner

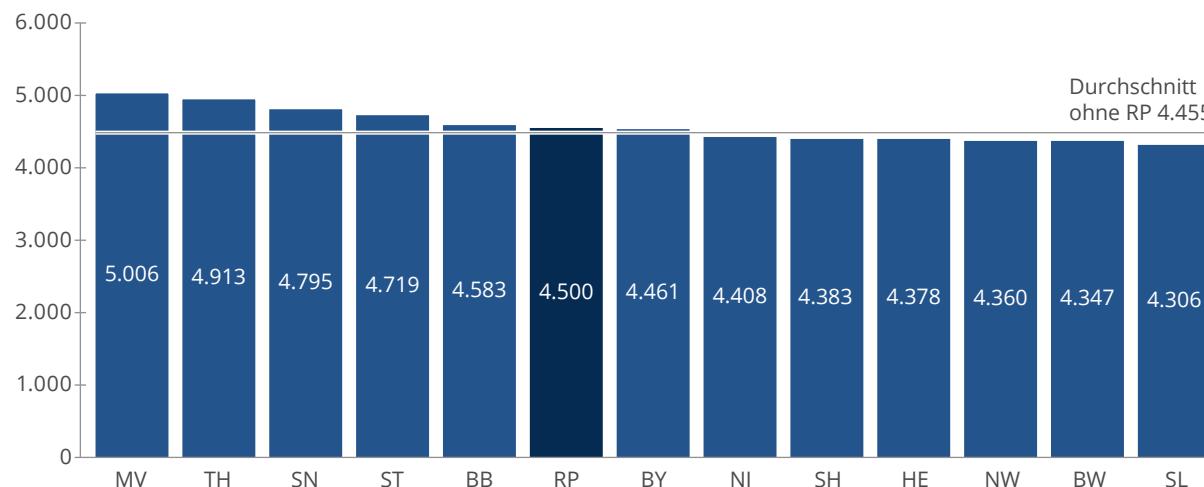


Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnung des Landes Rheinland-Pfalz, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts des Statistischen Bundesamts.

100 Die Höhe der laufenden Einnahmen wird im Wesentlichen durch die Steuereinnahmen bestimmt. Die Steuereinnahmen bestehen aus dem Steueraufkommen, dem Finanzkraftausgleich⁹⁷ sowie den Bundesergänzungszuweisungen⁹⁸ und sonstigen Zuweisungen des

Bundes⁹⁹. Diese sog. zweckfreien Einnahmen beliefen sich 2024 auf 18.584 Mio. € bzw. 4.500 € je Einwohner.¹⁰⁰ Damit lag Rheinland-Pfalz über dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer von 4.455 € je Einwohner.

Einnahmen aus Steuern inkl. Zu- und Abschlägen im Finanzkraftausgleich, Bundesergänzungszuweisungen und Kfz-Steuerkompensation 2024 in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnung des Landes Rheinland-Pfalz, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts des Statistischen Bundesamts, Bundesstaatlicher Finanzausgleich der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL).

⁹⁷ 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.

⁹⁸ In Rheinland-Pfalz: Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen, Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu den Kosten der politischen Führung, Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich, (Haushaltsplan 2023/2024 Kapitel 20 01 Titel 211 01). Darüber hinaus erhalten andere Länder Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen aufgrund struktureller Arbeitslosigkeit sowie zum Ausgleich besonders geringer kommunaler Steuerkraft.

⁹⁹ Z. B. Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer (Haushaltsplan 2023/2024 Kapitel 20 01 Titel 211 02).

¹⁰⁰ Den Berechnungen wurde zugrunde gelegt: Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen „Umsatzsteuerverteilung (UStV) und Finanzkraftausgleich (FKA) für die Zeit vom 01.01.2024 – 31.12.2024“, BMF/V A 4; ZDL „Vierteljahreskassenstatistik (SFK-3) – Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte): Jahreswerte“ vom 4. Juli 2025; Finanztransfers im bundesstaatlichen Finanzausgleich nach dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 21. März 2025.

- 101 Im Jahr 2024 standen Rheinland-Pfalz 185 Mio. € (+1,0 %) mehr Steuereinnahmen zur Verfügung als dem Durchschnitt der anderen Flächenländer.¹⁰¹ Das Land wurde im Finanzkraftausgleich 2024 wieder zum Empfängerland, nachdem es in den Jahren 2021 bis 2023 finanzstark war.
- 102 Das Land rechnet nach den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ vom Oktober 2025 mit Steuereinnahmen von 19,171 Mrd. € für 2025 und 19,732 Mrd. € für 2026. Im Vergleich zu den Ansätzen im Nachtragshaushalt bedeutet das ein Plus von 1 Mio. € für 2025 und ein Minus von 122 Mio. € für 2026.¹⁰²

2.1.2 Kapitalrechnung

- 103 Die Kapitalrechnung umfasst Vorgänge, die eine Vermögensänderung bewirken oder der Finanzierung von Investitionen dienen. Diese Teilrechnung schloss 2024 bei Einnahmen von 411 Mio. € und Ausgaben von 1.276 Mio. € mit einem Fehlbetrag von 866 Mio. € ab.

2.1.3 Besondere Finanzierungsvorgänge

- 104 Besondere Finanzierungsvorgänge sind ein Sammelbegriff für die den Haushalt ausgleichenden (Finanz-)Transaktionen. Sie wiesen 2024 auf der Einnahmenseite eine Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von 4.445 Mio. € und korrespondierend auf der Ausgabenseite Darlehenstilgungen von 5.236 Mio. € aus. Zudem enthielten die besonderen Finanzierungsvorgänge Rücklagenzuführungen von 345 Mio. € sowie Rücklagenentnahmen von 29 Mio. €.

2.2 Personalausgaben

2.2.1 Haushaltsvollzug 2024

- 105 Die Personalausgaben setzen sich im Wesentlichen aus den Bezügen der Beamtinnen und Beamten, den Vergütungen der aktiv Beschäftigten, den Versorgungsausgaben¹⁰³ und den Beihilfen zusammen. Die haushaltssystematisch der Hauptgruppe 4 zugeordneten Personalausgaben¹⁰⁴ beliefen sich 2024 auf 8,3 Mrd. €.

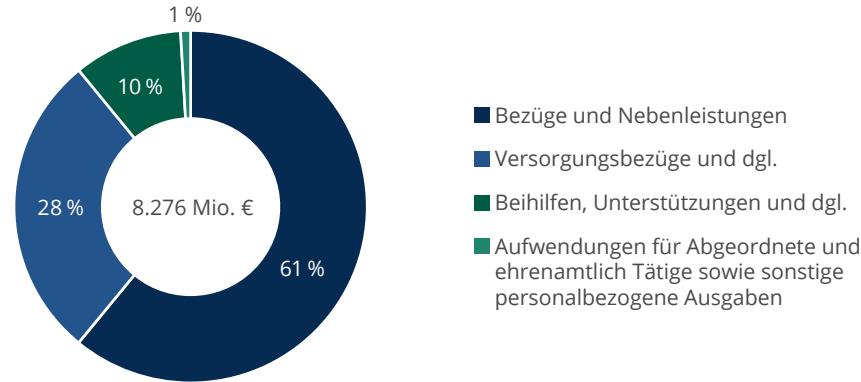
¹⁰¹ Bei diesem Ländervergleich orientiert sich der Rechnungshof Rheinland-Pfalz an den Einnahmen, die den Steuerschätzungen zugrunde gelegt werden, sowie an der zur Bestimmung der Konjunkturkomponente vorgenommenen Abgrenzung der Steuereinnahmen (§ 2 der Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz). Für den Ländervergleich ist zu beachten, dass das Saarland Sanierungshilfen vom Bund von 400 Mio. € (395 € je Einwohner) erhielt.

¹⁰² Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 23. Oktober 2025.

¹⁰³ 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 (z. B. Haushaltsplan 2023/2024).

¹⁰⁴ Zu den Personalausgaben, die nicht in der Hauptgruppe 4 ausgewiesen sind, siehe Tz. 2.2.4 dieses Beitrags.

Personalausgaben 2024, Anteile in %



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Haushaltsrechnung des Landes Rheinland-Pfalz.

2.2.2 Entwicklung der Personalausgaben der Hauptgruppe 4

- 106 Die Personalausgaben bilden den zweitgrößten Ausgabenblock im Haushalt nach den Ausgaben der Hauptgruppe 6 (Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen)¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Im Haushaltsjahr 2024 entfielen darauf 11,5 Mrd. €. Der Anteil an den bereinigten Ausgaben lag bei 51,2 %. Siehe auch Anlage 3.

Personalausgaben und Personalausgabenquote

Haushaltsjahr	Personalausgaben in Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr		Bereinigte Ausgaben in Mio. €	Personalausgabenquote in %
		in Mio. €	in %		
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	16.410	37,7
2018	6.310	122	2,0 ^a	16.422	38,4
2019	6.704	394	6,2	17.211	39,0
2020	7.062	358	5,3	20.329	34,7
2021	7.300	237	3,4	20.688	35,3
2022	7.519	220	3,0	20.522	36,6
2023	7.702	182	2,4	21.197	36,3
2024	8.276	574	7,5	22.532	36,7
2025 (Nhpl.)	9.033	757	9,2	25.409	35,6
2026 (Nhpl.)	9.505	471	5,2	25.803	36,8
2027 (Fpl.)	9.757	252	2,7	26.004 ^b	37,5
2028 (Fpl.)	10.007	250	2,6	26.590 ^b	37,6
2029 (Fpl.)	10.257	250	2,5	27.271 ^b	37,6

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

^b In den Finanzplandaten ist die Aufstockung des Sondervermögens „Rheinland-Pfalz-Plan für Bildung, Klima und Infrastruktur“ mit Landesmitteln noch nicht enthalten.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltssrechnungen¹⁰⁶, Nachtragshaushaltsplan, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz.

¹⁰⁶ Die Haushaltssrechnung 2017 weist bereinigte Ausgaben von 16.415 Mio. € aus. Im Haushaltsjahr 2017 wurden Zinseinnahmen aufgrund von Negativzinsen von 4,3 Mio. € irrtümlich als Tilgungsausgaben gebucht, die bei den Zinsausgaben abgesetzt werden müssten. Dementsprechend waren die bereinigten Ausgaben eigentlich niedriger. Siehe auch Jahresbericht 2024 Nr. 1, Tz. 2.1 und Nr. 3, Tz. 2.8.1 (Drucksache 18/8800) sowie Übersicht 6 der Haushaltssrechnung 2022.

¹⁰⁷ Die Personalausgaben erhöhten sich 2024 gegenüber dem Vorjahr um 7,5 % bzw. um 574 Mio. € auf 8,3 Mrd. €. Von dem Anstieg entfallen u. a. 340 Mio. € auf Bezüge und Nebenleistungen und 120 Mio. € auf Versorgungsbezüge.

¹⁰⁸ Nach der Haushalts- und Finanzplanung werden die Personalausgaben bis 2029 auf 10,3 Mrd. € steigen. Die Versorgungsausgaben nehmen in den Jahren 2024 bis 2029 mit durchschnittlich 4,0 % pro Jahr zu. Der jahresdurchschnittliche Anstieg der Bezüge der aktiven Beschäftigten im selben Zeitraum von 3,4 % übersteigt die zugrunde liegende Inflationsrate von 2,0 %.^{107, 108}

¹⁰⁹ Für 2024 erhielten die Beschäftigten¹⁰⁹ eine Inflationsausgleichs-Einmalzahlung von 1.800 € und für die Monate Januar 2024 bis Oktober 2024 Inflationsausgleichs-Monatszahlungen von jeweils 120 €. Die Inflationsausgleichszahlungen verursachen Mehrkosten von 285 Mio. €. Die Bezahlung der Beschäftigten stieg zum 1. November 2024 zunächst um einen Sockelbetrag von 200 € und zum 1. Februar 2025 um 5,5 %. Die Mehrkosten der Anpassungen wurden für 2024 auf 41 Mio. € und für 2025 auf 560 Mio. € beziffert.¹¹⁰

¹¹⁰ Im Jahr 2024 lag der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben (Personalausgabenquote) bei 36,7 %.¹¹¹ Im Vorjahr betrug der Anteil 36,3 %. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums erwartet die Landesregierung eine Quote von 37,6 %.¹¹²

¹¹¹ Bezogen auf die jeweilige Einwohnerzahl lagen die Personalausgaben (Hauptgruppe 4 – Kernhaushalt) von Rheinland-Pfalz in den Jahren 2020 bis 2024 mit 1.843 € um 1,2 % (22 €) über dem Durchschnittswert der anderen westlichen Flächenländer. Sie lagen um 5,4 % (95 €) über dem Mittelwert aller anderen Flächenländer. Unter Berücksichtigung der Personalausgaben kommunaler Kernhaushalte lag Rheinland-Pfalz mit 2.815 € um 0,6 % (17 €) unter dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer und 2,4 % (66 €) über dem Durchschnitt aller anderen Flächenländer. Eingeschränkt wird die Aussagekraft des Ländervergleichs allerdings insbesondere durch unterschiedliche Aufgabenauslagerungen.

¹⁰⁷ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2024 bis 2029, S. 33, 39, 47.

¹⁰⁸ Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat die Besoldungsordnungen A des Landes Berlin im Zeitraum 2008 bis 2020 mit wenigen Ausnahmen für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt. Weiterhin hat es in seinem Urteil seine bisherige Rechtsprechung fortentwickelt. BVerfG, Urteil vom 17. September 2025 – 2 BvL 20/17 – (juris). Es bleibt abzuwarten, inwieweit und wann sich aus dem Urteil für das Land Mehrausgaben ergeben.

¹⁰⁹ Nach den ab 1. Januar 2024 gültigen Richtlinien zur Haushaltssystematik des Landes Rheinland-Pfalz (HsRL) soll die Bezeichnung „Beschäftigte“ als neuer Oberbegriff für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sowie für Soldatinnen und Soldaten gelten; sie wird als allumfassender und moderner als die Bezeichnung „Bedienstete“ angesehen.

¹¹⁰ Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen, Ministerrat billigt Gesetzentwurf zur Erhöhung der Beamtenbezüge vom 23. Januar 2024. Landesgesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2024/2025 vom 30. April 2024 (GVBl. S. 89). Siehe auch Drucksache 18/8955.

¹¹¹ Der Anstieg der Quote ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Personalausgaben stärker stiegen als die bereinigten Ausgaben, die um 6,3 % zunahmen.

¹¹² 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.

2.2.3 Belastung der Einnahmen durch Personalausgaben der Hauptgruppe 4

- 112 Personalausgaben stellen einen bedeutenden Ausgabenblock im Haushalt dar. Deren Finanzierung aus Steuereinnahmen¹¹³ und allgemeinen Finanzzuweisungen¹¹⁴ lässt sich durch Belastungsquoten ausdrücken.

¹¹³ Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben.

¹¹⁴ Allgemeine Zuweisungen vom Bund sowie von den Ländern (Kapitel 20 01 Titel 211 01 Ergänzungszuweisungen des Bundes, Titel 211 02 Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der weggefalloen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer sowie Titel 212 01 Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich. Letztgenannter Titel wurde im Zuge der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs ab 2020 als Leertitel veranschlagt, auf dem Abrechnungen der Vorjahre gebucht wurden; 2024 wurde der Leertitel nicht bebucht).

Einnahmen und deren Belastung durch Personalausgaben der Hauptgruppe 4

Haushaltsjahr	Steuern (ohne steuerähnliche Abgaben) ^a			Steuern, steuerähnliche Abgaben, allgemeine Finanzzuweisungen ^b		
	in Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Belastung durch Personalausgaben in %	in Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Belastung durch Personalausgaben in %
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 ^c	12.788	6,6	48,4	14.021	6,3	44,1
2018	12.763	-0,2	49,4	13.988	-0,2	45,1
2019	13.935	9,2	48,1	15.058	7,6	44,5
2020	13.637	-2,1	51,8	14.376	-4,5	49,1
2021 ^d	16.635	22,0	43,9	17.451	21,4	41,8
2022	16.118	-3,1	46,7	16.544	-5,2	45,5
2023	16.308	1,2	47,2	16.940	2,4	45,5
2024	17.844	9,4	46,4	18.688	10,3	44,3
2025 (Nhpl.)	18.262	2,3	49,5	19.264	3,1	46,9
2026 (Nhpl.)	18.921	3,6	50,2	19.947	3,5	47,6
2027 (Fpl.)	19.613	3,7	49,7	20.656	3,6	47,2
2028 (Fpl.)	20.332	3,7	49,2	21.389	3,5	46,8
2029 (Fpl.)	20.850	2,5	49,2	21.916	2,5	46,8

^a Hauptgruppe 0 ohne Obergruppe 09.^b Hauptgruppe 0 sowie Gruppen 211 und 212.^c In den Einnahmen 2017 sind „345 Mio. € aufgrund eines Sondereffekts enthalten, von denen 247 Mio. € im Jahr 2018 über den Länderfinanzausgleich wieder abgeführt werden mussten“ (Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2018 bis 2023, S. 19).^d In den Einnahmen 2021 sind Mehreinnahmen enthalten, die in der Abrechnung des Länderfinanzausgleichs 2022 wieder auszuzahlen waren (Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 11. November 2021). Siehe auch Jahresbericht 2024, Nr. 3, Tz. 2.1.1 (Drucksache 18/8800).

- 113 Im Jahr 2024 wurden 44,3 % der Einnahmen aus Steuern, steuerähnlichen Abgaben und allgemeinen Finanzzuweisungen zur Deckung der Personalausgaben eingesetzt. Die Personalausgaben stiegen vergleichsweise stark aufgrund der oben genannten Einmalzahlungen und Bezügeanpassungen.
- 114 Die Landesregierung erwartet bis Ende des mittelfristigen Planungszeitraums eine Belastungsquote von 46,8 %.

2.2.4 Entwicklung der Personalausgaben außerhalb der Hauptgruppe 4

- 115 Zu den Personalausgaben, die nicht in der Hauptgruppe 4 ausgewiesen sind, zählen die Ausgaben für das Personal der Landesbetriebe, der global finanzierten Hochschulen¹¹⁵ und des Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft – Sonderfinanzierung“ sowie Gestellungsgelder¹¹⁶ und Personalkosten für staatlich zugewiesene Lehrerinnen und Lehrer an Privatschulen.¹¹⁷

¹¹⁵ Siehe hierzu auch Fußnote 103.

¹¹⁶ Bei den Gestellungsgeldern handelt es sich um Leistungen für Beschäftigte 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.

¹¹⁷ Siehe hierzu auch die Beiträge jeweils Nr. 4 der Jahresberichte 2013 (Drucksache 16/2050) und 2019 (Drucksache 17/8300).

Personalausgaben außerhalb der Hauptgruppe 4¹¹⁸

Haushaltsjahr	Landesbetriebe in Mio. €	Globalhaushalte in Mio. €	Sondervermögen in Mio. €	Privatschulen zugewiesene Lehrkräfte in Mio. €	Gestellungsgelder in Mio. €	Insgesamt in Mio. €
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
2021	411	430	41	62	-	945
2022	416	432	18	63	-	930
2023	425	481	25	62	-	994
2024	441	484	-^a	65	-	990

^a Das letzte Sondervermögen, das Personalausgaben außerhalb der HGr. 4 auswies, wurde Ende 2023 aufgelöst, siehe Tz. 1.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen des Landes Rheinland-Pfalz.

116 Werden diese Ausgaben den Personalausgaben der Hauptgruppe 4 hinzugerechnet, ergeben sich für 2024 folgende Kennziffern:

- Personalausgabenquote 41,1 %,
- Steuerbelastungsquote 49,6 %.

¹¹⁸ In der Tabelle sind Personalausgaben für Beschäftigte dargestellt, bei denen unmittelbare Dienst- oder Arbeitsverhältnisse zum Land vorliegen oder die aufgrund der Art des Direktionsrechts bzw. der Weisungsbefugnis als landeseigenes Personal angesehen werden können. Ausgaben für Erstattungen von Personalkosten an die Landkreise sind nicht enthalten, da die betreffenden Beschäftigten auf die Landkreise übergegangen sind.

2.2.5 Entwicklung der Stellen im Gesamthaushalt

- 117 Seit 2021 wurden in erheblichem Umfang zusätzliche Stellen geschaffen.

Stellen im Gesamthaushalt, Veränderung gegenüber dem Vorjahr



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltspläne und Nachtragshaushaltsplan 2025/2026 des Landes Rheinland-Pfalz.

- 118 Dargestellt sind die in den Haushaltsplänen veranschlagten Stellen. Aussagen über die tatsächlich besetzten Stellen lassen sich daraus nicht ableiten.

Stellen im Gesamthaushalt nach Aufgabenbereichen

Aufgabenbereich	Stellen im Gesamthaushalt					Veränderung 2026 zu 2015		Veränderung 2026 zu 2024	
	2015	2023	2024	2025	2026	absolut	relativ	absolut	relativ
Schulen ^a	35.416	36.511	36.839	37.788	37.976	2.560	7,2 %	1.137	3,1 %
Hochschulen	7.991	8.813	8.801	8.866	8.866	875	10,9 %	65	0,7 %
Polizei	11.140	12.119	12.329	12.473	12.652	1.512	13,6 %	323	2,6 %
Justiz	7.141	7.493	7.500	7.588	7.644	503	7,0 %	144	1,9 %
Steuerverwaltung	6.147	5.987	5.989	6.053	6.023	-124	-2,0 %	34	0,6 %
Sonstige Verwaltung ^b	17.767	17.866	17.927	18.217	18.206	439	2,5 %	256	1,6 %
Insgesamt	85.602	88.790	89.385	90.984	91.366	5.764	6,7 %	1.982	2,2 %

^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 2023 fast 116 Stellen im gesamten Landeshaushalt, in den Haushaltsjahren 2025 und 2026 soll sich dies auf jeweils 8,5 Stellen reduzieren. 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 Landeshaushaltspunkt enthalten waren. Mit deren Einbeziehung in die Zusammenfassung setzte das Ministerium der Finanzen eine Forderung des Rechnungshofs um (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.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltspläne und Nachtragshaushaltspunkt 2025/2026 des Landes Rheinland-Pfalz.

119 Lediglich in der Steuerverwaltung ging die Zahl der Stellen seit 2015 um 124 zurück. Dementgegen war in allen anderen Aufgabenbereichen ein Zuwachs von insgesamt 5.889 Stellen zu verzeichnen.

120 80 % der im Haushaltspunkt 2026 ausgewiesenen Stellen betreffen die Kernbereiche Schulen, Hochschulen, Polizei, Justiz und Steuerverwaltung. 20 % der Stellen entfallen auf die sonstige Verwaltung.

121 Von den Stellen des Jahres 2026 sind 1.887 durch Dritte finanziert.¹¹⁹ In diesen Fällen stehen den Personalausgaben Erstattungen der Drittmitgeber gegenüber.

122 Im Vergleich zum Haushaltspunkt 2015 weist der Haushaltspunkt 2026 5.764 bzw. 6,7 % mehr Stellen aus. Das Ministerium der Finanzen begründete diesen Aufwuchs u. a. mit hinzugekommenen Auf-

¹¹⁹ Durch Dritte (z. B. durch den Bund) finanzierte Personalausgaben finden sich u. a. bei Landesbetrieben und bei den Hochschulen.

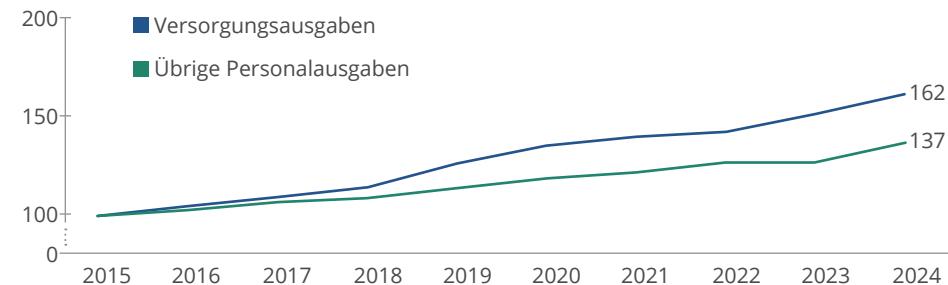
gaben und gestiegenen Anforderungen insbesondere in den Bereichen Bildung, Polizei, Justiz sowie Brand- und Katastrophenschutz.¹²⁰

123 In der Haushaltsrechnung sind die besetzten Stellen in VZÄ ausgewiesen. Der Plan-Ist-Abgleich der Übersicht 23 zeigt, dass 2024 von 97.725 Stellen 92 % (90.255) besetzt waren. Das sind 484 VZÄ im Plan mehr als im Vorjahr. Bereits 2023 nahmen gegenüber 2022 die VZÄ um 695 zu. Die stärksten Anstiege 2024 entfielen auf Einzelplan 09 (Ministerium für Bildung) mit 327 VZÄ und Einzelplan 03 (Ministerium des Innern und für Sport) mit 115 VZÄ. Betrachtet man die Veränderung im Ist, dann waren 2024 gegenüber dem Vorjahr insgesamt 610 VZÄ mehr zu verzeichnen, davon 427 im Einzelplan 09.

2.2.6 Versorgungsausgaben und Versorgungsempfängerinnen und -empfänger

124 Von 2015 bis 2024 erhöhten sich die Versorgungsausgaben¹²¹ um 62,2 % auf 2,9 Mrd. €.¹²² Die übrigen Personalausgaben der Hauptgruppe 4¹²³ stiegen um 37,2 % auf 5,4 Mrd. €.¹²⁴

Personalausgaben, 2015 = 100



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen des Landes Rheinland-Pfalz.

125 Zu dieser Entwicklung trug ein deutlicher Anstieg der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger bei.¹²⁵

¹²⁰ Pressemitteilungen des Ministeriums der Finanzen vom 7. Oktober 2020, 23. November 2021, 15. Dezember 2021, 13. Oktober 2022 und 3. September 2024.

¹²¹ Obergruppe 43 (Versorgungsbezüge und dgl.) abzüglich Gruppe 434 (Zuführungen an die Versorgungsrücklage) zuzüglich Gruppe 446 (Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger). Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes“ werden seit 2018 bei Kapitel 20 04 Titel 634 02 nachgewiesen.

¹²² 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 103.

¹²³ 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.

¹²⁴ 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).

¹²⁵ Daten gemäß Angaben in den Berichten der Landesregierung über die Beamtenversorgung. Die Angaben umfassen bis 2018 den Kernhaushalt sowie die Landesbetriebe Liegenschafts- und Bauabteilung, Mobilität, Landesforsten 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.

Ruhestandsbeamtinnen und -beamte

Haushaltsjahr	Ruhestandsbeamtinnen und -beamte	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Hinterbliebene	Versorgungsempfängerinnen und -empfänger insgesamt
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
2021	42.699	2,2	10.189	52.888
2022	43.473	1,8	10.326	53.799
2023	44.203	1,7	10.580	54.783
2024	44.725	1,2	10.672	55.397

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Berichte der Landesregierung über die Beamtenversorgung.

¹²⁶ Nach dem aktuellen Finanzplan werden sich die Versorgungsausgaben des Landes weiter erhöhen. Wegen der wachsenden Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger steigen diese in den Jahren 2024 bis 2029 mit durchschnittlich 4,0 % pro Jahr stärker als die Bezüge der aktiven Beschäftigten mit 3,4 %.¹²⁶

¹²⁷ Nach der Modellrechnung aus dem Jahr 2025 nimmt die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger zwar nicht mehr so schnell zu, steigt aber bis 2037 auf 59.400 weiter an. Trotz eines leichten Rückgangs auf 56.700 Personen wird sie bis 2070 auf einem vergleichsweise hohen Niveau verharren.¹²⁷

¹²⁶ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2024 bis 2029, S. 47.

¹²⁷ Das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz hat im Mai 2025 den Bericht „Projektion Beamtenversorgung 2023–2070“ vorgelegt (Vorlage 18/7695). Die Projektion beruht auf einer Modellrechnung und soll künftig einmal pro Legislaturperiode aktualisiert werden.

- 128 Abhängig von der Höhe der angenommenen Bezüge- und Beihilfesätze sowie der projizierten Fallzahlenentwicklung wurden nach drei Modellvarianten¹²⁸ bis 2070 Versorgungsausgaben von 2,7 Mrd. €, 9,5 Mrd. € oder 12,4 Mrd. € vorausberechnet.
- 129 Bezuglich einer dauerhaften Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben verweist die Landesregierung auf den strukturell ausgeglichenen Landeshaushalt. Zusätzlich soll die Versorgungsrücklage des Landes, die zum 31. Dezember 2024 einen Stand von 585,8 Mio. €¹²⁹ aufwies, eine entlastende Wirkung entfalten. Der Vermögensstand der Versorgungsrücklage entspricht 19 % der veranschlagten Versorgungsausgaben des Jahres 2026.¹³⁰

2.3 Zinsausgaben

- 130 Die Belastung des Haushalts durch Zinsausgaben zeigt die Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich bzw. ab 2020 Finanzkraftausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes).

¹²⁸ 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 und Variante 3 wurde unterstellt, dass sich die Bezügesätze bis 2029 durchschnittlich um jeweils 3,1 % jährlich erhöhen; ab 2030 steigen sie in Variante 2 um 2 % jährlich und in Variante 3 um 3 % jährlich. Bei den Beihilfen wurde in Variante 2 und Variante 3 von einem Zuwachs von jeweils 4,4 % jährlich ausgegangen.

¹²⁹ Darin enthalten sind Aktien mit einem Kurswert von 118 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr stieg der Kurswert um 12 Mio. €. Die Deutsche Bundesbank ist gemäß § 10a Abs. 2 Satz 2 Landesbeamtenversorgungsgesetz mit der Anlage von Mitteln des Sondervermögens beauftragt. Siehe auch Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Ministerium der Finanzen und der Deutschen Bundesbank vom 1. August 2020.

¹³⁰ In den Jahren 2011 und 2015 hatte die Landesregierung darauf hingewiesen, dass die Versorgungsrücklage entbehrliech 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 (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 (Finanzpläne für die Jahre 2020 bis 2024, S. 39 sowie für die Jahre 2021 bis 2025, S. 36).

Zinsausgaben und Zinssteuerquote

Haushaltsjahr	Steuern ^a in Mio. €	Einnahmen aus Länderfinanzausgleich in Mio. €	Ergänzungszuweisungen Bund ^b in Mio. €	Einnahmen insgesamt ^a in Mio. €	Zinsausgaben in Mio. €	Zinssteuerquote in %
2015	10.968	330	698	11.996	820	6,8
2016	11.992	392	748	13.132	819 ^c	6,2
2017	12.788	427	742	13.957	743	5,3
2018	12.763	397	757	13.917	581	4,2
2019	13.934	344	696	14.974	477	3,2
2020 ^d	13.637	-30	695	14.302	374	2,6
2021	16.635	-2	756	17.388	332	1,9
2022	16.118	-	331	16.448	370	2,2
2023	16.308	-	531	16.839	334	2,0
2024	17.844	-	740	18.584	378	2,0
2025 (Nhpl.)	18.262	-	910	19.172	537	2,8
2026 (Nhpl.)	18.921	-	934	19.855	611	3,1
2027 (Fpl.)	19.613	-	950	20.563	645	3,1
2028 (Fpl.)	20.332	-	964	21.296	697	3,3
2029 (Fpl.)	20.850	-	973	21.823	715	3,3

^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 (Erläuterung zu Kapitel 20 01 Titel 212 01).

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltssrechnungen¹³¹, Nachtragshaushaltsplan, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz.

¹³¹ Die Haushaltssrechnung 2017 weist Zinsausgaben von 747 Mio. € aus. Im Haushaltsjahr 2017 wurden irrtümlich Zinsausgaben als Tilgungsausgaben von 4,3 Mio. € gebucht. Aufgrund der Negativzinsen handelte es sich um Zinseinnahmen, die bei den Zinsausgaben hätten abgesetzt werden müssen. Dementsprechend waren die tatsächlichen Zinsausgaben geringer und betragen 743 Mio. €. Siehe auch Jahresbericht 2024, Nr. 1, Tz. 2.1 und Nr. 3, Tz. 2.8.1 (Drucksache 18/8800) sowie Übersicht 6 der Haushaltssrechnung 2022.

131 Die Haushaltsrechnung 2024 wies Zinsausgaben von 378 Mio. € aus. Nach Angaben des Ministeriums der Finanzen ist der Anstieg der Zinsausgaben im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr von 44 Mio. € auf zusätzliche Zinsausgaben für von den Kommunen übernommenen Liquiditätskredite und die allgemein gestiegenen Marktzinsen zurückzuführen. Für 2025 werde ein Anstieg der Zinsausgaben gegenüber 2024 von 159 Mio. € erwartet. 18,5 Mio. € der Zinsausgaben 2025 entfielen auf ehemalige kommunale Kassenkredite.

132 Zur Ermittlung der Zinsausgaben im Planungszeitraum hat die Landesregierung Annahmen zu den Geld- und Kapitalmarktzinsen getroffen. Für den Finanzplanungszeitraum bis 2029 unterstellte sie einen Zinssatz von durchgängig etwa 3 % für 10 jährige Schulscheine des Landes. Die weitgehende Übernahme kommunaler Liquiditätskredite von 3 Mrd. € im Jahr 2024¹³² führe zu einer Erhöhung der Landesschulden und einer zusätzlichen Zinsbelastung. Daher prognostizierte die Landesregierung einen schrittweisen Anstieg der Zinsausgaben auf 715 Mio. € für das Ende des Planungszeitraums. Gegenüber dem Ist 2024 stellt dies eine Steigerung von 89 % dar.^{133, 134}

133 Die Zinssteuerquote blieb 2024 im Vergleich zum Vorjahr konstant bei 2,0 %. Für den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum bis 2029 wird ein Anstieg der Quote auf 3,3 % angenommen.

134 Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben) belief sich 2024 auf 1,7 %.¹³⁵ Damit lag Rheinland-Pfalz unter der durchschnittlichen Quote der anderen Flächenländer von 1,9 %.

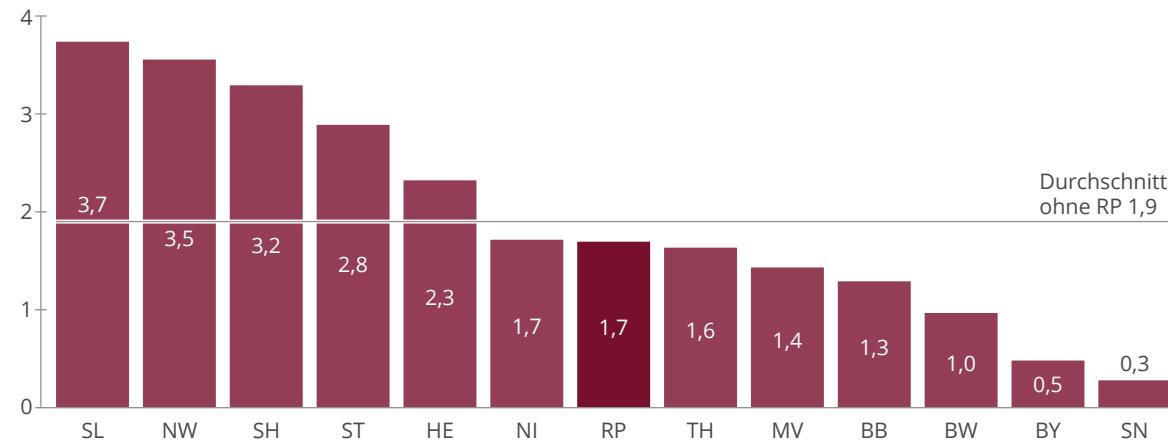
¹³² Siehe Tabelle bei Tz. 2.8.1 dieses Beitrags.

¹³³ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2024 bis 2029, S. 41.

¹³⁴ Der Bundesrechnungshof schlug für den Bundeshaushalt vor, dem Haushaltsplanentwurf oder dem Finanzplan künftig eine Projektion der Zinsausgaben unter der Annahme von Zinssteigerungen beizufügen. Auch könne dargestellt werden, welche Maßnahmen zum Ausgleich möglicher höherer Zinsausgaben getroffen wurden. Siehe 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 sowie Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Stellungnahme zur Aufstellung der Eckwerte für den Bundeshaushalt 2024 und die Finanzplanung 2025 bis 2027 sowie für das Haushaltsaufstellungsverfahren, Kontrollverlust bei den Bundesfinanzen verhindern, Verkrustung des Haushalts aufbrechen, 1. März 2023, S. 9.

¹³⁵ Nach der Finanzplanung erhöht sich die Zinsausgabenquote bis 2029 auf 2,6 %.

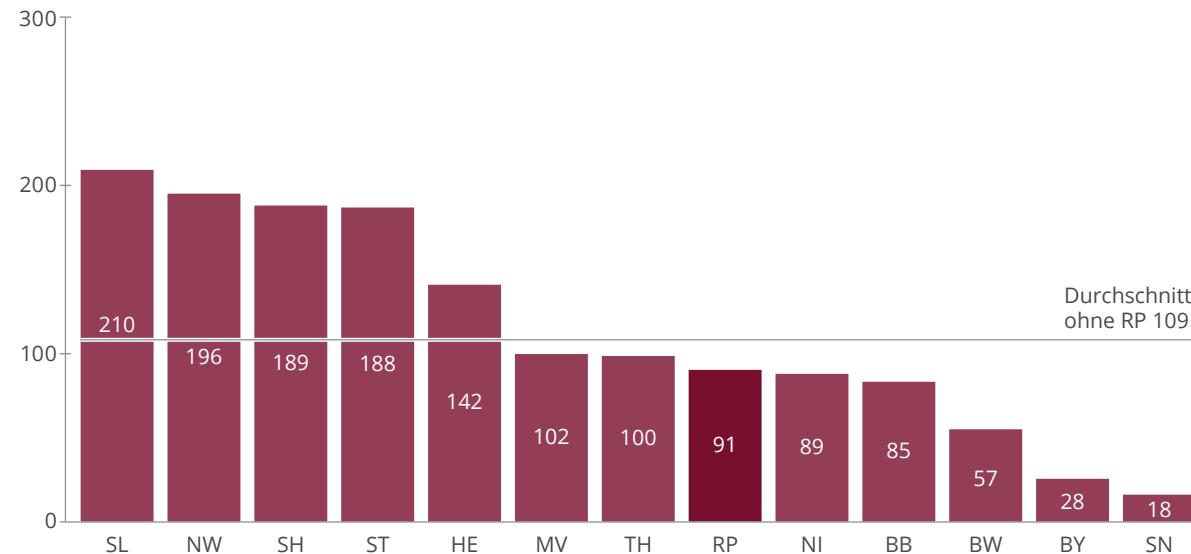
Zinsausgabenquote 2024 in %



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnung des Landes Rheinland-Pfalz, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts des Statistischen Bundesamts.

- 135 Die Zinsausgaben des Landes je Einwohner lagen 2024 mit 91 € um 16,2 % unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer (109 € je Einwohner).

Zinsausgaben 2024 in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnung des Landes Rheinland-Pfalz, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts des Statistischen Bundesamts.

¹³⁶ Durch die unterdurchschnittlichen Zinsausgaben standen Rheinland-Pfalz im Vergleich der Flächenländer 73 Mio. € mehr für andere Ausgaben zur Verfügung.

2.4 Investitionsausgaben und Investitionsquote

¹³⁷ Die Investitionsquote bildet den Anteil der Investitionen¹³⁶ (Baumaßnahmen sowie sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) an den bereinigten Ausgaben ab. Im Jahr 2024 belief sie sich auf 5,6 %.

¹³⁶ Der haushaltrechtliche Investitionsbegriff ist in § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 LHO festgelegt. Damit kam der Gesetzgeber dem Regelungsauftrag des BVerfG aus dem Jahr 1989 nach (BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, juris). Das BVerfG 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 Ausgabe-Hauptgruppen 7 und 8 nachgewiesen. Bei der vorgenommenen Bestimmung der Investitionsausgaben handelt es sich um eine abschließende Aufzählung.

Investitionsausgaben und -quote

Haushaltsjahr	ausgewiesene Investitionsausgaben in Mio. €	in den ausgewiesenen Investitionsausgaben enthaltene Zuführungen an den Pensionsfonds in Mio. €	Investitionsausgaben ohne Zuführungen an den Pensionsfonds in Mio. €	Veränderung absolut in Mio. €	Veränderung prozentual in %	Bereinigte Ausgaben in Mio. €	Investitionsquote
							in %
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	16.410	5,2
2018	844	-	844	-7	-0,8	16.422	5,1
2019	1.002	-	1.002	158	18,7	17.211	5,8
2020	1.654	-	1.654	652	65,1	20.329	8,1
2021	1.145	-	1.145	-509	-30,8	20.688	5,5
2022	1.045	-	1.045	-99	-8,7	20.522	5,1
2023	1.125	-	1.125	80	7,6	21.197	5,3
2024	1.262	-	1.262	137	12,2	22.532	5,6
2025 (Nhpl.)	1.739	-	1.739	476	37,7	25.409	6,8
2026 (Nhpl.)	1.736	-	1.736	-3	-0,2	25.803	6,7
2027 (Fpl.)	1.781 ^a	-	1.781 ^a	45	2,6	26.004 ^a	6,8
2028 (Fpl.)	1.819 ^a	-	1.819 ^a	38	2,1	26.590 ^a	6,8
2029 (Fpl.)	1.869 ^a	-	1.869 ^a	50	2,8	27.271 ^a	6,9

^a In den Finanzplandaten sind die Zuweisungen für Investitionen mit Landesmitteln an das Sondervermögen „Rheinland-Pfalz-Plan für Bildung, Klima und Infrastruktur“ noch nicht enthalten.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen¹³⁷, Nachtragshaushaltsplan, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz.

¹³⁷ Die Haushaltsrechnung 2017 weist bereinigte Ausgaben von 16.415 Mio. € aus. Im Haushaltsjahr 2017 wurden Zinseinnahmen aufgrund von Negativzinsen von 4,3 Mio. € irrtümlich als Tilgungsausgaben gebucht, die bei den Zinsausgaben abgesetzt werden mussten. Dementsprechend waren die bereinigten Ausgaben eigentlich niedriger. Siehe auch Jahresbericht 2024, Nr. 1, Tz. 2.1 und Nr. 3, Tz. 2.8.1 (Drucksache 18/8800) sowie Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022.

138 Für 2024 weist das Rechnungsergebnis für den Kernhaushalt Investitionsausgaben von 1.262 Mio. € aus.

139 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. €.¹³⁸ Diese Zuweisungen dienten der teilweisen Finanzierung von Ausgaben aus dem Sondervermögen¹³⁹, die bis Ende 2023 geleistet werden konnten. Die Zuweisungen aus dem Kernhaushalt sind nicht an den Haushaltsgrundsätzen der Fälligkeit/Kassenwirksamkeit¹⁴⁰ und Jährlichkeit orientiert. Dadurch sind die Investitionsausgaben sowie die Investitionsquote für 2020 im Vergleich zu den tatsächlich verausgabten Mitteln überhöht ausgewiesen.

140 Im Jahr 2024 wurden 178 Mio. € weniger als geplant für Investitionen ausgegeben. Dies lag auch an einem verzögerten Mittelabfluss aus dem kommunalen Investitionsprogramm mit dem Schwerpunkt

Klima und Innovation (KIPKI).¹⁴¹ Von den im Einzelplan 14¹⁴² verfügbaren Mitteln (Haushaltssoll) von 180 Mio. € wurden lediglich 45 Mio. € verausgabt. Hingegen flossen im Einzelplan 08¹⁴³ wie im Vorjahr keine investiven Mittel ab – und dies bei verfügbaren Mitteln (Haushaltssoll) von 60 Mio. €.

141 Die Haushalts- und Finanzplanung für die Jahre ab 2025 sieht Investitionsausgaben¹⁴⁴ in einer Bandbreite von 1.736 Mio. € bis 1.869 Mio. € vor. In der Veranschlagung für 2025 sind Mittel von 200 Mio. € für ein neues Förderprogramm zugunsten der Kommunen enthalten.¹⁴⁵

142 Von 2015 bis 2024 unterschritten die Ausgaben für Investitionen die Planansätze zum Teil deutlich. Die größte Unterschreitung betrug 506 Mio. € im Jahr 2020. Die Konferenz der Rechnungshofpräsidentinnen und -präsidenten hat bereits 2019 darauf hingewiesen, dass die Planungen des Bundes und vieler Länder zwar ab 2018 steigende Investitionsansätze ausweisen, die tatsächlichen Investitionsausgaben jedoch häufig hinter den Planungen

¹³⁸ Zweiter Nachtragshaushalt 2020 Kapitel 20 02 Titel 884 71.

¹³⁹ 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.

¹⁴⁰ § 11 Abs. 2 LHO sowie Nr. 1.1 zu § 11 VV-LHO.

¹⁴¹ Landesgesetz zur Ausführung des Kommunalen Investitionsprogramms Klimaschutz und Innovation. Siehe auch Drucksachen 18/5846 sowie 18/12857.

¹⁴² Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität.

¹⁴³ Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.

¹⁴⁴ Zur Relevanz staatlicher Investitionen siehe die Pressemitteilung des RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung e. V. erstellt von Feld, Schmidt, Wieland vom 9. Dezember 2022. Diese stellt heraus, dass staatliche Investitionen in die Infrastruktur – Energie, Verkehr, Digitalisierung sowie für Grundlagenforschung und Bildung – eine wesentliche Vorleistung für die jetzt dringender denn je benötigte private Investitionstätigkeit seien.

¹⁴⁵ „Regional. Zukunft. Nachhaltig.“ Kapitel 03 79 (100 Mio. €, darunter 90 Mio. € für Investitionen), Kapitel 08 79 und Kapitel 14 79 (jeweils 50 Mio. €, darunter jeweils 45 Mio. € für Investitionen).

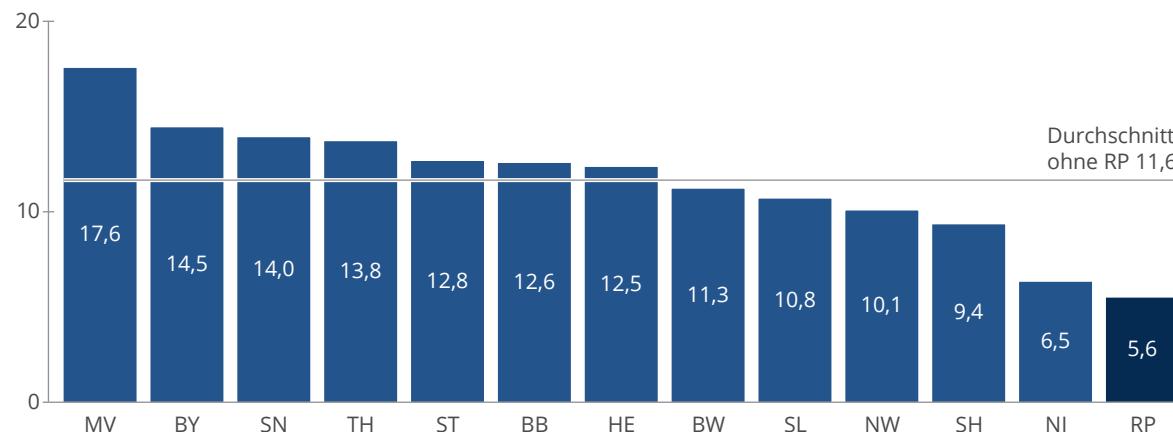
in den jeweiligen Haushaltsjahren zurückblieben.¹⁴⁶ Daher sollten die Voraussetzungen zur schnellen Umsetzung von Investitionen weiter verbessert werden.

143 In den Investitionsausgaben sind die Investitionen der Landesbetriebe nicht berücksichtigt. Außerdem werden seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen (Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen¹⁴⁷) in besonderen Finanzierungsformen (sog. Öffentlich-Private Partnerschaften) durchgeführt. Ferner unterstützt das Land – auch mithilfe von Bundesmitteln – über das Sondervermögen KI 3.0 finanzschwache Kommunen bei ihren Investitionen.¹⁴⁸

144 Bis 2029, dem Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums, werden die eigenfinanzierten Investitionen der Landesbetriebe nach Einschätzung der Landesregierung auf 499 Mio. € ansteigen. Zusammen mit den Investitionen des Kernhaushalts ergeben sich in den einzelnen Planjahren um etwa 1,4 bis 1,8 Prozentpunkte höhere Investitionsquoten.¹⁴⁹

145 Im Ländervergleich wies Rheinland-Pfalz 2024 die geringste Investitionsquote auf.

Investitionsquote 2024 in %



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnung des Landes Rheinland-Pfalz, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts des Statistischen Bundesamts.

¹⁴⁶ Pressemitteilung des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz vom 15. Oktober 2019.

¹⁴⁷ U. a. Jahresbericht 2015, Nr. 22 (Drucksache 16/4650).

¹⁴⁸ Siehe Ausführungen zu Tz. 1 dieses Beitrags. Zulasten dieses Programms wurden Investitionsausgaben von 34,6 Mio. € geleistet.

¹⁴⁹ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2024 bis 2029, S. 44 (Drucksache 18/10451).

146 Rheinland-Pfalz lag mit einer Investitionsquote¹⁵⁰ von 5,6 % unter der durchschnittlichen Quote der anderen Flächenländer von 11,6 %.¹⁵¹ Selbst bei vereinfachter¹⁵² Hinzurechnung der eigenfinanzierten Investitionen der Landesbetriebe von 282 Mio. € erreicht Rheinland-Pfalz mit einer Investitionsquote von dann 6,9 % den Durchschnittswert nicht. Hierzu hätte das Land im Jahr 2024 insgesamt 1,1 Mrd. € mehr investieren müssen, ohne das Volumen der bereinigten Ausgaben zu erhöhen.

147 Zum Investitionsbedarf beim Landesstraßennetz wird auf die Feststellungen des Rechnungshofs in den Jahresberichten 2023¹⁵³ und 2024¹⁵⁴ verwiesen.

148 Investitionen in den Erhalt des öffentlichen Infrastrukturvermögens wie auch der Schuldenabbau leisten wesentliche Beiträge zu einer gegenüber künftigen Generationen gerechten Haushaltspolitik. Bei unzureichenden öffentlichen Investitionen droht ein dauerhafter realer Vermögensverzehr.

149 Notwendige Investitionen können teilweise mit Mitteln aus dem Sondervermögen des Bundes „Infrastruktur und Klimaneutralität“ nachgeholt werden.¹⁵⁵ Hieraus soll das Land 4,85 Mrd. € erhalten.¹⁵⁶ Nach Weiterleitung von Mitteln an die Kommunen verbleiben für Investitionen des Landes 1,94 Mrd. €, die bis zum Jahr 2042 zu verausgaben sind. Für einen nachhaltigen Einsatz dieser Mittel ist aus Sicht des Rechnungshofs entscheidend, dass diese planvoll eingesetzt werden. Denn Infrastruktur kann nicht kleinteilig gedacht werden. Vielmehr sollten die vordringlichsten Bedarfe identifiziert und die Ausgaben entsprechend priorisiert werden. So würde sichergestellt, dass notwendige Investitionen tatsächlich nachgeholt werden und die Bundesmittel nicht dazu eingesetzt werden, ohnehin im Haushalt vorgesehene Investitionen zu ersetzen.

2.5 Kreditfinanzierung

2.5.1 Netto-Kreditaufnahmen und Netto-Tilgungen am Kreditmarkt

150 Um den Haushaltsausgleich sicherzustellen, werden entweder Netto-Kreditaufnahmen am Kreditmarkt benötigt oder es können Mittel zur Netto-Tilgung eingesetzt werden.

¹⁵⁰ Zur Vergleichbarkeit und Kohärenz von Investitionen sowie der Einbeziehung der außerhalb des Kernhaushalts getätigten Investitionen siehe Beitrag Nr. 3, Tz. 2.4, Fußnote 80 des Jahresberichts 2023 (Drucksache 18/5500).

¹⁵¹ Die durchschnittliche Investitionsquote der anderen westlichen Flächenländer betrug 11,1 %. Wird Rheinland-Pfalz in die Berechnungen einbezogen, ergibt sich eine Durchschnittsquote von 11,3 % für alle Flächenländer und von 10,8 % 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 2024 mit 306 € um 65,5 % unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer.

¹⁵² Bei diesem Vergleich ist zu bedenken, dass die Ausgaben der Landesbetriebe, die nicht durch Zuführungen aus dem Kernhaushalt gedeckt sind, in den bereinigten Ausgaben nicht berücksichtigt sind.

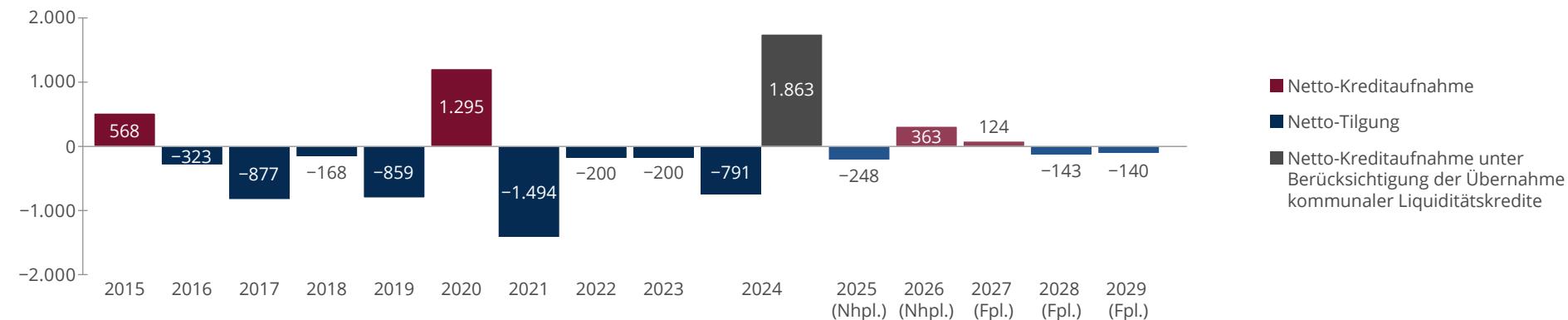
¹⁵³ Nr. 3, Tz. 2.4 (Drucksache 18/5500).

¹⁵⁴ Nr. 9, Tz. 2.2 (Drucksache 18/8800).

¹⁵⁵ § 3 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG).

¹⁵⁶ § 2 Abs. 1 Gesetz zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder- und Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG).

Netto-Kreditaufnahmen und Netto-Tilgungen am Kreditmarkt in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltssrechnungen¹⁵⁷, Nachtragshaushaltplan und Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz.

151 Im Jahr 2024 schloss der Kernhaushalt mit einem Finanzierungsüberschuss von 1.107 Mio. € ab.¹⁵⁸ Aus dem Finanzierungsüberschuss wurden 791 Mio. € für Netto-Tilgungen verwendet. Davon entfielen 22 Mio. € auf freiwillige, strukturelle Tilgungen.¹⁵⁹ Von den übrigen verpflichtenden Tilgungen von 768 Mio. € dienten 500 Mio. € der Tilgung übernommener kommunaler Liquiditätskredite. Der verbleibende Überschuss wurde für Rücklagenzuführungen von netto 317 Mio. € genutzt. Davon wurde mit 300 Mio. € die Haushaltssicherungsrücklage aufgestockt. Im Hochschulbereich wurden den Rücklagen 29 Mio. € entnommen und zugleich 45 Mio. € zugeführt.

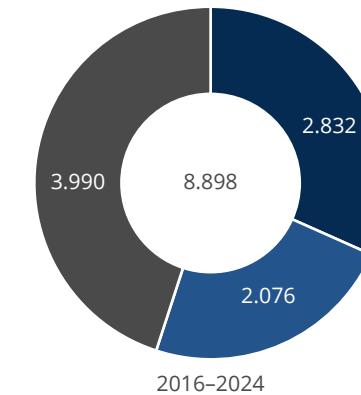
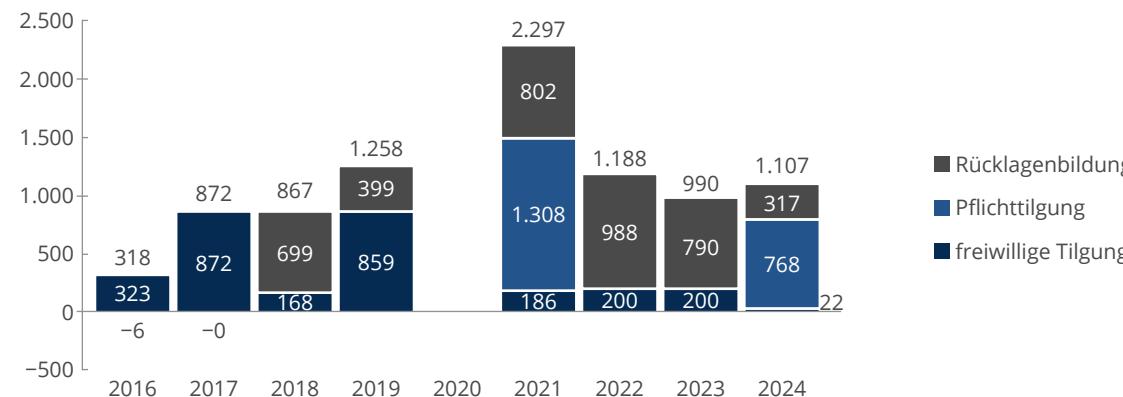
152 Allerdings übernahm das Land 2024 in großem Umfang kommunale Liquiditätskredite. Die Schulden des Landes stiegen entsprechend an. In der Nettokreditaufnahme 2024 spiegelt sich die Verschlechterung der finanziellen Lage des Landes jedoch nicht wider. Hätte das Land anstelle der Übernahme von Krediten die Kommunen durch Zahlung von Tilgungszuschüssen entschuldet, hätte das Finanzierungsdefizit 1.863 Mio. € betragen. Eine Netto-Kreditaufnahme in gleicher Höhe hätte zum Haushaltssausgleich erfolgen müssen. Diese hätte eine Rücklagenbildung ausgeschlossen.

¹⁵⁷ Die Haushaltssrechnung 2017 weist eine Netto-Tilgung von 872 Mio. € aus. Im Haushaltsjahr 2017 wurden Zinseinnahmen aufgrund von Negativzinsen von 4,3 Mio. € irrtümlich als Tilgungsausgaben gebucht. Die Netto-Tilgung war daher eigentlich höher und betrug 877 Mio. €. Siehe auch Jahresbericht 2024, Nr. 1, Tz. 2.1 und Nr. 3, Tz. 2.8.1 (Drucksache 18/8800) sowie Übersicht 6 der Haushaltssrechnung 2022.

¹⁵⁸ Siehe auch Nr. 2, Tz. 3.1 dieses Jahresberichts.

¹⁵⁹ Das Ministerium der Finanzen vertrat mit Schreiben vom 6. Oktober 2025 die Auffassung, der Anteil der freiwilligen Schuldentilgung betrage nicht lediglich 22 Mio. €, sondern beinhalte auch die Tilgung der übernommenen Liquiditätskredite der Kommunen im Rahmen von PEK-RP von 500 Mio. €, womit die Rücklagenzuführung von der freiwilligen Schuldentilgung übertragen werde. Dazu bemerkt der Rechnungshof, dass für die kommunalen Kassenkredite nach Artikel 117 Abs. 4 Satz 3 der Verfassung für Rheinland-Pfalz eine Tilgungsverpflichtung besteht. Nach § 14 Abs. 1 LGPEK-RP hat das Land die übernommenen Liquiditätskredite bis spätestens zum Ablauf des Jahres 2053 zu tilgen.

Verwendung der Finanzierungsüberschüsse in Mio. €



Erläuterung: Die negativen Werte der Jahre 2016 und 2017 beziehen sich auf Rücklagenentnahmen. Im Jahr 2022 tilgte das Land freiwillig Schulden von 200 Mio. €. Zusätzlich nutzte es eine Kreditaufnahmemöglichkeit von 45 Mio. € nicht. Im Haushaltsjahr 2020 gab es keinen Überschuss. Im Haushaltsjahr 2023 wurden ebenfalls 200 Mio. € freiwillig Schulden getilgt; ebenso wurde eine Kreditaufnahmemöglichkeit von 9 Mio. € nicht genutzt.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen des Landes Rheinland-Pfalz.¹⁶⁰

153 Das Land verwendete die verfügbaren Finanzierungsüberschüsse seit 2016 überwiegend zur Rücklagenbildung statt zum Schuldenabbau. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten die verfügbaren Überschüsse hingegen vorrangig für die Schuldentilgung genutzt werden.

154 Rücklagenzuführungen beeinträchtigen die Transparenz des Haushalts.¹⁶¹ Zur Stärkung solider Landesfinanzen und damit der Kriseresilienz sind Tilgungen der Ermöglichung künftiger Mehrausgaben vorzuziehen.¹⁶²

¹⁶⁰ Die Haushaltsrechnung 2017 weist Tilgungsausgaben von 872 Mio. € aus. Im Haushaltsjahr 2017 wurden Zinseinnahmen aufgrund von Negativzinsen von 4.253.916,67 € irrtümlich als Tilgungsausgaben gebucht. Damit hätte sich die Tilgung auf 877 Mio. € erhöht, eine Korrekturbuchung fand nicht statt, daher wird hier die realisierte Tilgung ausgewiesen. Siehe auch Jahresbericht 2024, Nr. 1, Tz. 2.1 und Nr. 3, Tz. 2.8.1 (Drucksache 18/8800) sowie Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022.

¹⁶¹ 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.

¹⁶² Ausführlich zur ursprünglich für das Haushaltsjahr 2024 vorgesehenen kreditfinanzierten Rücklagenzuführung, der Argumentation des Finanzministeriums und des Rechnungshofs siehe Jahresbericht 2025, Nr. 3, Tz. 2.5.1 (Drucksache 18/11500).

- 155 Beim Haushaltsvollzug sollten in Anbetracht der hohen Verschuldung¹⁶³ und der Belastungen des Landeshaushalts durch den Schuldendienst Möglichkeiten, Kredite zu verringern, konsequent genutzt werden.

2.5.2 Kreditfinanzierungsquote

- 156 Die Kreditfinanzierungsquote weist das Verhältnis der Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt (Krediteinnahmen abzüglich Tilgungsausgaben) zu den bereinigten Ausgaben aus. Werden mehr Kredite getilgt als aufgenommen, ergibt sich eine Quote mit einem negativen Vorzeichen.

¹⁶³ Siehe Ausführungen zu Tz. 2.8 dieses Beitrags.

Kreditfinanzierungsquote

Haushaltsjahr	bereinigte Ausgaben in Mio. €	Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt in Mio. €	Kreditfinanzierungsquote in %	Netto-Kreditaufnahme bei anderen Gebietskörperschaften in Mio. €	Kreditfinanzierungsquote inkl. Netto-Kreditaufnahme bei anderen Gebietskörperschaften in %
2015	15.809	568	3,6	-36	3,4
2016	15.999	-323	-2,0	-44	-2,3
2017	16.410	-877	-5,3	-24	-5,5
2018	16.422	-168	-1,0	-33	-1,2
2019	17.211	-859	-5,0	-21	-5,1
2020	20.329	1.295	6,4	-12	6,3
2021	20.688	-1.494	-7,2	-16	-7,3
2022	20.522	-200	-1,0	-5	-1,0
2023	21.197	-200	-0,9	-6	-1,0
2024	22.532	-791	-3,5	-6	-3,5
2025 (Nhpl.)	25.409	-248	-1,0	-15	-1,0
2026 (Nhpl.)	25.803	363	1,4	-13	1,4
2027 (Fpl.)	26.004 ^a	124	0,5	-8	0,5
2028 (Fpl.)	26.590 ^a	-143	-0,5	-1	-0,5
2029 (Fpl.)	27.271 ^a	-140	-0,5	-	-0,5

^a In den Finanzplandaten sind die Zuweisungen für Investitionen mit Landesmitteln an das Sondervermögen „Rheinland-Pfalz-Plan für Bildung, Klima und Infrastruktur“ noch nicht enthalten.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsergebnisse¹⁶⁴, Nachtragshaushaltsplan, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz.

¹⁶⁴ Die Haushaltsergebnisse 2017 weist bereinigte Ausgaben von 16.415 Mio. € aus. Im Haushaltsjahr 2017 wurden Zinseinnahmen aufgrund von Negativzinsen von 4,3 Mio. € irrtümlich als Tilgungsausgaben gebucht. Der Betrag hätte von den Zinsausgaben abgesetzt werden müssen. Dementsprechend waren die bereinigten Ausgaben eigentlich niedriger. Siehe auch Jahresbericht 2024, Nr. 1, Tz. 2.1 und Nr. 3, Tz. 2.8.1 (Drucksache 18/8800) sowie Übersicht 6 der Haushaltsergebnisse 2022. Aufgrund der Fehlbuchung weist die Haushaltsergebnisse 2017 eine Netto-Kreditaufnahme von -872 Mio. € aus.

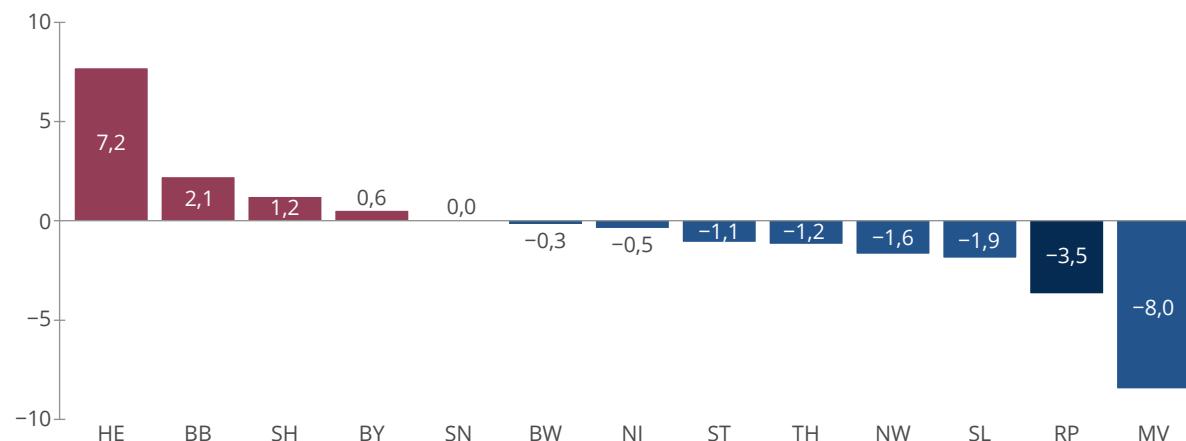
157 Die Kreditfinanzierungsquote – in Bezug auf den Kreditmarkt – sank 2024 gegenüber dem Vorjahr um 2,6 Prozentpunkte auf –3,5 %. Berücksichtigt man zusätzlich die Netto-Kreditaufnahmen bei den anderen Gebietskörperschaften, ergibt sich eine identische Kreditfinanzierungsquote.

158 Rheinland-Pfalz wies 2024 wie sieben weitere Flächenländer eine negative Kreditfinanzierungsquote auf. Diese Länder tilgten 2024 Schulden. Ein Land hatte eine Netto-Kreditaufnahme von null, vier weitere Länder nahmen Kredite auf. Dies trug zu Durchschnittsquoten von 0,1 % bei allen anderen Flächenländern und von 0,4 %

bei den anderen westlichen Flächenländern bei. Allerdings sind die Zahlen nur eingeschränkt vergleichbar, da die Kreditfinanzierungsquoten in mehreren Ländern durch Sondervermögen und Rücklagenentnahmen und -zuführungen verzerrt werden. Auffallend ist Hessen, hier wurden u. a. 2 Mrd. € für eine Beteiligungserhöhung an der Hessischen Landesbank am Kreditmarkt aufgenommen.¹⁶⁵

159 Nimmt man an, das Land hätte die kommunalen Liquiditätskredite nicht vertraglich übernommen, sondern kreditfinanzierte Tilgungszuschüsse an die Kommunen ausgereicht, läge die Kreditfinanzierungsquote bei 7,3 %.

Kreditfinanzierungsquote 2024 in %



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnung des Landes Rheinland-Pfalz, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts des Statistischen Bundesamts.

¹⁶⁵ Pressemitteilung des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 7. März 2025.

2.6 Schuldenregel

- 160 In den Jahren 2020 bis 2024 mussten die Länder ihre Haushalte so aufstellen, dass diese ohne strukturelle Verschuldung ausgeglichen werden.^{166,167} Artikel 117 der Landesverfassung sieht vor, dass der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. Abweichungen hiervon sind zulässig, soweit sie zum Ausgleich konjunkturbedingter Defizite oder eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen notwendig sind.¹⁶⁸
- 161 Das Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz¹⁶⁹ und die Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes¹⁷⁰ enthalten nähere Bestimmungen insbesondere zur Ermittlung der strukturellen Netto-Kreditaufnahme

des Landeshaushalts sowie des zulässigen Saldos.¹⁷¹ 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 dann entsprochen, wenn die strukturelle Netto-Kreditaufnahme null oder negativ ist.

- 162 Für 2024 ermittelte das Ministerium der Finanzen eine strukturelle Netto-Tilgung von 22 Mio. €.¹⁷² Diese ergibt sich, indem die Netto-Tilgung (791 Mio. €) um den Saldo finanzieller Transaktionen (31 Mio. €), die Konjunkturkomponente (+238 Mio. €) und um die Tilgung der übernommenen Liquiditätskredite der Kommunen (500 Mio. €) bereinigt wird. Nach der Haushaltsplanung war eine strukturelle Netto-Tilgung von 2 Mio. € erwartet worden.

¹⁶⁶ Artikel 109 i. V. m. Artikel 143d Grundgesetz.

¹⁶⁷ 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. Siehe auch Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2025, Tz. 4.4.

¹⁶⁸ 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).

¹⁶⁹ 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 Haushaltsslage dar. Netto-Kreditaufnahmen bei Landesbetrieben und Sondervermögen sind ausgeschlossen.

¹⁷⁰ Drucksachen 16/2924, 16/5285 und 17/5101.

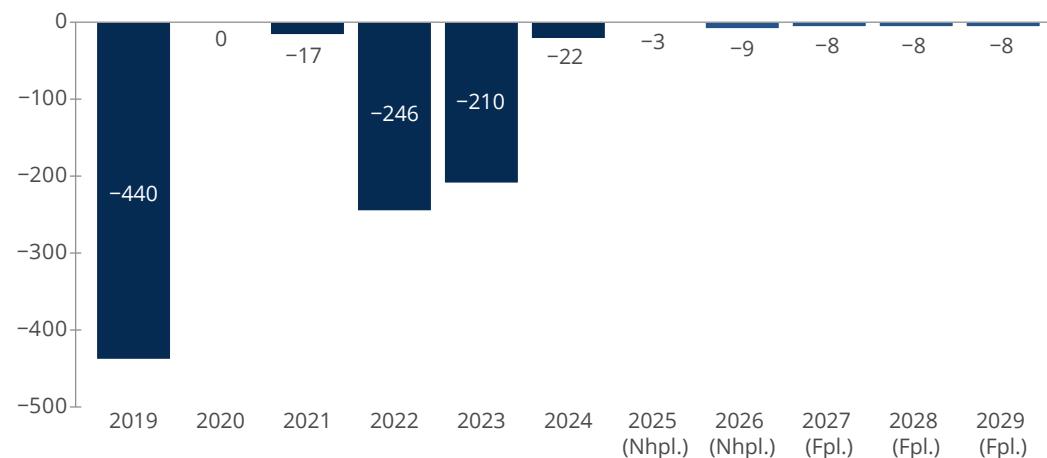
¹⁷¹ Ob und inwieweit diese Regelungen nach der Entscheidung des BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – BvF 1/22 (juris Rn. 161), anzupassen sind, gilt es zu überprüfen.

¹⁷² 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 2024 als Summe aller jahresbezogenen Konjunkturkomponenten seit 2012 einen Bestand von 3.334 Mrd. € aus. Der amtlichen Begründung (Drucksache 16/2924 S. 8) zufolge ist von einer Fehleinschätzung hinsichtlich der konjunkturrellen 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 (Drucksache 17/5101).

Haushaltsslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung

- 163 Hätte das Land die Kommunen durch kreditfinanzierte Tilgungszuschüsse teilentschuldet, nähme die strukturelle Netto-Kreditaufnahme einen hohen positiven Betrag an. Damit würde Rheinland-Pfalz 2024 die Schuldenbremse nicht einhalten.

Schuldenbremse – strukturelle Netto-Kreditaufnahme in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsergebnisse, Nachtragshaushaltsplan, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz.

- 164 Ab 2025 kann sich die Gemeinschaft der Länder strukturell mit bis zu 0,35 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts verschulden.¹⁷³ Diese Möglichkeit hatte bislang nur der Bund. Die Aufteilung der Verschuldungsmöglichkeit erfolgt in Anlehnung an den Königsteiner

Schlüssel.¹⁷⁴ Das Bundesministerium der Finanzen berechnet die zulässige strukturelle Kreditaufnahme für jedes Land und stellt die Ergebnisse den Ländern jeweils zum 1. April eines Jahres zur Verfügung. Für die Haushaltssjahre 2025 und 2026 werden die Ergebnisse

¹⁷³ Artikel 109 Abs. 3 Satz 6 Grundgesetz.

¹⁷⁴ § 2 Abs. 1 Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz (StruKomLÄG).

hier von abweichend nach Inkrafttreten der gesetzlichen Regelung festgestellt. Bei einer Anwendung dieser Regelungen wäre für das Land 2025 eine strukturelle Verschuldung von über 700 Mio. € möglich gewesen – ebenso für das Haushaltsjahr 2026.¹⁷⁵

165 Die Neuregelung würde dem Land eine erhebliche Verschuldungsmöglichkeit eröffnen.¹⁷⁶ Eine Verpflichtung zum Abbau der zusätzlichen Schulden nach der Vorgabe eines Tilgungsplans ist hingegen gesetzlich nicht geregelt. Dies sieht der Rechnungshof kritisch. Mit Blick auf Verschuldungsrisiken im Haushaltsvollzug aus den Ausgaberesten, die hohen Rücklagen und die zusätzlichen Infrastrukturmittel des Bundes im Sondervermögen sowie die von den Kommunen übernommenen Liquiditätskredite – hinzu kommen deren künftige Zinslasten – sollte das Land für einen generationengerechten Haushalt auf die zusätzliche strukturelle Verschuldungsmöglichkeit verzichten. Zusätzliche Schulden erhöhen zunächst zwar einnahmeseitig den Handlungsspielraum, schränken ihn aber später ausgabeseitig wegen steigender Zinsausgaben und Tilgungsverpflichtungen wieder langfristig ein. Diese Mittel fehlen für notwendige Zukunftsausgaben.

2.7 Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

- 166 Nach dem Stabilitätsbericht des Landes Rheinland-Pfalz droht dem Land für das Berichtsjahr 2025 keine Haushaltsnotlage. Dieser Bewertung schloss sich der Stabilitätsrat an.¹⁷⁷
- 167 Details hierzu, Hinweise zu Schwachstellen des derzeitigen Überwachungssystems und Informationen zur ab 2020 gültigen Systematik sind in **Anlage 2** dargestellt.

2.8 Verschuldung

2.8.1 Entwicklung der Schulden des Landes

- 168 Die Verschuldung des Landes nahm bis 2015 zu. Im Jahr 2016 wurden aufgrund des ersten Finanzierungsüberschusses seit 1969 erstmals Schulden getilgt.¹⁷⁸ Weiterhin wird der Schuldensstand durch strukturelle Einschnitte wie die Auflösung des Pensionsfonds und die Übernahme von Liquiditätskrediten der Kommunen deutlich beeinflusst.

¹⁷⁵ Nach § 2 Abs. 3 StruKomLÄG beträgt die zulässige Kreditaufnahme für Rheinland-Pfalz 716 Mio. € für 2025 und 745 Mio. € für 2026; veröffentlicht im Bundesanzeiger am 11. November 2025, BAnz AT 11.11.2025 B1.

¹⁷⁶ Eine rechtssichere Nutzung der Verschuldungsmöglichkeit ohne Änderung der Landesverfassung setzt voraus, dass man Artikel 109 Abs. 3 Satz 9 Grundgesetz, welcher die verfassungsrechtlichen Schuldensregeln der Länder teilweise außer Kraft treten lässt, für eine zulässige Regelung im Hinblick auf den eigenen Verfassungsraum der Länder hält. Dies verneint Schmidt, in: Die strukturelle Verschuldung der Länder zwischen Verfassungskernwidrigkeit und Völkerrechtsverstoß, Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Juni 2025 S. 503 ff.

¹⁷⁷ Sitzung vom 9. Dezember 2025.

¹⁷⁸ Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 24. Januar 2017.

Schuldenstand des Landes

Haushaltsjahr	Schulden des Landes ^a in Mio. €	darunter entfallen auf			
		den Landesbetrieb LBB in Mio. €	den Landesbetrieb Mobilität in Mio. €	den Pensionsfonds in Mio. €	Restbestand der übernommenen kommunalen Liquiditätskredite ^b in Mio. €
2015	38.292	676	2.160	4.428	-
2016	38.007	676	2.242	4.639	-
2017	32.353	676	2.242	-	-
2018	32.152	676	2.242	-	-
2019	31.417	676	2.242	-	-
2020	32.700	676	2.242	-	-
2021	31.189	676	2.242	-	-
2022	30.984	676	2.242	-	-
2023	30.778	676	2.242	-	-
2024	32.952^c	676	2.242	-	2.470
2025 (Nhpl.)	32.718	676	2.242	-	2.399
2026 (Nhpl.)	33.068	676	2.242	-	2.299
2027 (Fpl.)	33.184	676	2.242	-	2.199
2028 (Fpl.)	33.040	676	2.242	-	2.099
2029 (Fpl.)	32.900	676	2.242	-	1.999

^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. Dezembers 2017, gegenüber der Versorgungsrücklage und bei Ländern sowie Wohnungsbauschulden beim Bund).

^b § 2 Abs. 13 LHG 2023/2024 ermächtigte das Ministerium der Finanzen, in den Haushaltsjahren 2023 und 2024 Liquiditätskredite der Kommunen zum Stand vom 31. Dezember 2021 bis zur Höhe von insgesamt 3 Mrd. € zu übernehmen. Nach Mitteilung des Ministeriums der Finanzen beträgt das bewilligte Entschuldungsvolumen 2.999 Mio. €. Im Haushaltsjahr 2024 übernahm das Land insgesamt 2.970 Mio. € Schulden. Bei einem Volumen von 29 Mio. € steht die Übernahme noch aus, weil das Laufzeitende von Kreditverträgen abgewartet werden muss (siehe auch Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 17. Dezember 2024). Dieser Betrag wurde für 2025 angesetzt. Von den 2024 übernommenen Schulden wurden im gleichen Haushaltsjahr 500 Mio. € getilgt (Kapitel 20 27 Titel 591 01); in dem genannten Betrag sind auch Schuldübernahmen im Rahmen einer Einheitskasse bei Verbandsgemeinden von 155 Mio. € sowie Tilgungshilfen von 5,8 Mio. € enthalten, die den Schuldenstand des Landes erhöhten. Bis 2029 sind jährliche Tilgungen von jeweils 100 Mio. € geplant.

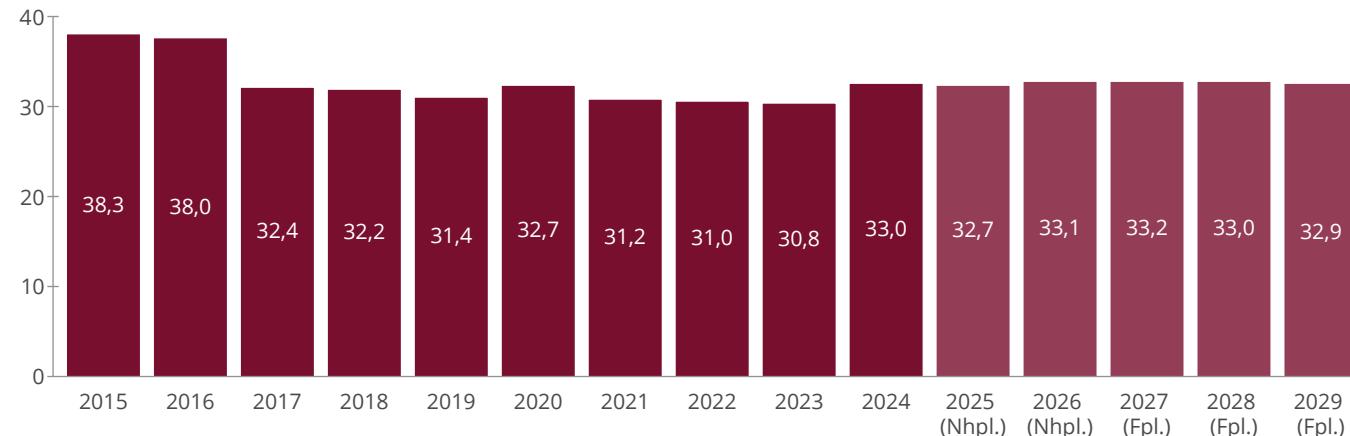
^c Die Haushaltsrechnung 2024 weist einen Betrag von 316,6 Mio. € als „aufgeschobene Anschlussfinanzierungen aus vorübergehenden Tilgungen aufgrund des Aufwuchses der Ausgabereste“ aus.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen, Nachtragshaushaltsplan, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz.¹⁷⁹

¹⁷⁹ Der Schuldenstand des Jahres 2022 wurde um 4,3 Mio. € nach unten korrigiert. Im Haushaltsjahr 2017 wurden Zinseinnahmen aufgrund von Negativzinsen irrtümlich als Tilgungsausgaben gebucht. Dementsprechend war der Schuldenstand des Landes seitdem zu hoch ausgewiesen. Siehe auch Jahresbericht 2024, Nr. 1, Tz. 2.1 und Nr. 3, Tz. 2.8.1 (Drucksache 18/8800) sowie Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022.

Haushaltsslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung

Verschuldung des Landes (Kernhaushalt und Landesbetriebe) in Mrd. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen, Nachtragshaushaltsplan, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz.

169 Die Schulden¹⁸⁰ stiegen 2024 gegenüber 2023 um 2,2 Mrd. € (+7 %) auf 33,0 Mrd. €.¹⁸¹ Zwar tilgte das Land insgesamt 797 Mio. €, davon 791 Mio. € am Kreditmarkt und 6 Mio. € bei anderen Gebietskörperschaften. Dennoch wuchsen die Schulden 2024, weil das Land zugleich von den Kommunen Liquiditätskredite von 2.970 Mio. € übernahm.

170 Die Ermächtigung in § 2 Abs. 13 Landeshaushaltsgesetz 2023/2024, welche die Übernahme der kommunalen Liquiditätskredite ermöglichte, ist verfassungsrechtlich bedenklich. Sie verstößt möglicherweise gegen die Schuldenregel des Artikels 117 Abs. 1 Satz 1 Landesverfassung. Denn es könnte eine verfassungswidrige Umgehung der Schuldenregel des Artikels 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz¹⁸² vorliegen. Dies schätzen auch Teile der Rechtswissenschaft

¹⁸⁰ Darin sind Schulscheindarlehen von 59 Mio. € bei der Versorgungsrücklage enthalten, siehe Übersicht 2.4 der Haushaltsrechnung 2024.

¹⁸¹ Zudem weist die Haushaltsrechnung 2024 einen Betrag von 316,6 Mio. € als „aufgeschobene Anschlussfinanzierungen aus vorübergehenden Tilgungen aufgrund des Aufwuchses der Ausgabereste“ aus, siehe Übersicht 6, S. 749, der Haushaltsrechnung 2024.

¹⁸² Zur Prüfung des Landesverfassungsrechts am Maßstab des Artikels 109 Grundgesetz, siehe Gröpl in Scheller, Kommentar zum Haushaltrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Artikel 109 Grundgesetz Rn. 68, Stand 1. Mai 2022.

so ein.¹⁸³ Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats betrachtet Versuche der Aufweichung der Schuldenbremse wie in Rheinland-Pfalz mit Sorge.¹⁸⁴

171 Eindeutig hätte das Land gegen die Schuldenregel verstoßen, wenn es 2024 Kredite aufgenommen und damit Zahlungen an die Kommunen finanziert hätte, damit diese ihre Schulden tilgen können. Die dafür notwendige Kreditaufnahme hätte den von der Schuldenregel vorgegebenen Rahmen bei weitem gesprengt. Statt die Mittel auszuzahlen, hat das Land hingegen die Kredite der Kommunen durch Vertrag übernommen. Dafür, dass dies eine rechtswidrige Umgehung der Schuldenregel ist, spricht, dass die Schuldübernahme wirtschaftlich wie eine Krediteinnahme wirkt. Die Landesschulden steigen, das Land muss künftig Zins und Tilgung zahlen. Durch die Schuldübernahme erweitert das Land seinen Ausgabesp Spielraum. Das Land hätte ohne die Schuldübernahme Barmittel für Tilgungszuschüsse bereitstellen müssen, um den ausdrücklichen entsprechenden Mahnungen des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz¹⁸⁵ Folge zu leisten. Diese Mittel zur Entschuldung der Kommunen hätten zugleich durch Einsparungen gegenfinanziert werden müssen, da andernfalls die Kreditaufnahme

grenzen der Schuldenregel im Jahr 2024 bei weitem überschritten worden wären. Insofern erspart sich das Land auf diese Weise die sonst notwendige Gegenfinanzierung der 3 Mrd. € im Doppelhaushalt 2023/2024 und erweitert zugleich seinen Handlungsspielraum durch die Schuldübernahme beträchtlich.

172 Weiteren finanziellen Spielraum gewinnt das Land dadurch, dass die entschuldeten Kommunen nach § 13 LGPEK-RP¹⁸⁶ nicht mehr am bisherigen Entschuldungsprogramm, dem kommunalen Entschuldungsfonds, teilnehmen dürfen. Für diesen waren vor der Schuldübernahme noch 156 Mio. € jährlich vorgesehen,¹⁸⁷ nach der Schuldübernahme nur noch 7,1 Mio. € jährlich.¹⁸⁸

173 Die Nähe der Schuldübernahme zur Finanzierung durch auszahlende Tilgungshilfen zeigt sich auch darin, dass dem Land in bestimmten Fällen ein Wahlrecht zwischen Tilgungshilfe und Schuldübernahme eingeräumt worden ist. § 11 Abs. 1 LGPEK-RP stellt das Vorgehen in das Ermessen des Landes.¹⁸⁹ Nach der Rechtsauffassung der Landesregierung kann sie also in den in § 11 LGPEK-RP geregelten Fällen wählen, ob die Schuldenregel greift oder nicht.

¹⁸³ Vorlage 18/3089; ausführlich zum Ganzen aus Sicht des Rechnungshofs einschließlich Fragen der Wirtschaftlichkeit sowie Zitaten weiterer Einschätzungen unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/schuldenbremse-und-uebernahme-kommunaler-liquiditaetskredite/>.

¹⁸⁴ 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.

¹⁸⁵ Urteil vom 16. Dezember 2020 – VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19 (juris Rn. 121).

¹⁸⁶ Landesgesetz über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz.

¹⁸⁷ In den Jahren 2023 und 2024 waren in Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen Kapitel 20 26 Kommunale Entschuldungshilfen in Titel 613 01 Zuweisungen aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds, KFA-Anteil 78 Mio. € und in Titel 613 02 Zuweisungen aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds, Landesanteil ebenfalls 78 Mio. € veranschlagt.

¹⁸⁸ In den Jahren 2025 und 2026 waren in den in der vorherigen Fußnote genannten Titeln nur noch jeweils 3,55 Mio. € vorgesehen.

¹⁸⁹ Drucksache 18/4937 S. 13.

174 Auch in der tatsächlichen Umsetzung zeigt sich die Nähe der beiden Finanzierungswege. So wurden sogar an Dritte ausgezahlte Tilgungshilfen als Tilgung eigener Schulden verbucht. Dadurch wurden für die Netto-Kreditaufnahme/-tilgung relevante Zahlungen nicht korrekt im Zahlenwerk erfasst. Deswegen wurde ein Vermerk in der Haushaltsrechnung 2024 ausgebracht und bei der Ermittlung des Schuldenstands die Zahlung nicht als Tilgung berücksichtigt.¹⁹⁰

175 Ist die Schuldübernahme aus Umgehungsgesichtspunkten als Kreditnahme im Sinne des Artikels 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz zu werten, räumt auch Artikel 117 Abs. 4 Landesverfassung die rechtlichen Bedenken nicht aus. Dieser sieht zwar eine Schuldübernahme ausdrücklich vor: Allerdings greift Artikel 109 Abs. 3 Satz 1, 5 Grundgesetz auch gegenüber der Landesverfassung durch.¹⁹¹

176 Die Schuldübernahme belastet die Landesfinanzen langfristig, auch wenn in die Verfassung die vom Rechnungshof vorgeschlagene¹⁹² Normierung einer Pflicht zur endgültigen Tilgung aufgenommen wurde.¹⁹³ Bis Ende 2024 zahlte das Land für die Tilgung der Liquiditätskredite 500 Mio. €. Im Finanzplanungszeitraum bis

2029 wird für Tilgungen eine jährliche Belastung von 100 Mio. € angenommen. Der Abschluss der Tilgung ist erst für den Ablauf des Jahres 2053 vorgesehen.

177 Ungeachtet der gewählten Umsetzung begrüßt der Rechnungshof die Bestrebungen, das Problem der kommunalen Verschuldung zu lösen.¹⁹⁴ Mit der Schuldübernahme geht das Land jedoch in Vorleistung. Damit der hohe Mitteleinsatz des Landes zur Entschuldung der Kommunen nachhaltig ist und nicht auf lange Sicht wirkungslos bleibt, 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 geschehen¹⁹⁵ und lässt befürchten, dass die Entschuldung nicht nachhaltig sein wird.¹⁹⁶

178 Bis Ende 2029 erwartet die Landesregierung einen weitgehend konstanten Schuldenstand. In einzelnen Jahren sind zwar Tilgungen vorgesehen, in den Jahren 2026 und 2027 jedoch Netto-Kreditauf-

¹⁹⁰ Näher dazu Nr. 1, Tz. 2 dieses Jahresberichts.

¹⁹¹ Zur Prüfung des Landesverfassungsrechts am Maßstab des Artikels 109 Grundgesetz, siehe Gröpl in Scheller, Kommentar zum Haushalt und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Artikel 109 Grundgesetz Rn. 68.

¹⁹² Vorlage 18/1499.

¹⁹³ Vorlage 18/1636. In dem anzufügenden Absatz des Artikels 117 wird folgender neuer Satz eingefügt: „Das Land verpflichtet sich zur Tilgung der übernommenen Schulden.“

¹⁹⁴ 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).

¹⁹⁵ Vorlage 18/3089.

¹⁹⁶ Vgl. dazu und zur aktuellen Entwicklung Nr. 1, Tz. 5.1 Kommunalbericht 2025, S. 40 f. (Drucksache 18/13500).

nahmen. Darin enthalten sind weitere Übernahmen kommunaler Liquiditätskredite von 29 Mio. €¹⁹⁷ sowie deren jährliche Tilgung von 100 Mio. €.

179 Der Rechnungshof erachtet die seit 2016 vorgenommenen Tilgungen von Landesschulden und die vorzeitige Tilgung der notsituationsbezogenen Kredite im Jahr 2021 als Schritte in die richtige Richtung, denen allerdings vor dem Hintergrund der Schuldübernahme weitere folgen müssen. Er empfiehlt, Möglichkeiten zur Vermeidung konsumtiver Ausgaben und zur Verringerung der geplanten Neuverschuldung konsequent zu nutzen. Nach Überwindung der aktuellen wirtschaftlichen Verwerfungen sollten die kumulierten Altschulden schrittweise zurückgeführt werden.

180 Zu diesem Zweck wäre es angezeigt gewesen, 2024 der Haushaltssicherungsrücklage Mittel zu entnehmen. Stattdessen wuchs die Rücklage Ende 2024 auf 3,9 Mrd. € an. Auch unter Berücksichtigung bereits vorgesehener Entnahmen könnte mit dem Rücklagenbestand ein Großteil der von den Kommunen übernommenen Liquiditätskredite sofort getilgt werden. § 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-Kreditaufnahmen dient oder Schulden getilgt werden.

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

- Verpflichtungen von 32,5 Mio. € aus der privaten Vorfinanzierung von Deichbaumaßnahmen (sog. Öffentlich-Private Partnerschaften) 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. Im Jahresabschluss 2024 wies die Universitätsmedizin Forderungen gegen das Land aus der Kreditfinanzierung von allgemeinen Investitionen von 101 Mio. € aus.
- Ausgabereste in Höhe von mittlerweile 3,9 Mrd. € bergen Verschuldungsrisiken im Haushaltsvollzug.¹⁹⁸
- Die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen führt regelmäßig zu Haushaltsvorbelastungen. Allein durch die 2024 eingegangenen Verpflichtungen sind für die Haushaltsjahre ab 2026 Mittel von 3,3 Mrd. € gebunden. Davon entfallen 2,4 Mrd. € auf die Tilgungsverpflichtung der von den Kommunen übernommenen Liquiditätskredite.

¹⁹⁷ § 2 Abs. 13 Landeshaushaltsgesetz 2025/2026. Siehe auch Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 17. Dezember 2024.

¹⁹⁸ Siehe Nr. 2, Tz. 6 dieses Jahresberichts.

- In Aussicht gestellte Fördermittel, z. B. für Baumaßnahmen in Ganztagschulen, stellen de facto kaum revidierbare Förderungsverpflichtungen dar.¹⁹⁹
- Aufgrund der Inanspruchnahme der Zinszuschussprogramme in den Kapiteln 14 02²⁰⁰, 14 12²⁰¹ und 14 13²⁰² werden in den Jahren 2026 bis 2062 bei einem Zinssatz von 3 % Verpflichtungen von insgesamt 203 Mio. € fällig.
- Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung fordert eine Überprüfung und Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Diese müssten sowohl die Verteilung des Steueraufkommens als auch die Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch den Bund betreffen.^{203, 204}

- 182 Darüber hinaus bestehen Risiken für den Haushaltsvollzug:
- Die Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen des Landes, aus denen es in Anspruch genommen werden kann, beliefen sich Ende 2024 auf 2,7 Mrd. €.
 - Der Bund hat 2008 einen Finanzmarktstabilisierungsfonds eingerichtet.²⁰⁵ 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 ggf. 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. €.

¹⁹⁹ Jahresbericht 2016, Nr. 14 (Drucksache 16/6050) und Jahresbericht 2017, Nr. 13 (Drucksache 17/2200).

²⁰⁰ Titel 623 51 Zinszahlungen im Rahmen des Zinszuschussprogramms der Wasserwirtschaftsverwaltung Rheinland-Pfalz – KFA-Mittel.

²⁰¹ Titel 623 51 Zinszahlungen im Rahmen des Zinszuschussprogrammes aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe.

²⁰² Titel 623 51 Zinszahlungen im Rahmen des Zinszuschussprogramms aus dem Aufkommen des Wasserentnahmengelds.

²⁰³ Bund und Länder müssten sich auf die ihnen jeweils durch das Grundgesetz zugewiesenen Aufgaben fokussieren. Wo die Länder ihre Aufgaben mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln nicht selbst erfüllten, dürfe der Bund nicht länger zu seinen Lasten in die Bresche springen. Nur dann werde der Druck auf die Länder steigen, die finanzielle Verantwortung für ihre eigenen Angelegenheiten stärker wahrzunehmen als bisher. Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Stellungnahme zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 und der Finanzplanung bis 2028, Risiken und Fluchten beenden – Rahmenbedingungen für eine durchgreifende Konsolidierung des Bundeshaushalts, 16. April 2024, S. 19.

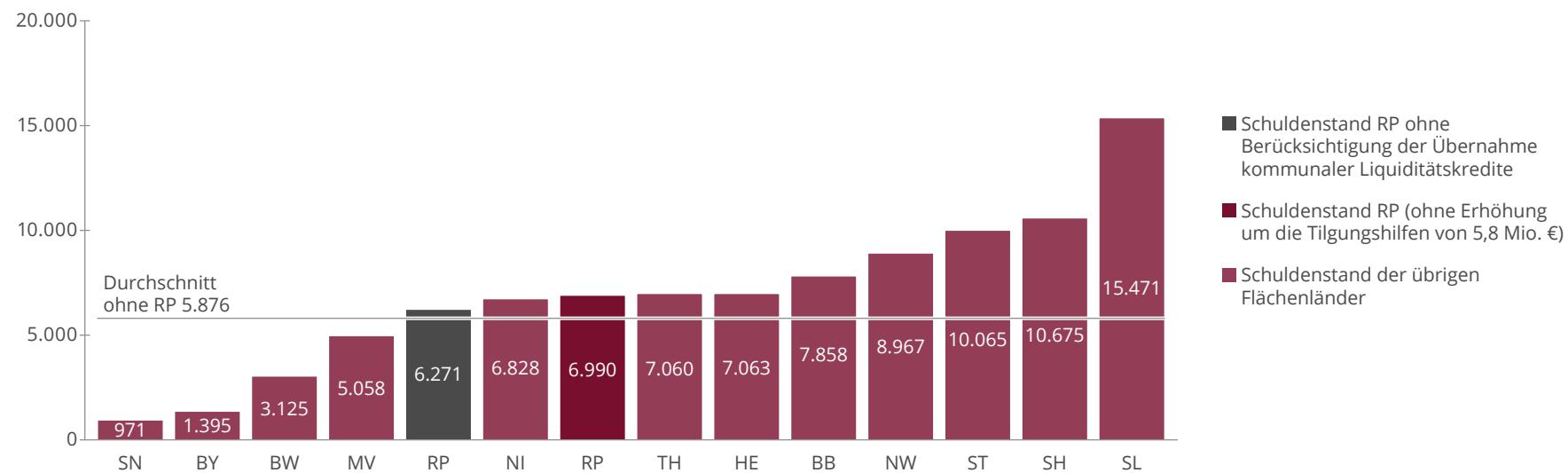
²⁰⁴ Protokoll 18/45 des Haushalts- und Finanzausschusses, S. 41 f.

²⁰⁵ 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

- 183 Für den Vergleich der Pro-Kopf-Verschuldung in Rheinland-Pfalz mit den übrigen Flächenländern wurden die Wertpapierschulden sowie die Kredite beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich zugrunde gelegt.

Schulden zum 31. Dezember 2024 in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Statistisches Bundesamt, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, EVAS-Nr. 71321 vom 29. Juli 2025, Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2024.

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes lag 2024 mit 6.990 €

- um 19,0 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.876 €) und
- um 17,4 % über dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer (5.952 €).²⁰⁶

184 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 4,6 Mrd. € Schulden tilgen. Das entspricht einer jährlichen Tilgung von 153 Mio. €.²⁰⁷

185 Unter der Annahme, das Land hätte die kommunalen Liquiditätskredite nicht übernommen, wäre der Schuldenstand um 719 € je Einwohner niedriger. Statt um 19,0 % läge das Land dann um 6,7 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer.

3 Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

- 186 Im Haushaltsjahr 2024 tilgte das Land Schulden von 797 Mio. €. Zusammen mit der Übernahme der kommunalen Liquiditätskredite stieg die Verschuldung auf 32,9 Mrd. €. Bezogen auf die Einwohnerzahl lag auch 2024 die Verschuldung über den Durchschnittswerten der anderen Flächenländer.
- 187 Die Vorgabe der neuen Schuldenregel, den Haushalt ab 2020 ohne strukturelle Neuverschuldung auszugleichen, wurde 2024 im Vollzug mit einer strukturellen Netto-Tilgung von 22 Mio. € eingehalten.
- 188 Hohe Belastungen ergeben sich für den Landeshaushalt weiterhin aus den krisenbedingten Lasten der vergangenen Jahre. Dazu treten eine schwächere wirtschaftliche Entwicklung und erhebliche strukturelle Herausforderungen.²⁰⁸ Insbesondere zum Ausgleich von konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen sind 2026 und 2027 Kreditaufnahmen vorgesehen, die, zusammen mit der Übernahme der kommunalen Liquiditätskredite, zu einer Verschuldung von 32,9 Mrd. € im Jahr 2029 beitragen und künftige Haushalte mit Schuldendienstleistungen belasten werden. Ferner besteht ein hoher Investitionsbedarf u. a. im Bereich der Landesstraßen und der Liegenschaften.²⁰⁹ Die Voraussetzungen zur Umsetzung

²⁰⁶ Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittsermittlung einbezogen, beträgt die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer 5.935 € und die der westlichen Flächenländer 6.018 €.

²⁰⁷ Bei dieser Ermittlung wurde die stichtagsbezogene Verschuldung des Landes von 28.866 Mio. € angesetzt. Wird die haushalterische Verschuldung von 32.946 Mio. € zugrunde gelegt, würde sich die Tilgung rechnerisch auf 289 Mio. € jährlich belaufen.

²⁰⁸ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz 2024 bis 2029, S. 5.

²⁰⁹ Jahresbericht 2024, Nr. 9, Tz. 2.2 (Drucksache 18/8800), Jahresbericht 2025, Nr. 14 und 15 (Drucksache 18/11500).

geplanter Investitionen sollten konsequent verbessert werden, zumal nunmehr hohe Investitionen aus den Bundesmitteln umzusetzen sind.²¹⁰

189 Die Haushalts- und Finanzpolitik sollte sich mit Blick auf künftige Krisen verstärkt auf die Konsolidierung des Landeshaushalts konzentrieren. Dies erfordert inhaltliche Prioritäten und Maßnahmen zur strukturellen Entlastung der Haushalte. Im Haushaltssplan 2025/2026 sind Globale Minderausgaben für das Haushaltsjahr 2026 von 61,1 Mio. € ausgebracht. In der Finanzplanung sind Konsolidierungsbedarfe vorgesehen, die zum strukturellen Haushaltshaushaltssausgleich notwendig sind und die es in den künftigen Aufstellungsverfahren aufzulösen gilt. Diese betragen 70 Mio. € im Jahr 2027, 140 Mio. € im Jahr 2028 und 210 Mio. € im Jahr 2029.²¹¹ Diese Konsolidierungserfordernisse sollten nicht durch eine mögliche strukturelle Kreditaufnahme ersetzt werden.^{212, 213}

190 Vielmehr bieten Bereiche, in denen Rheinland-Pfalz im Ländervergleich der Kernhaushalte überdurchschnittlich hohe Belastungen aufweist, Anlass für eine Aufgabekritik. Finanzhilfen, die weder gesetzlich noch vertraglich festgeschrieben sind und für die

zweckgebundene Einnahmen nicht zur Verfügung stehen, sollten verstärkt auf ihre Abbaumöglichkeiten untersucht werden. Rücklagenzuführungen aus Überschüssen sollten sorgfältig gegen Netto-Tilgungen abgewogen werden und ein Einsatz der Haushaltssicherungsrücklage zur Reduzierung von Netto-Kreditaufnahmen geprüft werden.

191 Die Gewinnung und Bindung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften wird zunehmend schwieriger. Durch die demografische Entwicklung werden bis 2035 dem Arbeitsmarkt in Rheinland-Pfalz 330.000 Arbeitskräfte fehlen.²¹⁴ Ein verstärkter Wettbewerb mit der Privatwirtschaft, aber auch der öffentlichen Arbeitgeber untereinander ist die Folge. Um die Erfüllung notwendiger Landesaufgaben weiterhin zu gewährleisten, sind insbesondere die verstärkte Optimierung und Digitalisierung der Verwaltungsprozesse sowie eine konsequente Aufgabekritik erforderlich.

²¹⁰ Siehe auch Tz. 2.4 dieses Beitrags.

²¹¹ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2024 bis 2029, S. 1, 40.

²¹² Die neuen Kreditmöglichkeiten dürften die immer drängenderen strukturellen Konsolidierungserfordernisse in den Haushalten nicht untergraben. Neben dem Ausschöpfen aller Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung der Verwaltung müsse das Setzen von Prioritäten und Posterioritäten das haushaltspolitische Handeln leiten. Gemeinsame Erklärung der Landesrechnungshöfe zum Schuldenpaket vom 24. März 2025.

²¹³ Fehlende Konsolidierungsmaßnahmen dürften die Konjunktur kurzfristig stützen, sie erhöhen aber die Gefahr wachsender struktureller Defizite und belasten das Vertrauen in die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik. Gemeinschaftsdiagnose (Projektgruppe; DIW Berlin, ifo Institut, Kiel Institut für Weltwirtschaft, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung), Expansive Fiskalpolitik kaschiert Wachstumsschwäche, 02/2025, S. 11.

²¹⁴ Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Rheinland-Pfalz 2060 – Erwerbspersonenvorausberechnung, Statistische Analysen Nr. 38, Juli 2016.

192 Zur Wahrung der finanziellen Handlungsfähigkeit des Landes bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung sollten neben Maßnahmen zur Verminderung der Ausgabereste²¹⁵ auch im Hinblick auf die bestehenden Haushaltsrisiken²¹⁶ 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. Wirtschaftliche IT-Verfahren²¹⁷ und die Möglichkeit zur Bündelung von Aufgaben sind stärker zu nutzen.²¹⁸
- Bestehende Aufgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Kostenfolgen zu prüfen. Standards sollten hinterfragt und Möglichkeiten zur Vereinfachung gesucht werden. 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.
- Die Unterhaltung und Instandsetzung des Landesvermögens sollte, soweit möglich, auf der Grundlage einer detaillierten – auch den Maßnahmenstau ausweisenden – Planung verstärkt werden.
- 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 regelmäßig überprüft werden,
 - inwieweit Abbaumöglichkeiten bei den gestaltbaren Finanzhilfen bestehen,
 - ob bei allen Landesbeteiligungen die gesetzlichen Voraussetzungen (u. a. wichtiges Landesinteresse) gegeben sind.
 - Verpflichtungsermächtigungen sind dahingehend zu prüfen, ob sie ausgabewirksam werden müssen.

²¹⁵ Nr. 2, Tz. 6 dieses Jahresberichts.

²¹⁶ Tz. 2.8.1 dieses Beitrags.

²¹⁷ Jäkel, de Maziére, Steinbrück und Voßkuhle schlagen vor, Verwaltungsprozesse von Anfang an digital zu entwickeln. Prozesse, Daten und Identifikation sollten bereits im Gesetzgebungsverfahren integriert werden. Für IT-Verfahren, die Bund, Länder und Kommunen gemeinsam betreffen, sollten einheitliche Lösungen geschaffen werden, Initiative für einen handlungsfähigen Staat, Abschlussbericht, 2025, S. 53, www.ghst.de/fileadmin/images/01_Bilddatenbank_Website/Demokratie_stärken/Initiative_f%C3%BCr_einen_handlungsf%C3%A4higen_Staat/Abschlussbericht/Abschlussbericht_neu.pdf.

²¹⁸ Nationaler Kontrollrat, Bündelung im Föderalstaat, Zeitgemäße Aufgabenorganisation für eine leistungsfähige und resiliente Verwaltung, Januar 2025, www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Gutachten/2025-b%C3%BCndelung-im-f%C3%BCr-einen_handlungsf%C3%A4higen_Staat.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

- Es ist zu untersuchen,
 - inwieweit Aufgaben wirtschaftlicher von Dritten – auch Privaten – wahrgenommen werden können,
 - ob privatisierte oder auf andere selbstständige Rechtsträger übertragene Aufgaben – soweit weiterhin mit einer Belastung des Haushalts verbunden – nicht wirtschaftlicher selbst erledigt werden können.



3 Besondere Prüfungsergebnisse

4 Beteiligungsverwaltung des Landes

- 1 Allgemeines
- 2 Wesentliche Prüfungsergebnisse
- 3 Folgerungen

Beteiligungsverwaltung des Landes

- **Haushaltsrecht nicht immer beachtet**
- **Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen verbesserungsbedürftig**
- **Variable Vergütungsbestandteile der Geschäftsführungen ohne Leistungsanreize vereinbart**

Die Zuständigkeiten des Ministeriums der Finanzen und der für die Führung der Beteiligungen zuständigen Fachressorts bei der dualen Beteiligungsverwaltung waren nicht immer eindeutig und widerspruchsfrei geregelt.

Die zur Begründung einer Beteiligung vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlten oder waren unzureichend. Erfolgskontrollen zur laufenden Überprüfung, ob das wichtige Landesinteresse während der Dauer der Beteiligung weiterhin gegeben ist, fanden nicht statt.

Das Land verpflichtete sich bei mehreren Beteiligungen entgegen gesetzlicher Vorgaben dazu, Verluste von Gesellschaften in unbegrenzter Höhe auszugleichen. Bei einigen Beteiligungen deckte das Land dauerhaft Verluste durch Einzahlungen in die Kapitalrücklage, ohne das Zuwendungsrecht zu beachten.

Das Ministerium der Finanzen unterrichtete den Rechnungshof häufig nicht fristgerecht über die Feststellung des Jahresabschlusses der Landesbeteiligungen und das Ergebnis seiner Prüfung. Die von den Fachressorts entsandten Mitglieder des Aufsichtsrats erhielten hiervon keine Kenntnis und damit auch keine Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die beteiligungsführenden Ministerien nutzten Wirtschaftspläne, mittelfristige Finanzplanungen und Quartalsberichte häufig nicht zur Steuerung der Gesellschaften. Teilweise wiesen die Wirtschaftspläne und Quartalsberichte Mängel auf. Konkrete Vorgaben zu Mindestbestandteilen, Aufbau und Gliederung fehlten. Quartalsberichte wurden teilweise erst verspätet dem Aufsichtsorgan vorgelegt.

Variable Vergütungen wurden aufgrund von Zielvereinbarungen zwischen Geschäftsführung und Aufsichtsrat gewährt. Diese waren jedoch vielfach als Leistungsanreiz ungeeignet. Der Aufsichtsrat legte bei der Feststellung, ob die Geschäftsführung vereinbarte Ziele erreicht hatte, teilweise keine eigenen Erkenntnisse und Bewertungen zugrunde.

Die Beteiligungshinweise und der Public Corporate Governance Kodex des Landes waren nicht aktuell und enthielten nicht alle erforderlichen Regelungen.

1 Allgemeines

193 Das Land hielt 2024 insgesamt 95 Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen. An 45 Unternehmen war das Land unmittelbar, an 50 mittelbar beteiligt.²¹⁹ 20 dieser Beteiligungen betrachtete das Land als wirtschaftlich besonders bedeutend.²²⁰

194 Die Beteiligung des Landes an privatrechtlichen Unternehmen dient der Verfolgung landespolitischer Interessen und Ziele. Sie sind ein Vermögenswert, der nach dem Gebot des wirtschaftlichen Handelns zu erhalten ist. Daher muss das Land seine Beteiligungen verwalten, überwachen und steuern, insbesondere um finanzielle Risiken für den Landeshaushalt zu vermeiden.

195 Diese Aufgaben nehmen in der dual organisierten Beteiligungsverwaltung das Ministerium der Finanzen und das fachlich für die jeweilige Beteiligung zuständige Ministerium (im Folgenden: Fachressort) gemeinsam wahr. Das Ministerium der Finanzen überwacht im Rahmen seiner finanzwirtschaftlichen und haushaltspolitischen Gesamtverantwortung die finanziellen Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit auf den Haushalt, nimmt die Gesell-

schafterrechte wahr und unterrichtet das Parlament und den Rechnungshof. Das Fachressort trägt die umfassende Verantwortung für die Führung der Beteiligung. Dazu gehören insbesondere die fachliche Steuerung, die betriebswirtschaftliche Effizienz sowie die Einhaltung haushaltrechtlicher und wirtschaftlicher Vorgaben.²²¹

196 Bei der Beteiligungsverwaltung sind neben den Bestimmungen der LHO²²² und der hierzu erlassenen Verwaltungsvorschrift²²³ die Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen des Landes Rheinland-Pfalz (Beteiligungshinweise) zu beachten. Diese richten sich als interne Verwaltungsanweisungen insbesondere an die mit der Verwaltung von Beteiligungen befassten Bediensteten. Sie tragen dazu bei, dass die Beteiligungen nach einheitlichen Kriterien verwaltet sowie die Interessen des Landes ordnungsgemäß wahrgenommen werden. Daneben richtet sich der Public Corporate Governance Kodex des Landes (PCGK) an die Unternehmen.²²⁴ Er enthält anerkannte Standards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung.

²¹⁹ Bericht über die Beteiligung des Landes an privatrechtlichen Unternehmen, die wirtschaftliche Situation der durch das Land errichteten rechtlich selbständigen Anstalten bzw. rechtsfähigen Körperschaften des öffentlichen Rechts mit wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb und Stiftungen – Beteiligungsbericht 2024 für die Geschäftsjahre 2021 / 2022 / 2023 – (Beteiligungsbericht 2024), (Drucksache 18/10934), S. 11–14 und 19.

²²⁰ Um wirtschaftlich besonders bedeutende Beteiligungen handelt es sich, wenn diese zumindest einen der folgenden Schwellenwerte überschreiten und sich nicht in Insolvenz befinden: Landeszuschuss größer als 1 Mio. € p. a., mehr als 50 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, mehr als 5 Mio. € Jahresumsatz, mehr als 25 Mio. € Bilanzsumme; Beteiligungsbericht 2024, S. 20.

²²¹ Beteiligungsbericht 2024, S. 4 f.

²²² Insbesondere §§ 65 bis 69 LHO.

²²³ VV-LHO.

²²⁴ Beteiligungshinweise und Public Corporate Governance Kodex des Landes hat das Ministerium der Finanzen veröffentlicht unter <https://fm.rlp.de/themen/finanzen/beteiligungen-des-landes>.

197 Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Landesbeteiligungen ordnungsgemäß verwaltet wurden, die Aufgabenverteilung zwischen dem Ministerium der Finanzen und den Fachressorts zweckmäßig war und die Beteiligungen im Hinblick auf die Beteiligungsziele des Landes und das betriebswirtschaftliche Ergebnis wirksam gesteuert wurden. Ferner hat er untersucht, ob sich aus den Prüfungserkenntnissen Empfehlungen für die Aktualisierung der seit rund zehn Jahren geltenden Beteiligungshinweise und des PCGK ergeben.

198 Die Prüfung erstreckte sich auf das Ministerium der Finanzen, das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sowie das Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration und betraf auch die Betätigung des Landes bei stichprobenartig ausgewählten Beteiligungen in der Rechtsform GmbH. Sie umfasste vorwiegend die Jahre 2020 bis 2024.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Zuständigkeiten nicht eindeutig geregelt

199 Bei einer dual organisierten Beteiligungsverwaltung ist die eindeutige und widerspruchsfreie Regelung der Zuständigkeiten der betroffenen Ministerien wesentliche Voraussetzung für eine ord-

nungsgemäße und zweckmäßige Aufgabenwahrnehmung. Die LHO, die VV-LHO sowie die Beteiligungshinweise enthalten Regelungen hierzu.

200 Die Verwaltungspraxis der Beteiligungsverwaltung entsprach teilweise nicht den in der LHO und der VV-LHO getroffenen Regelungen. Dies betraf z. B. die Unterrichtung des Rechnungshofs nach der Feststellung des Jahresabschlusses²²⁵ sowie das Verfahren zur Bestellung der Abschlussprüfer²²⁶ durch das Ministerium der Finanzen statt durch das „(für die Beteiligung) zuständige Ministerium“. In den Beteiligungshinweisen als interne Verwaltungsanweisungen fehlte insbesondere für das Ministerium der Finanzen eine zusammenfassende Darstellung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Außerdem war dort die Unterrichtung des Rechnungshofs nach der Feststellung des Jahresabschlusses sowohl dem Ministerium der Finanzen als auch dem „(für die Beteiligung) zuständigen Ministerium“ zugewiesen²²⁷ und damit nicht widerspruchsfrei geregelt. Im jährlichen Beteiligungsbericht an den Landtag war die Aufgabenverteilung am ausführlichsten beschrieben.²²⁸ Dieser ist aber als Unterrichtung der Landesregierung für die Landesbehörden nicht verbindlich.

201 Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, die Landesregierung werde die Vereinheitlichung der Terminologie in der VV-LHO, den Beteiligungshinweisen und dem PCGK sicherstellen.

²²⁵ § 69 LHO.

²²⁶ § 68 LHO.

²²⁷ TZ 74, 151 und 153 Beteiligungshinweise.

²²⁸ Beteiligungsbericht 2024, S. 4 f.

202 Der Rechnungshof geht davon aus, dass hierdurch die Aufgabenverteilung zwischen dem Ministerium der Finanzen und den Fachressorts eindeutig und widerspruchsfrei geregelt wird.

2.2 Haushaltsrecht nicht immer beachtet

2.2.1 Voraussetzungen für die Begründung und das Halten einer Beteiligung

203 Das Land soll sich an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder an einem bestehenden Unternehmen in einer solchen Rechtsform nur beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.²²⁹ Zum Nachweis dieser Voraussetzungen sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen.²³⁰ Für die Überprüfung, ob das wichtige Landesinteresse während der Dauer der Beteiligung noch vorliegt, sind regelmäßig Erfolgskontrollen durchzuführen. Dies setzt voraus, dass bereits beim Eingehen einer Beteiligung Kriterien und Verfahren hierfür festgelegt werden. Insbesondere sollten aus dem wichtigen Landesinteresse konkrete Beteiligungsziele abgeleitet werden, die die Grundlage für die Festlegung messbarer Wirkungsziele für die Beteiligung bilden.

204 Bei der Übernahme einer Beteiligung, bei Gründung neuer Unternehmen oder bei wesentlichen Änderungen der Beteiligungsverhältnisse fehlten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oder waren diese unzureichend. Es war regelmäßig nicht ersichtlich, dass der Fortbestand der gesetzlichen Voraussetzungen während der Dauer der Beteiligung durch Erfolgskontrollen geprüft wurde. Kriterien und ein strukturiertes Verfahren für Erfolgskontrollen auf der Grundlage von messbaren Wirkungszielen fehlten. Auch die Beteiligungshinweise enthielten keine hinreichend konkreten Vorgaben.

205 Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, in der Neufassung der Beteiligungshinweise seien Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 WV-LHO sowohl bei Begründung eines neuen Beteiligungsverhältnisses als Planungsinstrument als auch während des Haltens der Beteiligung als Instrument des Vollzugs (Erfolgskontrolle) vorgesehen. Die Erfolgskontrolle umfasse grundsätzlich auch eine Wirkungskontrolle.

206 Der Rechnungshof geht davon aus, dass nicht nur die Beteiligungshinweise neu gefasst, sondern auch die Beachtung der rechtlichen Vorgaben sichergestellt werden.

²²⁹ § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO.

²³⁰ Nr. 2.1.2 zu § 7 WV-LHO.

2.2.2 Begrenzung der Einzahlungsverpflichtung

- 207 Das Land soll sich an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder an einem bestehenden Unternehmen in einer solchen Rechtsform nur dann beteiligen, wenn die Einzahlungsverpflichtung des Landes auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist.²³¹
- 208 Bei mehreren Beteiligungen waren in den Gesellschaftsverträgen Nachschuss- oder Verlustausgleichspflichten ohne Begrenzung vorgesehen. Danach waren die Gesellschafter verpflichtet, zur Deckung der laufenden Ausgaben der Gesellschaft zusätzliche Einzahlungen, die über ihre ursprüngliche Einlage hinausgehen (Nachschüsse)²³², zu leisten oder die Verluste auszugleichen.
- 209 Regelungen im Gesellschaftsvertrag über Nachschuss- und Verlustausgleichspflichten ohne Einschränkungen bezüglich ihrer Höhe sind nicht mit der gesetzlichen Regelung zur Begrenzung der Einzahlungsverpflichtung vereinbar.²³³
- 210 Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, es handele sich bei der Begrenzung der Einzahlungsverpflichtung um eine Soll-Vorschrift, so dass aus zwingenden Gründen ein Abweichen möglich sei. Soweit

eine Nachschusspflicht nur durch besonderen Beschluss der Gesellschafter begründet werden könne, lägen keine unbestimmten, nicht quantifizierbaren Haftungsrisiken vor. In den Beteiligungs-hinweisen sei eine Klarstellung dahingehend vorgesehen, dass im Gesellschaftsvertrag bzw. in der Satzung keine automatisierte und unbegrenzte Nachschusspflicht vereinbart werden soll.

- 211 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass zwingende Gründe, die eine Abweichung von der Vorschrift rechtfertigen könnten, nicht ersichtlich waren. Auch sind Regelungen über Nachschuss- und Verlustausgleichspflichten grundsätzlich selbst dann nicht zulässig, wenn das Land als Allein- oder Mehrheitsgesellschafter auf die Beschlussfassung einwirken kann.²³⁴

2.2.3 Finanzierung durch Einzahlung in die Kapitalrücklage

- 212 Unternehmen werden von ihren Gesellschaftern auf der Grundlage des Gesellschaftsvertrags oder von Beschlüssen der Gesellschafter mit Kapital ausgestattet.²³⁵ Diese Mittel dienen als gesetzlich vorgeschriebene Haftungsmasse sowie als finanzielle Basis für die Geschäftsaufnahme. Hiervon sind die Mittel für den laufenden Geschäftsbetrieb zu unterscheiden. Aufgrund von Tätigkeiten, die

²³¹ § 65 Abs. 1 Nr. 2 LHO.

²³² § 26 Abs. 1 Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG).

²³³ Kautzsch in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: Dezember 2018, § 65 BHO, Rn. 24. Ebenso: Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, Stand: Juli 2016, F VII, Rn. 33.

²³⁴ Die gesetzliche Begrenzung der Einzahlungsverpflichtung (§ 65 Abs. 1 Nr. 2 LHO) stellt nicht darauf ab, ob ein Beschluss der Gesellschafter – dieser wird von § 26 Abs. 1 GmbHG bei Nachschüssen vorausgesetzt – erforderlich ist.

²³⁵ Beispiele sind Einlagen in das Stammkapital (§§ 5, 14 GmbHG) oder Zahlungen in die Kapitalrücklage (§ 272 Abs. 2 Nr. 4 Handelsgesetzbuch).

im öffentlichen Interesse übernommen werden, können Verluste entstehen, die von den Gesellschaftern auszugleichen sind, um den Fortbestand des Unternehmens dauerhaft sicherzustellen.

213 Bei einigen Beteiligungen glich das Land die regelmäßig erwirtschafteten Verluste durch Einzahlungen in die Kapitalrücklage aus, ohne die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen²³⁶ zu beachten.

214 Der auf Dauer angelegten Finanzierung von Beteiligungen durch Zahlungen in die Kapitalrücklage kann nicht nur die Begrenzung der Einzahlungsverpflichtung auf einen bestimmten Betrag entgegenstehen²³⁷, sondern sie stellt im Ergebnis auch eine Umhung des Zuwendungsrechts dar.²³⁸

215 Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, die Landesregierung werde in einer Einzelfallbetrachtung prüfen, bei welchen Gesellschaften eine Anpassung der wesentlichen Finanzierungsgrundlage angezeigt sei. Hierbei seien haushaltrechtliche, gesellschaftsrechtliche, steuerrechtliche sowie EU-beihilferechtliche Aspekte zu berücksichtigen. Bei einem Anpassungsbedarf werde die Konzeption einer individuell zugeschnittenen neuen Finanzierungs-

grundlage, die die rechtssichere Fortführung der Gesellschaften ermögliche, erarbeitet. Die Landesregierung werde den Rechnungshof hierüber zu gegebener Zeit unterrichten.

2.2.4 Unterrichtung des Rechnungshofs

216 Das Ministerium der Finanzen hat dem Rechnungshof innerhalb von drei Monaten nach der Gesellschafterversammlung, die den Jahresabschluss für das abgelaufene Geschäftsjahr entgegennimmt oder festzustellen hat, die vorgeschriebenen Unterlagen zu übersenden und ihn über das Ergebnis seiner Prüfung zu unterrichten.²³⁹ Damit sollen dem Rechnungshof auch außerhalb einer laufenden Prüfung Erkenntnisse über die Betätigung des Landes bei dem jeweiligen Unternehmen ermöglicht werden, um Prüfungsthemen und Prüfungsschwerpunkte zu identifizieren, denen verstärkt nachgegangen werden soll.²⁴⁰

217 Der Rechnungshof hat insbesondere die für die Geschäftsjahre 2020 bis 2023 vorliegenden Unterrichtungen ausgewertet und Folgendes festgestellt:

²³⁶ §§ 23 und 44 LHO.

²³⁷ § 65 Abs. 1 Nr. 2 LHO.

²³⁸ Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Leitsätze der externen Finanzkontrolle, Leitsatz Nr. 04/04 vom 8. November 2013, S. 2.

²³⁹ § 69 LHO.

²⁴⁰ Kautzsch in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: Juni 2020, § 69 BHO, Rn. 6.

- Für das Geschäftsjahr 2020 waren die Unterrichtungen in der Hälfte der Fälle und für die Geschäftsjahre 2021 bis 2023 in der Mehrzahl der Fälle, nämlich zwischen 55 % und 72 %, nicht im vorgeschriebenen Zeitraum erfolgt.²⁴¹ In einem Fall wurde der Rechnungshof fast ein Jahr zu spät unterrichtet.
- Die Prüfung des Ministeriums der Finanzen ist von Bediensteten durchzuführen, die nicht dem Aufsichtsrat oder einem entsprechenden Überwachungsorgan des Beteiligungsunternehmens im Prüfungszeitraum angehört haben.²⁴² Bedienstete des Landes, die einem Organ der Gesellschaft angehören, haben sich jeder Einflussnahme auf das Ergebnis der Prüfung zu enthalten.²⁴³ In mehreren Fällen wirkten diese Bediensteten dennoch an der Prüfung mit. Es war nicht auszuschließen, dass dies auch in anderen Fällen zutraf. Eine Überprüfung war häufig nicht möglich, da aus den Akten nicht ersichtlich war, welche Personen wann und in welcher Weise an der Prüfung mitgewirkt und die Ergebnisse (mit-)gezeichnet hatten.

- Aufsichtsratsmitgliedern soll das Ministerium der Finanzen vor Absendung der Unterrichtung an den Rechnungshof Gelegenheit zur Kenntnis- und Stellungnahme geben.²⁴⁴ Dies ist für die Vertreterinnen und Vertreter der anderen Ministerien im Aufsichtsrat regelmäßig nicht erfolgt.
 - Die Beurteilung, ob ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt, obliegt originär dem Fachressort.²⁴⁵ Abweichend hiervon hat das Ministerium der Finanzen in den Mitteilungen über das Ergebnis der Prüfung regelmäßig hierzu Angaben gemacht. Erörterungen oder Abstimmungen mit den Fachressorts waren nicht ersichtlich.
- 218 Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, die Unterrichtung des Rechnungshofs beinhaltet umfangreiche und zeitintensive eigene Prüfungen. Fristverlängerungen würden bei komplexeren Themen eine umfassende Unterrichtung des Rechnungshofs gewährleisten. Unzulässige Einflussnahmen auf den Inhalt der Unterrichtung hätten nicht stattgefunden und würden auch zukünftig nicht stattfinden. Der Verfahrenslauf der Berichterstellung werde zukünftig durch einen von der Beteiligungsverwaltung erstellten Workflow dokumentiert. In diesem solle den Bediensteten des Landes, die

²⁴¹ Der Rechnungshof hat in der Prüfung die unmittelbaren, nicht geringfügigen Beteiligungen des Landes, bei denen das Land aufgrund seiner Gesellschafterstellung Einfluss auf die Übersendung von Untlagen hat, betrachtet.

²⁴² Nr. 1 zu § 69 VV-LHO.

²⁴³ TZ 153 Beteiligungshinweise.

²⁴⁴ Ebenda.

²⁴⁵ Dies folgt aus der Zuständigkeitsverteilung in § 65 Abs. 2 LHO. Siehe TZ 26 und 31 Beteiligungshinweise.

dem Aufsichtsrat eines Unternehmens angehören, die Gelegenheit zur Kenntnis- und Stellungnahme eingeräumt werden. Außerdem werde klargestellt, dass die Verantwortlichkeit für den Bericht ausschließlich bei den unterzeichnenden Bediensteten liegt. Ferner sei eine Regelung für die Neufassung der Beteiligungshinweise vorgesehen, nach der die Fachressorts ausdrücklich in die Prüfung einbezogen werden.

219 Der Rechnungshof merkt an, dass die Dreimonatsfrist zu seiner Unterrichtung gesetzlich vorgeschrieben ist.

2.3 Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen verbessерungsbedürftig

220 Die jeweils zuständigen Fachressorts überwachen und steuern die Beteiligungen über die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger, die sie in die Unternehmensorgane entsenden.²⁴⁶ Dies sind in der Regel die Gesellschafterversammlung und der Aufsichtsrat. Wesentliche Instrumente für die Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen sind der Wirtschaftsplan, die mittelfristige Finanzplanung und die Quartalsberichte.

2.3.1 Wirtschaftsplan und mittelfristige Finanzplanung

- 221 Der Wirtschaftsplan stellt das wichtigste Planungs- und Kontrollinstrument für die Umsetzung der Beteiligungsziele des Landes dar. Er zeigt den Finanzbedarf auf, der zur Erfüllung der Aufgaben im Planungszeitraum voraussichtlich entstehen wird, und wie dieser gedeckt werden soll. Die mittelfristige Finanzplanung ergänzt den Wirtschaftsplan und zeigt die prognostizierte mehrjährige Ertrags- und Liquiditätsentwicklung der Unternehmen auf.
- 222 Der Rechnungshof hat zu den Wirtschaftsplänen als Steuerungsinstrumente Folgendes festgestellt:
- Es war häufig nicht ersichtlich, ob bzw. wie die Fachressorts bei der Aufstellung der Entwürfe des Wirtschaftsplans und der mittelfristigen Finanzplanung auf Seiten der Gesellschaft eingebunden waren. Auch war oftmals nicht dokumentiert, ob die Fachressorts die Entwürfe inhaltlich geprüft und bewertet und das Ergebnis der Prüfung den Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern vor der Beschlussfassung vorgelegt hatten. Es war somit nicht gewährleistet, dass alle Möglichkeiten zur Steuerung der Beteiligung angemessen genutzt wurden.
 - In den internen Regelwerken²⁴⁷ der Beteiligungen fehlten mehrfach geeignete Regelungen zum Verfahren bei außerplanmäßigen Entwicklungen während des Wirtschaftsjahres, die wesentliche

²⁴⁶ Beteiligungsbericht 2024, S. 5.

²⁴⁷ Z. B. Gesellschaftsvertrag und Geschäftsordnung.

Abweichungen von der ursprünglichen Planung zur Folge haben. Dadurch war nicht sichergestellt, dass das Aufsichtsorgan hierüber zeitnah unterrichtet wird und ihm die Abweichungen erforderlichenfalls zur Genehmigung vorgelegt werden. Dies ist insbesondere dann von besonderer Bedeutung, wenn der Gesellschaft Verluste drohen, die vom Land ganz oder teilweise auszugleichen sind.

- Wirtschaftsplan und mittelfristige Finanzplanung wiesen nicht immer die erforderlichen Teilpläne oder eine einheitliche Gliederung auf. Regelmäßig ist eine Finanz-, Investitions- und Personalplanung erforderlich, um die zur wirksamen Steuerung der Beteiligung benötigten Planungsebenen abzubilden. Die festgestellten Mängel beruhten u. a. darauf, dass in den Gesellschaftsverträgen und Geschäftsordnungen der Beteiligungen entsprechende Regelungen teilweise fehlten und das Land in den Beteiligungshinweisen und dem PCGK keine konkretisierenden Vorgaben hierzu machte.
- Zum Teil wiesen die Pläne Mängel auf. Mehrfach fehlten erforderliche Angaben und Erläuterungen oder waren die Ansätze fehlerhaft. Dadurch verfügten die Aufsichtsorgane und die Beteiligungsverwaltung nicht über alle für die Steuerung der Beteiligungen erforderlichen Informationen.

223 Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, die Wirtschaftspläne würden im Vorfeld der Aufsichtsratssitzungen, in denen sie beschlossen werden, zwischen den Gesellschaften und den Fachressorts eng abgestimmt. Dies sei zwingend erforderlich, wenn im Rahmen des Wirtschaftsplans Landeszuschüsse eingeplant würden. Im Rahmen der Neufassung der Beteiligungshinweise und des Muster-Gesellschaftsvertrags erfolge eine Prüfung der übrigen Feststellungen.

224 Das Ministerium der Finanzen hat sich nicht zur fehlenden Dokumentation der inhaltlichen Bewertung des Entwurfs des Wirtschaftsplans und der mittelfristigen Finanzplanung sowie zur Vorlage des Ergebnisses der Prüfung an die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger geäußert. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass nach der Landesaktenordnung vollständige und beweisfeste Akten und Vorgänge zu bilden sind. Der Stand und die Entwicklung der Bearbeitung eines Geschäftsvorfalls müssen jederzeit nachvollziehbar sein.²⁴⁸ Dies gilt auch für die Prüfung und Bewertung der Planentwürfe durch die Fachressorts und die Vorlage der Ergebnisse an die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in den Aufsichtsorganen.

²⁴⁸ § 3 Nr. 3 der Landeseinheitlichen Aktenordnung für die rheinland-pfälzische Landesverwaltung (LAO).

2.3.2 Quartalsberichte

225 Quartalsberichte dienen dem Aufsichtsorgan zur laufenden Übersicht und Kontrolle darüber, ob die im Wirtschaftsplan festgelegten Zielsetzungen erreicht werden. Sie enthalten Angaben zur Beurteilung des Geschäftsverlaufs und stellen dem Aufsichtsorgan zeitnah Informationen bereit, um bei Abweichungen zu den Planwerten steuernd eingreifen zu können.

226 Der Rechnungshof hat zu den Quartalsberichten Folgendes festgestellt:

- Quartalsberichte wurden regelmäßig nicht zeitnah, sondern teilweise erst zwei bis sechs Monate nach Ablauf des Berichtszeitraums dem Aufsichtsorgan vorgelegt. Dadurch war die gebotene zeitnahe Information des Aufsichtsorgans nicht gewährleistet. Verbindliche Fristen für die Vorlage der Quartalsberichte waren regelmäßig nicht in den internen Regelwerken der Beteiligungen festgelegt.
- Die Beteiligungen erstellten Quartalsberichte in unterschiedlicher Form und mit unterschiedlichen Inhalten. Teilweise wich deren Gliederung von der des Wirtschaftsplans ab. Dies erschwerte die Auswertung der Quartalsberichte durch Aufsichtsorgane und Beteiligungsverwaltung. Hinreichend konkrete Vorgaben für Form und Inhalt der Quartalsberichte fehlten.

- Eine systematische Auswertung der Quartalsberichte durch das Fachressort war nur selten dokumentiert. Überwiegend fehlten eigene Bewertungen. Zudem war unklar, ob die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger im Aufsichtsorgan über die Ergebnisse unterrichtet wurden. Es war daher nicht immer sichergestellt, dass Handlungsbedarfe frühzeitig erkannt und Steuerungsmöglichkeiten genutzt werden.

227 Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, die Quartalsberichte würden durch die Referate, die die Sitzung vorbereiten, systematisch ausgewertet und den Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern vorgelegt. Im Rahmen der Neufassung der Beteiligungshinweise erfolge eine Prüfung der übrigen Feststellungen.

228 Das Ministerium der Finanzen hat sich nicht zur fehlenden Dokumentation der Auswertung der Quartalsberichte geäußert. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass nicht nur die systematische Auswertung der Quartalsberichte, sondern auch die Vorlage der Ergebnisse an die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger durch die Fachressorts nachvollziehbar zu dokumentieren sind.

2.4 Variable Vergütungsbestandteile oft ohne Leistungsanreiz

229 Variable Vergütungsbestandteile können als leistungsorientierte Einkommensanteile der Geschäftsführungen zum Erreichen der Unternehmensziele beitragen. Als Parameter für die Bemessung der variablen Vergütung sollen objektive Kriterien herangezogen

werden.²⁴⁹ Der Rechnungshof hat seiner Prüfung die allgemein anerkannten SMART-Kriterien²⁵⁰ zur eindeutigen Formulierung von mess- und überprüfbareren Zielen zugrunde gelegt.

230 Er hat hierzu Folgendes festgestellt:

- Vereinbarte Ziele waren häufig weder objektiv messbar noch ausreichend ambitioniert. Zum Beispiel wurden Ziele definiert, die den originären Aufgaben der Geschäftsleitung zuzuordnen waren und üblicherweise mit dem Grundgehalt abgegolten werden. In diesen Fällen waren die definierten Ziele als Leistungsanreiz ungeeignet. Teilweise wurden Zielvereinbarungen nicht rechtzeitig vor Beginn des Geschäftsjahres abgeschlossen.
- Der Aufsichtsrat als Überwachungsorgan wurde beim Abschluss von Zielvereinbarungen nicht immer vorab beteiligt, obwohl er für die Festlegung der Vergütung der Geschäftsführung zuständig war.
- Der Aufsichtsrat legte bei der Feststellung, ob die Geschäftsführung vereinbarte Ziele erreicht hatte, in einigen Fällen keine eigenen Erkenntnisse und Bewertungen zugrunde, sondern folgte den Ausführungen der Geschäftsleitung oder unterstellte die Erreichung von Teilzielen. Teilweise waren die entsprechenden Beratungen im Aufsichtsrat nicht ausreichend protokolliert, weil entscheidungsrelevante Informationen nicht dokumentiert waren.

- In den Beteiligungshinweisen und dem PCGK des Landes waren objektive Kriterien, auf die als Parameter für die Bemessung der variablen Vergütung verwiesen wird, nicht ausreichend konkretisiert. Insbesondere war eine Bindung der Zielvereinbarungen an die Erfüllung des wichtigen, mit der Beteiligung verfolgten Interesses des Landes nicht vorgesehen.

231 Das Ministerium der Finanzen hat zugesagt, die Regelungen bei der Neufassung der Beteiligungshinweise klarstellend zu konkretisieren und auf deren Einhaltung hinzuwirken.

2.5 Mängel bei der Unterrichtung über Änderungen der Beteiligungsverhältnisse

232 Der Rechnungshof ist unverzüglich zu unterrichten, wenn das Land unmittelbare Beteiligungen oder mittelbare Beteiligungen im Sinne des § 65 Abs. 3 LHO an Unternehmen begründet, wesentlich ändert oder aufgibt.²⁵¹ Er soll hierdurch u. a. in die Lage versetzt werden, sich frühzeitig, schon vor dem Vollzug finanzwirksamer (Folge-) Maßnahmen, zu äußern und sich zur Vermeidung etwaiger Schäden beratend in eine Diskussion einzubringen.

233 Die vorgeschriebene Unterrichtung war in mehreren Fällen unvollständig, unterblieb ganz oder erfolgte nicht so rechtzeitig, dass dem Rechnungshof ein angemessener Zeitraum zur Prüfung und Bewertung der jeweiligen Maßnahmen zur Verfügung stand.

²⁴⁹ Rn. 38 PCGK.

²⁵⁰ SMART-Kriterien: Spezifisch, Messbar, Ambitioniert, Realistisch und Terminiert.

²⁵¹ § 102 Abs. 1 Nr. 3 LHO.

234 Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, die Beteiligungshinweise entsprechend zu ergänzen.

2.6 Feststellung von Jahresabschlüssen

235 Nach dem PCGK soll die Geschäftsleitung den Jahresabschluss und den Lagebericht für das vergangene Geschäftsjahr so rechtzeitig vorlegen, dass die Anteilseignerversammlung, wie für große Kapitalgesellschaften vorgeschrieben²⁵², innerhalb der ersten acht Monate des folgenden Geschäftsjahres über die Feststellung des Jahresabschlusses und die Gewinnverwendung beschließen kann.²⁵³

236 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Frist zur Aufstellung der Abschlüsse für die Jahre 2020 bis 2023 nicht immer eingehalten wurde. In mehreren Gesellschaftsverträgen kleiner Kapitalgesellschaften²⁵⁴ mit Landesbeteiligung fehlte zudem eine entsprechende Regelung. Dadurch galt die gesetzliche Frist von elf Monaten²⁵⁵, statt der im PCGK empfohlenen achtmonatigen Frist.

237 Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, es werde darauf hinwirken, dass der Jahresabschluss bei allen Landesbeteiligungen fristgerecht nach den Bestimmungen für große Kapitalgesellschaften fertiggestellt wird. Aus Kostengründen sollten im Rahmen

einer ohnehin anstehenden Änderung der Gesellschaftsverträge entsprechende Regelungen dort verankert werden. Diese würden auch im Muster-Gesellschaftsvertrag vorgesehen werden.

2.7 Überarbeitung der Beteiligungshinweise und des Public Corporate Governance Kodex

238 Das Land hat die Beteiligungshinweise zuletzt im Jahr 2014 überarbeitet, den PCGK 2015. Die Landesregierung hat im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2021 mitgeteilt, das Ministerium der Finanzen werde die Überarbeitung des PCGK und der Beteiligungshinweise schnellstmöglich angehen.²⁵⁶

239 Der Rechnungshof hat daher auf Grundlage seiner Prüfungserkenntnisse sowie einer Untersuchung der entsprechenden Regelungen des Bundes und der Länder die Beteiligungshinweise und den PCGK auf Optimierungsmöglichkeiten untersucht. Neben dem Anpassungsbedarf, der sich aus den oben unter den Tz. 2.1 bis 2.5 dargestellten Feststellungen ergibt, hat er insbesondere auf Folgendes hingewiesen:

²⁵² § 42a Abs. 2 GmbHG.

²⁵³ Rn. 16 PCGK.

²⁵⁴ Nach § 267 Abs. 1 HGB sind kleine Kapitalgesellschaften solche, die mindestens zwei der drei nachstehenden Merkmale nicht überschreiten: 7,5 Mio. € Bilanzsumme; 15 Mio. € Umsatzerlöse in den zwölf Monaten vor dem Abschlussstichtag; im Jahresdurchschnitt fünfzig Arbeitnehmer.

²⁵⁵ § 42a Abs. 2 GmbHG.

²⁵⁶ Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2024 des Rechnungshofs (Drucksache 18/9553 S. 29).

- Die in den Beteiligungshinweisen und dem PCGK getroffenen Regelungen stimmten teilweise nicht überein. Dies betraf z. B. Vorgaben zu den Sitzungen und zur Vergütung der Mitglieder des Überwachungsausschusses.
- Hinweise auf das 2023 in Kraft getretene Hinweisgeberschutzgesetz sowie Regelungen zu hybriden oder virtuellen Gremiensitzungen fehlten.
- Mustertexte und Formulierungshilfen für wiederkehrende Vorgänge wie z. B. für Gesellschafts- oder Anstellungsverträge waren nicht enthalten.
- Mindestanforderungen für die Vorbereitung der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger auf die Sitzungen der Überwachungsausschüsse der Unternehmen durch die Fachressorts fehlten.
- Ein verbindlicher Wechsel des Wirtschaftsprüfers (externe Rotation) nach einer angemessenen Frist, wie z. B. beim Bund und in anderen Ländern, war nicht vorgesehen.
- Ein Selbstbehalt bei einer Vermögensschadenhaftpflichtversicherung für die Mitglieder von Geschäftsleitung und Überwachungsausschuss war nicht vorgeschrieben.

240 Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, PCGK und Beteiligungshinweise an die aktuelle Rechtslage anzupassen und die Vorschläge des Rechnungshofs zu prüfen. Des Weiteren würden die Beteili-

gungshinweise um ein Muster für Gesellschaftsverträge ergänzt. Außerdem würden Formulierungshilfen für Anstellungsverträge vor gehalten und bei Bedarf den Fachressorts zur Verfügung gestellt.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Ministerien bei der dualen Beteiligungsverwaltung eindeutig und widerspruchsfrei zu regeln,
- die Voraussetzungen für das Eingehen, Halten und Verändern von Beteiligungen durch angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nachzuweisen und regelmäßig zu überprüfen, messbare Wirkungsziele als Grundlagen für Erfolgskontrollen festzulegen sowie Kriterien und Verfahren hierzu in die Beteiligungshinweise aufzunehmen,
- sicherzustellen, dass eine auf Dauer angelegte Defizitfinanzierung durch Einzahlungen in die Kapitalrücklage ohne Beachtung des Zuwendungsrechts unterbleibt,
- den Rechnungshof gemäß § 69 LHO fristgerecht nach Feststellung der Jahresabschlüsse der Gesellschaften zu unterrichten, und dabei insbesondere sicherzustellen,

- dass Bedienstete des Landes, die einem Überwachungsorgan der Gesellschaft angehören, sich jeder Einflussnahme auf das Ergebnis der Prüfung enthalten,
 - dass den Bediensteten des Landes in den Überwachungsorganen Gelegenheit zur Einsicht- und Stellungnahme gegeben wird,
 - dass die Fachressorts bei der Prüfung des wichtigen Landesinteresses an der Beteiligung einbezogen werden,
- e) bei der Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen
- darauf hinzuwirken, dass die Fachressorts frühzeitig in die Aufstellung des Wirtschaftsplans einbezogen werden,
 - die Entwürfe der Wirtschaftspläne vor der Beschlussfassung im Aufsichtsrat zu prüfen und zu bewerten,
 - konkrete Vorgaben für die Änderung der Wirtschaftspläne in die Regelwerke des Landes aufzunehmen und in den internen Regelwerken der Beteiligungen zu verankern,
 - für die Bestandteile des Wirtschaftsplans und der mittelfristigen Finanzplanung in den Regelwerken des Landes und in den internen Regelwerken der Beteiligungen einheitliche Mindeststandards mit inhaltlichen und formalen Vorgaben festzulegen,
 - verbindliche Fristen für die Vorlage von Quartalsberichten in die Regelwerke des Landes aufzunehmen und diese in den internen Regelwerken der Beteiligungen zu verankern,
 - einheitliche Mindeststandards mit inhaltlichen und formalen Vorgaben für die Erstellung von Quartalsberichten festzulegen,
- f) beim Einsatz variabler Vergütungsbestandteile
- darauf hinzuwirken, dass objektiv messbare und ausreichend ambitionierte Ziele mit Anreizwirkung vereinbart und Zielvereinbarungen rechtzeitig vor Beginn des Wirtschaftsjahres abgeschlossen werden,
 - darauf hinzuwirken, dass der Aufsichtsrat beim Abschluss von Zielvereinbarungen vorab beteiligt wird und seiner Feststellung, ob die vereinbarten Ziele erreicht wurden, eigene Erkenntnisse und Bewertungen zugrunde legt,
 - in den Beteiligungshinweisen und dem PCGK objektive Kriterien für die Festlegung von Zielvereinbarungen vorzugeben und dabei auch die Erfüllung des wichtigen Landesinteresses an der Beteiligung zu berücksichtigen,
- g) den Rechnungshof rechtzeitig und vollständig gemäß § 102 LHO über Änderungen der Beteiligungsverhältnisse zu unterrichten,

- h) darauf hinzuwirken, dass der Jahresabschluss bei allen Landesbeteiligungen fristgerecht festgestellt und hierfür eine Frist von acht Monaten in den Gesellschaftsverträgen verankert wird,
- i) bei der Überarbeitung der Beteiligungshinweise und des PCGK des Landes die Feststellungen und Anregungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen und dabei für wiederkehrende Vorgänge Mustertexte und Formulierungshilfen zur Verfügung zu stellen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass keine Nachschuss- und Verlustausgleichspflichten in den Gesellschaftsverträgen der Landesbeteiligungen festgeschrieben sind,
- b) die Ergebnisse der Prüfung der Wirtschaftspläne und der systematischen Auswertung der Quartalsberichte nachvollziehbar zu dokumentieren und den Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern vorzulegen,
- c) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a, b, c, e, f und i zu berichten.

5 Festsetzung und Erhebung von Gebühren im Bereich der Polizei

- 1 Allgemeines
- 2 Wesentliche Prüfungsergebnisse
- 3 Folgerungen

Festsetzung und Erhebung von Gebühren im Bereich der Polizei

- **Erhebliche Defizite bei der Festsetzung und Erhebung von Gebühren**
- **Gebührensätze teilweise nicht angemessen**

Für 77 % der Gebührentatbestände im Bereich der Gefahrenabwehr sind Rahmengebühren festgelegt. Deren Berechnung und Festsetzung wies in der überwiegenden Zahl der geprüften Fälle Mängel auf. Die Fehlerquote lag im Jahr 2024 je nach Gebührentatbestand zwischen 35 % und 100 %.

Die Festgebühr für die ungerechtfertigte Alarmierung der Polizei durch eine Überfall-, Einbruchs- oder Brandmeldeanlage entsprach in 94 % der geprüften Fälle nicht dem tatsächlichen Aufwand. Sie war regelmäßig zu hoch.

In mehr als der Hälfte der Fälle war die Festgebühr für den Aufenthalt einer Person in einer Gewahrsamseinrichtung nicht kostendeckend.

Für Zuverlässigkeitserprüfungen im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen setzte die Polizei entgegen der Vorgaben im Gebührenverzeichnis keine Gebühren fest. Allein mit der Mindestgebühr hätten 2024 Einnahmen von über 260.000 € erzielt werden können. Für 2022 bis 2024 errechnen sich entgangene Einnahmen von über 2,6 Mio. €.

Ein einheitliches und wirtschaftliches Verfahren zur Vereinnahmung der Gebühren für die Ausstellung von Wildunfallbescheinigungen fehlt.

Bei einer Zentralisierung der Gebührensachbearbeitung können die Arbeitsabläufe vereinfacht und weitgehend standardisiert und der Personaleinsatz reduziert werden.

Eine wirksame Fachaufsicht war nicht sichergestellt.

1 Allgemeines

- 241 Als Gegenleistung für besondere öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeiten und für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Gegenstände sowie für sonstige öffentlich-rechtliche Dienstleistungen werden Gebühren erhoben.²⁵⁷ Die Amtshandlungen, für die Gebühren gefordert werden, und die Gebührensätze sind im Allgemeinen (ressortübergreifenden) Gebührenverzeichnis²⁵⁸ oder in den Besonderen (ressortspezifischen) Gebührenverzeichnissen bestimmt.
- 242 Die Polizei erhebt Gebühren für allgemeine Verwaltungstätigkeiten nach dem Allgemeinen Gebührenverzeichnis. Für Maßnahmen zur Gefahrenabwehr richten sich die Gebühren nach der Landesverordnung über die Gebühren der allgemeinen und inneren Verwaltung einschließlich der Polizeiverwaltung (im Folgenden Besonderes Gebührenverzeichnis).
- 243 Die Polizeipräsidien Koblenz, Mainz, Rheinpfalz, Trier und Westpfalz sind jeweils für ihren Dienstbezirk für die Festsetzung und Erhebung der Gebühren der Polizei zuständig. Die Fachaufsicht über die Polizeibehörden führt das Ministerium des Innern und für Sport.

244 Der Rechnungshof hat die Festsetzung und Erhebung von Gebühren durch die Polizeipräsidien für Maßnahmen zur Gefahrenabwehr sowie für Wildunfallbescheinigungen anhand qualifizierter Stichproben bei über 80 % der Gebührentatbestände geprüft. Er hat insbesondere untersucht, ob die Gebühren kostendeckend waren, dem Äquivalenzprinzip entsprachen und ob sie vollständig erhoben wurden.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

- 2.1 Rahmengebühren uneinheitlich und überwiegend fehlerhaft festgesetzt
- 245 Für 77 % der Gebührentatbestände sind im Besonderen Gebührenverzeichnis Rahmengebühren festgelegt. Hierzu zählen beispielsweise Gebühren für polizeiliche Maßnahmen bei Schwer- und Großraumtransporten, für das Abschleppen eines akut verkehrsgefährdenden Fahrzeugs, die Ingewahrsamnahme oder den Transport von Personen, die Begutachtung eines Hundes durch die Polizeihundestaffel, die Sicherstellung und Verwahrung von Sachen sowie für Ruhestörungen.²⁵⁹

²⁵⁷ § 1 Abs. 1 i. V. m. § 2 Abs. 2 bis 4 Landesgebührengesetz (LGeB).

²⁵⁸ Landesverordnung über die Gebühren für Amtshandlungen allgemeiner Art (Allgemeines Gebührenverzeichnis).

²⁵⁹ Zu den einzelnen Gebührentatbeständen für Maßnahmen zur Gefahrenabwehr vgl. Ziff. 14 der Anlage zum Besonderen Gebührenverzeichnis.

246 Bei der Festsetzung der Gebühr ist der mit der Amtshandlung im Einzelfall verbundene Verwaltungsaufwand (Kostendeckungsprinzip) sowie die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen der Amtshandlung für den Gebührenschuldner (Äquivalenzprinzip) zu berücksichtigen.²⁶⁰ Der mit der Amtshandlung verbundene Aufwand ist anhand der Einsatzzeit, der Anzahl eingesetzter Beamtinnen und Beamten sowie der im Besonderen Gebührenverzeichnis festgelegten Kostensätze für die Abrechnung nach Zeitaufwand²⁶¹ zu ermitteln.

247 In der überwiegenden Zahl der geprüften Fälle waren die Berechnungen und Festsetzung der Gebühren durch die Polizeipräsidien fehlerhaft. Die Fehlerquote lag allein 2024 je nach Gebührentatbestand zwischen 35 % und 100 %. Beispiele:

- Entgegen den Regelungen des Besonderen Gebührenverzeichnisses erhoben die Polizeipräsidien zum Teil statt Rahmengebühren unzulässig feste Gebühren.
- Bei der Berechnung der Gebühren legten sie regelmäßig zu lange Einsatzzeiten zugrunde und berücksichtigten den Personaleinsatz nicht zutreffend.
- Zum Teil verwendeten sie vom Gebührenverzeichnis abweichende Kostensätze und berechneten Einsatzzeiten falsch.

• Ein Polizeipräsidium berücksichtigte die Sachkosten unzulässig doppelt.

• Häufig berechneten die Polizeipräsidien Fahrtkosten, Portokosten oder den Zeitaufwand von Anwärterinnen und Anwärtern ohne Rechtsgrundlage.

248 Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt, die Prüfung habe aufgezeigt, dass in vielen Bereichen das Besondere Gebührenverzeichnis nicht rechtskonform angewendet werde. Es treffe zu, dass kein landesweit einheitliches Vorgehen bei der Erhebung der Gebühren etabliert sei. Insgesamt solle den Hinweisen und Anregungen des Rechnungshofs folgend eine einheitliche Verfahrensweise bei der polizeilichen Gebührenerhebung sichergestellt werden. Die für die Polizei zuständige Abteilung des Ministeriums sei gebeten worden, einen landesweit gültigen Leitfaden zur Bearbeitung von Gebührenfällen zu erstellen. Damit könnten gleichermaßen die erforderlichen Qualitätsstandards bei der Berechnung und Festsetzung von Gebühren als auch behördenübergreifend einheitliche Bearbeitungsstandards sichergestellt werden. Der Leitfaden solle vorab mit dem Rechnungshof abgestimmt werden. In den Leitfaden und in die anstehende nächste Änderung des Besonderen Gebührenverzeichnisses sollten die Prüfungsergebnisse in vollem Umfang einfließen. Die entsprechenden organisatorischen Schritte in den Polizeibehörden würden derzeit vorbereitet bzw. eingeleitet.

²⁶⁰ § 9 Abs. 1 LGeB.G.

²⁶¹ Ziff. 1 der Anlage zum Besonderen Gebührenverzeichnis.

2.2 Keine Gebühren für Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit bei öffentlichen Veranstaltungen festgesetzt

249 Für Zuverlässigkeitserüberprüfungen im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und die Mitwirkung der Polizei bei deren Durchführung ist eine Rahmengebühr festgelegt.²⁶²

250 Von 2022 bis 2024 führte das Landeskriminalamt insgesamt 24.166 Zuverlässigkeitserüberprüfungen durch.²⁶³ Die Zahl der jährlichen Überprüfungen schwankte. Weder die Polizeipräsidien noch das Landeskriminalamt erhoben die im Gebührenverzeichnis vorgesehnen Gebühren. Allein mit der Mindestgebühr wären 2024 Einnahmen von über 260.000 € erzielt worden. Für 2022 bis 2024 errechnen sich entgangene Einnahmen von über 2,6 Mio. €.

251 Das Ministerium hat mitgeteilt, Gebühren für die Zuverlässigkeitserüberprüfungen durch das Landeskriminalamt und die Mitwirkung hieran sollen berechnet und vollständig festgesetzt werden. Der Verwaltungsaufwand für die Erhebung der Gebühren solle ermittelt werden, um mit der Erhebung in diesem Bereich so schnell wie möglich beginnen zu können. Die beschriebenen kurzfristigen Maßnahmen würden noch im Jahr 2025 umgesetzt bzw. bei den entsprechenden nachgeordneten Behörden angestoßen.

2.3 Wildunfallbescheinigungen – einheitliches und wirtschaftliches Verfahren zur Vereinnahmung der Mittel nicht sichergestellt

252 Für die Ausstellung einer Wildunfallbescheinigung erhebt die Polizei regelmäßig eine Gebühr von 25 €.²⁶⁴ Im Jahr 2024 wurden 12.865 Gebührenbescheide erlassen. In 82 % der Fälle entrichteten die Gebührenpflichtigen die Beträge bargeldlos mittels Kartenzahlung (eCash) bei den unfallaufnehmenden Dienststellen.

253 In 18 % der Fälle war eine Überweisung erforderlich. Die Wildunfallbescheinigung erhielten die Gebührenpflichtigen dennoch sofort.

254 Für die Zahlungen, die Buchungen und die Rechnungslegung sowie für die Vollstreckung der Forderungen ist die Landesoberkasse zuständig.²⁶⁵ Vor Eingang der Einzahlung hat das zuständige Polizeipräsidium hierfür eine Annahmeanordnung zu erstellen. Diese erstellten die Polizeipräsidien in der Regel jedoch erst nach der Einzahlung. Hierdurch entstand vermeidbarer Verwaltungsaufwand bei der Landesoberkasse, da zunächst Verwahrbuchungen erforderlich waren, die später aufgelöst werden mussten.

²⁶² Zuverlässigkeitserüberprüfungen nach den §§ 67 Abs. 1 Satz 2 und 68 Abs. 1 Satz 1 POG, Ziff. 14.10.3 und 14.10.4 der Anlage zum Besonderen Gebührenverzeichnis. Hier ist eine Rahmengebühr von 108 € bis 970 € festgelegt.

²⁶³ Das Landeskriminalamt führt in Rheinland-Pfalz alle Zuverlässigkeitserüberprüfungen zentral durch.

²⁶⁴ Ziff. 4.2 der Anlage zum Allgemeinen Gebührenverzeichnis sieht für die Ausstellung einer Bescheinigung, eines Zeugnisses oder einer Genehmigung einen Gebührenrahmen von 4 € bis 205 € vor.

²⁶⁵ Nr. 5.1 VV-LHO; hier: Bestimmungen zu den §§ 70 bis 80 LHO (Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung) i. V. m. Zuständigkeiten der Landesoberkasse, Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen.

- 255 Zudem ist die Landesoberkasse auch für die Mahnverfahren zuständig. Dennoch hatte nur das Polizeipräsidium Mainz Mahnverfahren an die Landesoberkasse abgegeben. Die übrigen Polizeipräsidien leiteten Mahnverfahren selbst ein, führten diese aber nicht ordnungsgemäß fort. Ein einheitliches und wirtschaftliches Verfahren zur Vereinnahmung der Gebühren sowie eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung durch die Landesoberkasse waren nicht sichergestellt.
- 256 Die Wildunfallbescheinigungen dienen als Nachweis für das Vorliegen eines Wildunfalls und sind Voraussetzung für die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen bei der Kaskoversicherung der Gebührenschuldner. Eine Verpflichtung, die Wildunfallbescheinigung direkt bei der Unfallaufnahme auszustellen, besteht nicht. Vielmehr kann eine Amtshandlung, die auf Antrag vorzunehmen ist, von der Zahlung eines angemessenen Vorschusses bis zur Höhe der voraussichtlich entstehenden Kosten abhängig gemacht werden.²⁶⁶ Urkunden und sonstige Schriftstücke können bis zur Bezahlung der geschuldeten Kosten zurückbehalten werden.
- 257 Das Ministerium hat erklärt, der Hinweis, Wildunfallbescheinigungen erst nach Entrichtung der hierfür anfallenden Gebühr auszustellen, sei nachvollziehbar und folgerichtig. Gerade die Verwendung von eCash biete die Möglichkeit, die Bescheinigung erst nach sofortigem Entrichten der Gebühr auszustellen. Auch in den wenigen Fällen, in denen dies nicht möglich sei, werde die Bescheinigung erst nach Zahlungseingang versandt. Zudem sollten die Polizeipräsi-

dien unmittelbar dafür Sorge tragen, dass Annahmeanordnungen sofort erstellt werden, um zusätzliche Verwaltungsaufwände zu vermeiden. Die beschriebenen kurzfristigen Maßnahmen würden noch im Jahr 2025 umgesetzt bzw. bei den entsprechenden nachgeordneten Behörden angestoßen.

2.4 Mängel bei weiteren Gebührentatbeständen

2.4.1 Fehlalarme durch Überfall-, Einbruchs- oder Brandmeldeanlagen

- 258 Für die ungerechtfertigte Alarmierung der Polizei, den sogenannten Fehlalarm, durch eine Überfall-, Einbruchs- oder Brandmeldeanlage ist im Besonderen Gebührenverzeichnis eine Festgebühr je Einsatz der Polizei festgelegt.²⁶⁷ Im Jahr 2024 wurden insgesamt 7.237 Gebührenbescheide für diese Fehlalarme erlassen. Je nach Lage, Größe und Gefährdung des Objektes, bei dem der Alarm ausgelöst wurde, variierten die Anzahl der eingesetzten Beamtinnen und Beamten, deren Fahrzeit zum Einsatzort sowie die Einsatzzeit vor Ort. In 94 % der geprüften Fälle entsprach die Festgebühr nicht dem tatsächlichen Aufwand. Vielmehr war sie regelmäßig zu hoch und verstieß damit gegen das Kostendeckungsprinzip.
- 259 Ein fester Gebührensatz kommt grundsätzlich nur dann in Betracht, wenn der Umfang der gebührenfähigen Leistung vergleichbar ist. Die bei der Festsetzung der Gebühren zu berücksichtigenden Einsatzzeiten bei Fehlalarmen variieren stark. Ein fester Gebührensatz

²⁶⁶ § 16 LGeB G.

²⁶⁷ Ziff. 14.8.2 der Anlage zum Besonderen Gebührenverzeichnis. Die Festgebühr beträgt 184 €.

ist in diesen Fällen nicht angemessen. Der Rechnungshof hat daher angeregt, das Gebührenverzeichnis zu ändern und eine Zeit- oder Rahmengebühr vorzusehen.

260 Das Ministerium hat mitgeteilt, die Änderung der aktuellen Fest- zu einer Zeit- bzw. Rahmengebühr unter Schaffung der notwendigen Erfassungsstrukturen für die künftige Gebührenermittlung werde geprüft.

2.4.2 Aufenthalt in einer Gewahrsamseinrichtung

261 Für den Aufenthalt in einer Gewahrsamseinrichtung ist unabhängig von der Aufenthaltsdauer ein fester Gebührensatz vorgesehen.²⁶⁸ Die Festgebühr deckt einen Personalaufwand von etwa 25 Minuten.²⁶⁹ Legt man den für die vorgeschriften stündliche Kontrolle und die entsprechende Dokumentation notwendigen Zeitaufwand zugrunde, deckt die Festgebühr nur den Personalaufwand bei einer Aufenthaltsdauer von 5 Stunden ab. In mehr als der Hälfte der geprüften Fälle hielt sich die Person länger als 5 Stunden in der Gewahrsamseinrichtung auf. In diesen Fällen war die Festgebühr nicht kostendeckend. Kosten für die Verpflegung sind hierbei noch nicht berücksichtigt.

262 Die Dauer des Aufenthalts variierte zwischen weniger als 3 Stunden und mehr als 12 Stunden. In elf Ländern sind die Gebühren nach der Dauer des Aufenthaltes gestaffelt. Der Rechnungshof hat deshalb angeregt, eine Staffelung der Gebühr zu prüfen und das Besondere Gebührenverzeichnis entsprechend anzupassen.

263 Das Ministerium hat erklärt, die notwendigen Verfahrens- und Regeländerungen würden geprüft.

2.4.3 Ärztliche Untersuchung der Gewahrsamsfähigkeit

264 Die Aufnahme in einer Gewahrsamseinrichtung setzt Gewahrsamsfähigkeit voraus.²⁷⁰ Diese muss in Zweifelsfällen ärztlich festgestellt werden. Hiervon betroffen waren 50 % der geprüften Ingewahrsamnahmen. Im Unterschied zu anderen Ländern²⁷¹ konnten die hierfür anfallenden Kosten aufgrund der derzeitigen Rechtslage in Rheinland-Pfalz nicht als Auslagen erhoben werden.²⁷² Dadurch entgingen dem Land allein 2024 rechnerisch Einnahmen von über 85.000 €.

²⁶⁸ Ziff. 14.2.2 der Anlage zum Besonderen Gebührenverzeichnis. Der feste Gebührensatz beträgt 32,40 € je untergebrachter Person. Bis September 2018 war ein Gebührensatz je Person und angefangene sechs Stunden festgelegt.

²⁶⁹ Auf der Grundlage der im Besonderen Gebührenverzeichnis angegebenen Kostensätze.

²⁷⁰ Ziff. 2.1.1 der Gewahrsamsordnung.

²⁷¹ Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen.

²⁷² Ziff. 4.1.3 der Gewahrsamsordnung. Danach sind sonstige Aufwendungen, z. B. ärztliche Leistungen zur Feststellung der Gewahrsamsfähigkeit, Kosten der Polizei.

265 Der Rechnungshof hat daher angeregt, die Gewahrsamsordnung zu ändern und hinsichtlich der Erstattung von Kosten für die ärztliche Untersuchung zur Feststellung der Gewahrsamsfähigkeit den anderen Länderregelungen anzupassen.

266 Das Ministerium hat mitgeteilt, die notwendigen Verfahrens- und Regelungsänderungen würden geprüft.

2.4.4 Polizeiliche Verkehrsregelungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Transporten

267 Für polizeiliche Verkehrsregelungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Schwer- und Großraumtransporten ist im Besonderen Gebührenverzeichnis ein Gebührenrahmen festgelegt, wenn über die polizeiliche Begleitung des Transports hinaus zusätzliche Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte eingesetzt werden.²⁷³ In 85 % der geprüften Fälle wurden die Schwer- und Großraumtransporte ohne polizeiliche Begleitung durchgeführt. Gleichwohl waren auch hier Verkehrsregelungsmaßnahmen durch die Polizei erforderlich. Ein Gebührentatbestand für diese Verkehrsregelungsmaßnahmen fehlte.

268 Der Rechnungshof hat angeregt, einen entsprechenden Gebührentatbestand zu schaffen.

269 Das Ministerium hat mitgeteilt, Änderungen hinsichtlich der Gebühren bei Verkehrsregelungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Transporten in Bezug auf die hier zu erfassenden Verwaltungsaufwände und unter Umständen notwendige neue Gebührentatbestände würden geprüft.

2.5 Anpassung der Kostensätze für die Abrechnung nach Zeitaufwand vereinfachen

270 Für die Abrechnung des Verwaltungsaufwands nach Zeitaufwand sind im Besonderen Gebührenverzeichnis Kostensätze je angefangene Viertelstunde differenziert nach Einstiegsamt festgelegt. Die Kostensätze sind regelmäßig an die Richtwerte des Ministeriums der Finanzen für die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands bei der Festsetzung der nach dem Landesgebührengesetz zu erhebenden Verwaltungs- und Benutzungsgebühren²⁷⁴ anzupassen.

271 Um den Aufwand hierfür gering zu halten, hat der Rechnungshof angeregt, in das Besondere Gebührenverzeichnis einen Verweis auf die Richtwerte des Ministeriums der Finanzen in der jeweils geltenden Fassung aufzunehmen.

272 Das Ministerium hat mitgeteilt, die Empfehlung bei der nächsten Anpassung des Gebührenverzeichnisses zu berücksichtigen.

²⁷³ Ziff. 14.6.2 der Anlage zum Besonderen Gebührenverzeichnis. Es ist ein Gebührenrahmen von 32,50 € bis 14.300 € festgelegt.

²⁷⁴ Richtwerte für die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands bei der Festsetzung der nach dem Landesgebührengesetz zu erhebenden Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 15. Juli 2024 (0546#2024/0001-0401 446).

2.6 Mangelnde Nachvollziehbarkeit der Gebührenbescheide und uneinheitliche Anhörung von Betroffenen

²⁷³ Schriftlich oder elektronisch ergehende bzw. bestätigte Gebührenbescheide sind mit einer Begründung zu versehen, welche die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe für die Entscheidung enthält.²⁷⁵ Dabei sind auch die Rechtsgrundlage für die Erhebung der Kosten sowie deren Berechnung anzugeben.²⁷⁶

²⁷⁴ Überwiegend enthielten die Bescheide lediglich das Ergebnis der Gebührenberechnung. In diesen Fällen konnten die Gebührenschuldner die festgesetzten Gebühren nicht nachvollziehen.

²⁷⁵ Bevor ein Gebührenbescheid erlassen wird, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, ist dieser grundsätzlich anzuhören.²⁷⁷ Nur drei der fünf Polizeipräsidien hatten Anhörungsschreiben versendet. Ein einheitliches, rechtskonformes Anhörungsverfahren war nicht sichergestellt.

²⁷⁶ Das Ministerium hat erklärt, es habe die für die Polizei zuständige Abteilung gebeten, einen landesweit gültigen Leitfaden zur Bearbeitung von Gebührenfällen zu erarbeiten, auch um behördenübergreifend einheitliche Bearbeitungsstandards – einschließlich einheitlicher Gebührenbescheide und Anhörungsverfahren – sicherzustellen.

2.7 Zentralisierung der Gebührensachbearbeitung – Fehler bei der Gebührenfestsetzung reduzieren, Personaleinsatz optimieren

²⁷⁷ Die Polizei bearbeitet jährlich insgesamt 60.000 Gebührenfälle. Die Prüfung hat gezeigt, dass die Festsetzung und Erhebung der Gebühren bei den Polizeipräsidien Defizite aufwies. Teilweise entstanden dem Land hierdurch finanzielle Nachteile. Teilweise wurden Gebührenschuldner bei vergleichbarem Aufwand für eine Amtshandlung mit unterschiedlich hohen Gebühren belastet. Dies hatte im Wesentlichen folgende Ursachen:

- Bei der Berechnung und Festsetzung der Gebühren handelt es sich um ein komplexes Aufgabengebiet. Eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung erfordert besondere Fachkenntnisse. Für die Bearbeitung der Gebühren in den Polizeipräsidien waren insgesamt 65 Mitarbeitende mit einem Arbeitszeitanteil von insgesamt 19,57 VZÄ²⁷⁸ eingesetzt. Bei etwa einem Viertel der Mitarbeitenden umfasste die Gebührensachbearbeitung weniger als 10 % der gesamten Arbeitszeit. Einzelne Gebührentatbestände wurden nur gelegentlich bearbeitet. Diese Zersplitterung der Aufgaben ermöglichte keine vertiefte und regelmäßige Befasung mit den Aufgaben.

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

²⁷⁶ § 14 LGeB.

²⁷⁷ § 28 VwVfG i. V. m. § 1 Abs. 1 LVwVfG.

²⁷⁸ Ein Vollzeitäquivalent (VZÄ) ist eine Maßeinheit für eine fiktive Anzahl von Vollzeitbeschäftigten. Sie wird ermittelt, indem Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigte umgerechnet werden. Dabei werden Teilzeitbeschäftigte mit ihrem Anteil an der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten berücksichtigt.

- Die Verfahren zur Berechnung und Festsetzung der Gebühren waren nicht standardisiert. Eine einheitliche Dienstanweisung hierzu lag nicht vor. Eine einheitliche und zutreffende Rechtsanwendung war nicht gewährleistet.
- 278 Der Rechnungshof hat angeregt, die Bearbeitung der Gebührenfälle bei einem Polizeipräsidium zu zentralisieren. Dadurch können Arbeitsabläufe und Vorgehensweisen vereinfacht und weitgehend standardisiert werden. Gleichförmige Entscheidungen werden sichergestellt. Auch schwierigere Fallgestaltungen können durch die Übertragung auf wenige Personen (Spezialisierung) ordnungsgemäß und wirtschaftlich bearbeitet werden. Durch diese Optimierung kann der Personaleinsatz reduziert werden.
- 279 Das Ministerium hat mitgeteilt, es teile die Einschätzung, ein Grund dafür, dass in vielen Bereichen das Besondere Gebührenverzeichnis nicht rechtskonform angewendet werde, seien die festgestellten geringen Arbeitszeitanteile der Sachbearbeitenden, die im Bereich der Gebührenerhebung eingesetzt seien. So könne weder die für die komplexe Thematik erforderliche besondere fachliche Expertise noch die notwendige Routine erworben werden. Das Ministerium habe insbesondere die Anregung zur Zentralisierung der Gebührensachbearbeitung intensiv geprüft. Es beabsichtige, diese künftig bei einem Flächenpräsidium zu bündeln; eine entsprechende Konzeption befindet sich bereits in der Vorbereitung.

2.8 Wirksame Fachaufsicht nicht sichergestellt

- 280 In den geprüften Fällen kam das Ministerium seinen Aufsichts-, Steuerungs- und Kontrollaufgaben nur unzureichend nach. Insbesondere gab es keine Vorgaben für eine einheitliche Festsetzung und Erhebung von Gebühren. Eine vollständige Übersicht über die Anzahl gebührenpflichtiger Vorgänge sowie der festgesetzten und vereinnahmten Gebühren war nicht vorhanden. Regelmäßige, wiederkehrende Berichtspflichten waren nicht etabliert. Eine Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Festsetzungen fehlte.
- 281 Das Ministerium hat erklärt, es habe die für die Polizei zuständige Abteilung gebeten, die Fachaufsicht effektiver wahrzunehmen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) ein einheitliches und wirtschaftliches Verfahren zur Vereinnahmung von Gebühren für Wildunfallbescheinigungen bei allen Polizeipräsidien sicherzustellen und hierzu auch das Mahn- und Vollstreckungsverfahren an die Landesoberkasse abzugeben,
- b) eine einheitliche Erfassung der Angaben von Beamtinnen und Beamten vor Ort als Grundlage für die Festsetzung von Gebühren für Fehlalarme sicherzustellen,
- c) eine Zeit- oder Rahmengebühr für Fehlalarme festzulegen,
- d) die Vorgaben des Besonderen Gebührenverzeichnisses bei der Festsetzung der Gebühren für
 - den Verwaltungsaufwand für die polizeiliche Begleitung von Schwer- und Großraumtransporten,
 - Verkehrsregelungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Schwer- und Großraumtransporten,
 - die unmittelbare Ausführung einer Maßnahme,

- die Ingewahrsamnahme und den Transport einer Person,

- die Sicherstellung und Verwahrung von Sachen,
- die Begutachtung eines Hundes und
- Ruhestörungen

zu beachten, ein einheitliches Verfahren sicherzustellen sowie zu gewährleisten, dass die erforderlichen Angaben zu Personaleinsatz und Einsatzzeit zutreffend erfasst und nachvollziehbar dokumentiert werden,

- e) den derzeitigen Höchstsatz der Rahmengebühr für die Begutachtung eines Hundes unter Beachtung des Kostendeckungsgrundsatzes anzupassen,
- f) sicherzustellen, dass Gebühren für die Zuverlässigkeitserprüfungen und die Mitwirkung hieran auf der Grundlage des angefallenen Verwaltungsaufwands berechnet und vollständig festgesetzt werden sowie hierzu den Verwaltungsaufwand nach einheitlichen Maßstäben zu erfassen,
- g) die Festgebühren für den Aufenthalt in der Gewahrsamseinrichtung angemessen zu kalkulieren und regelmäßig anzupassen und neben dem Personalaufwand auch den Aufwand für die Verpflegung der in Gewahrsam genommenen Personen zu berücksichtigen. Er hat zudem angeregt, eine Staffelung der

Gebühr für den Aufenthalt in einer Gewahrsamseinrichtung zu prüfen und das Besondere Gebührenverzeichnis entsprechend anzupassen,

- h) die Gewahrsamsordnung zu ändern und hinsichtlich der Erstattung von Kosten für die ärztliche Untersuchung zur Feststellung der Gewahrsamsfähigkeit den Regelungen der anderen Länder anzupassen,
- i) für polizeiliche Verkehrsregelungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Transporten, bei denen keine polizeiliche Begleitung notwendig ist, einen Gebührentatbestand im Besonderen Gebührenverzeichnis zu schaffen,
- j) Ziffer 1 der Anlage zum Besonderen Gebührenverzeichnis zu ändern und anstelle der festen Kostensätze für die Abrechnung nach Zeitaufwand einen Verweis auf die Richtwerte des Ministeriums der Finanzen in der jeweils geltenden Fassung aufzunehmen,
- k) ein einheitliches, den rechtlichen Anforderungen genügendes Verfahren bei der Anhörung von Betroffenen sicherzustellen,
- l) eine Anpassung der Gebührenbescheide sicherzustellen und die Gebührenfestsetzung für die Gebührentschuldner nachvollziehbar zu begründen,

m) die Gebührensachbearbeitung bei einem Polizeipräsidium zu zentralisieren,

n) über die eingeleiteten Maßnahmen zur Gewährleistung einer wirksamen Fachaufsicht zu berichten.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

6 Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes

- 1 Allgemeines
- 2 Wesentliche Prüfungsergebnisse
- 3 Folgerungen

Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes

- Nur wenige Verwaltungsleistungen elektronisch bereitgestellt
- Mängel bei der Projektorganisation und beim Einsatz Externer

Das Land und die Kommunen hatten die gesetzliche Vorgabe, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 elektronisch bereitzustellen, nicht umgesetzt. Noch im Oktober 2025 war nur ein Drittel der Leistungen digital verfügbar, häufig nur bei einer oder wenigen Kommunen.

Die Projektorganisation war nicht dazu geeignet, die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes wirksam zu koordinieren und zu steuern.

Aus dem Berichtswesen des Landes ging nicht eindeutig hervor, bei welcher Behörde und mit welchem Reifegrad eine Verwaltungsleistung elektronisch bereitgestellt wurde.

Das Land stellte beim Einsatz Externer nicht sicher, dass Steueraufgaben beim Landespersonal verbleiben und Abhängigkeiten vermieden werden. Die ordnungsgemäße Kontrolle der durch Externe erbrachten Leistungen war nicht immer sicher-

gestellt. Beim Einsatz von Landespersonal wären um 19 Mio. € geringere Kosten angefallen.

Der Aufbau der Antrags- und Prozessplattform war durch Leistungsmängel des Auftragnehmers erschwert. Nachträglich veränderte Anforderungen der Kommunen führten bis 2025 zu zusätzlichen Kosten von 1,4 Mio. €. Den bisherigen Gesamtkosten von mehr als 12 Mio. € stand keine angemessene Nutzung der Plattform durch die Landesverwaltung gegenüber.

In den Ressorts fehlten fachliche, organisatorische und technische Kompetenzen und Ressourcen zur Durchführung von Digitalisierungsprojekten.

Ein Gesamtkonzept für die landesweit flächendeckende elektronische Bereitstellung der kommunalen Verwaltungsleistungen innerhalb eines angemessenen Zeitraums fehlte.

1 Allgemeines

282 Das Onlinezugangsgesetz (OZG) hatte Bund und Länder im Jahr 2017 zunächst dazu verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen bis zum 31. Dezember 2022 auch online über Verwaltungsportale anzubieten.²⁷⁹ Der Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung umfasste rund 6.000 Verwaltungsleistungen, die in 575 OZG-Leistungen gebündelt wurden²⁸⁰. Die Zuständigkeit für die Digitalisierung von 115 OZG-Leistungen lag beim Bund, für die übrigen 460 Leistungen bei Ländern und Kommunen.

283 Seit der Änderung des OZG im Juli 2024 ist die elektronische Bereitstellung von Verwaltungsleistungen für die Länder und die Kommunen eine Daueraufgabe. Eine Umsetzungsfrist ist nicht mehr vorgegeben.²⁸¹

284 Mit der Koordinierung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Umsetzung des OZG ist der IT-Planungsrat²⁸² betraut. Er ist das zentrale föderale Steuerungsgremium im Bereich der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung.

285 In Rheinland-Pfalz war für die Koordinierung der OZG-Umsetzung innerhalb der Landesverwaltung zunächst das Ministerium des Innern und für Sport (MdI), seit Mai 2021 das Ministerium für Arbeit,

Soziales, Transformation und Digitalisierung (MASTD) zuständig. Die Verantwortung für die digitale Bereitstellung der Verwaltungsleistungen verblieb bei den fachlich zuständigen Ministerien. Sie wurden bei der Umsetzung des OZG durch den Landesbetrieb Daten und Information (LDI) unterstützt, insbesondere durch Projektmanagement und die Bereitstellung der notwendigen IT-Infrastruktur.

286 Der Rechnungshof hat geprüft, inwieweit die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen umgesetzt und die Ziele des OZG erreicht wurden. Er hat zudem untersucht, ob die Projektorganisation zweckmäßig und wirtschaftlich war, ob es ein wirksames Projektmanagement gab und welche Optimierungspotenziale bei der weiteren Umsetzung des OZG bestehen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Stand der Umsetzung – gesetzliche Vorgaben deutlich verfehlt

287 Nach dem OZG waren grundsätzlich alle Verwaltungsleistungen des Landes und der Kommunen bis Ende 2022 elektronisch über Verwaltungsportale bereitzustellen.²⁸³

²⁷⁹ § 1 Abs. 1 Satz 1 des Onlinezugangsgesetzes – OZG – vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138).

²⁸⁰ Zur Ableitung der OZG-Leistungen aus dem Leistungskatalog vgl.: Jinit[AG im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat: OZG-Umsetzungskatalog, April 2018, S. 14.

²⁸¹ Änderung des Onlinezugangsgesetzes durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 245).

²⁸² <https://www.it-planungsrat.de/>.

²⁸³ Ausgenommen waren nur Leistungen, bei denen dies faktisch, rechtlich oder wirtschaftlich nicht möglich war, vgl. OZG-Umsetzungskatalog S. 5, siehe Fußnote 280.

288 Zum Ende der Umsetzungsfrist waren in Rheinland-Pfalz lediglich 1 % der Verwaltungsleistungen OZG-konform digitalisiert. Diese Leistungen konnten einschließlich aller Nachweise online abgewickelt werden und erreichten somit den Reifegrad 3 des im IT-Planungsrat abgestimmten Reifegradmodells.²⁸⁴ Bei 17 % der elektronisch bereitzustellenden Verwaltungsleistungen war unklar, welches Ministerium für die Digitalisierung zuständig war. Auch standen die für eine elektronische Abwicklung der Verwaltungsverfahren erforderlichen Basisdienste noch nicht vollständig zur Verfügung. Dies galt insbesondere für wesentliche Komponenten wie die elektronische Signatur und die elektronische Bezahlfunktion.

289 Dem geringen Umsetzungsgrad standen Ausgaben von 62 Mio. € gegenüber. Davon entfielen 5 Mio. € auf Kosten für landeseigenes Personal und 57 Mio. € auf sonstige Umsetzungsmaßnahmen, insbesondere auf den Einsatz externer Beraterinnen und Berater.

290 Im Oktober 2025 war nach dem für die Landesverwaltung eingerichteten OZG-Berichtssystem RLP ein Drittel der Verwaltungsleistungen „digital verfügbar“. Abweichend von dem Reifegradmodell des IT-Planungsrats bedeutete dies nicht, dass die Beantragung der Leistung einschließlich aller Nachweise online abgewickelt werden konnte. Die Einstufung als „digital verfügbar“ setzte lediglich die elektronische Unterstützung der Antragstellung und die Pilotierung der Leistung in einer Behörde voraus.

2.2 Projektmanagement – Anforderungen nicht erfüllt

291 Die elektronische Bereitstellung grundsätzlich aller Leistungen der Landes- und der Kommunalverwaltung von Rheinland-Pfalz war ein sehr ambitioniertes Ziel. Dies galt insbesondere für die Umsetzung innerhalb der zunächst gesetzlich bestimmten Frist von fünf Jahren. Sie setzte die Mitwirkung zahlreicher Akteure bei Bund, Ländern und Kommunen voraus und verlangte zudem einen erheblichen Ressourceneinsatz. Die wirksame Steuerung des Vorgehens durch ein der Herausforderung angemessenes Projektmanagement war daher ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Innerhalb der Landesverwaltung war insbesondere die ressortübergreifende Koordinierung sicherzustellen.

2.2.1 Einrichtung des Projekts

292 Für die Umsetzung des OZG im Land richtete das damals u. a. für die zentrale Steuerung von E-Government und der IT-Angelegenheiten der Landesverwaltung zuständige MdI ein Projekt in der IT-Zentralstelle²⁸⁵ ein. Eine Referatsleitung hatte die Gesamtprojektleitung inne. Für Projektaufgaben waren insgesamt 2,5 VZÄ²⁸⁶ des MdI und 1,5 VZÄ eines externen Dienstleisters eingesetzt.

²⁸⁴ Das Modell sieht folgende Reifegrade vor: (0) Offline, (1) Information, (2) Formular-Assistent, (3) Online-Leistung, (4) Online-Transaktion; Näheres zum Reifegradmodell und dem aktuellen Umsetzungsstand des OZG: <https://dashboard.digitale-verwaltung.de/verfuegbarkeit/verwaltungsleistungen>.

²⁸⁵ Abteilung 9 des Ministeriums des Innern und für Sport – IT-Zentralstelle, Breitband –.

²⁸⁶ Das Vollzeitäquivalent ist das Ergebnis der Umrechnung der von Teilzeitbediensteten geleisteten Arbeitsstunden in die von Vollzeitkräften.

293 Der unter dem Vorsitz des Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnik (CIO) eingerichtete Lenkungskreis beriet lediglich über die kommunal-staatliche Zusammenarbeit. Er hatte keine Steuerungsfunktion in Bezug auf die Umsetzung des OZG in der Landesverwaltung. Die Staatskanzlei und die Ministerien waren nicht auf Leitungsebene im Projekt vertreten, sondern lediglich über die routinemäßig tagende IT-Ressortrunde auf Arbeitsebene eingebunden. Deren Mitglieder waren nicht entscheidungsbefugt. Der Projektorganisation fehlte ein entscheidungsbefugtes Lenkungsgremium zur wirksamen Steuerung des Gesamtprojekts. Auch war die personelle Ausstattung der Größe, Bedeutung und Komplexität des OZG-Umsetzungsprojekts nicht angemessen.

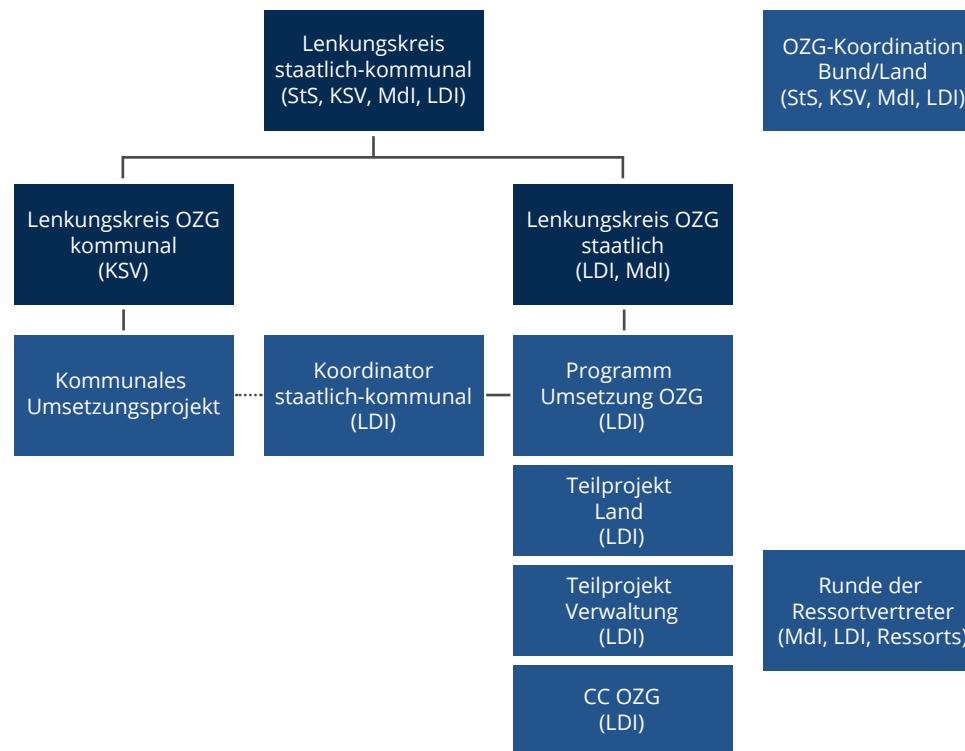
294 Das MASTD hat erklärt, zu Beginn der Umsetzung des Gesetzes in Rheinland-Pfalz habe es zahlreiche noch unbekannte Faktoren gegeben, die einer späteren Klärung bedurften, insbesondere mit Blick auf die rechtlichen, technischen und finanziellen Rahmenbedingungen. Dies habe zu Beginn des Projektes 2017 dazu geführt, dass die eingerichtete Projektorganisation sich an den bis dato bekannten Anforderungen des OZG orientierte. Rheinland-Pfalz habe bereits im Rahmen der Bund-Länder-Beteiligungen zum Gesetzentwurf darauf hingewiesen, dass die finanziellen Bedarfe zur Umsetzung des Projektes zum damaligen Zeitpunkt nicht zu ermitteln gewesen seien. Auch sei die Zusammenarbeit zwischen Bund und den Ländern weder strukturell noch inhaltlich geklärt gewesen.

2.2.2 Neuausrichtung des Projekts

295 Ende 2019 evaluierte das MdI das Projekt und übertrug ab Februar 2020 einen Großteil der Projektaufgaben auf den LDI, der hierfür ab dem Haushaltsjahr 2021 insgesamt 22 neue Stellen erhielt. Ferner wurde für den Zeitraum von 2020 bis Ende 2023 ein zusätzliches Kontingent von 14 VZÄ für externe Dienstleistungen bewilligt.

296 Nachfolgende Übersicht zeigt schematisch die ab Januar 2021 bestehende Projektorganisation:

Projektorganisation für die Umsetzung des OZG in Rheinland-Pfalz



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Landesregierung.

297 Das Projekt sah die Einrichtung dreier Lenkungskreise „staatlich-kommunal“, „staatlich“ und „kommunal“ vor. Auf der kommunalen Ebene wurde die Umsetzung des OZG als eigenständiges Projekt unter der Leitung der Kommunalen Spitzenverbände (KSV) verfolgt. Ein Koordinator staatlich-kommunal war als Bindeglied zum Landesprojekt vorgesehen. Die Steuerungsaufgaben in Bezug auf die Landesverwaltung waren im Wesentlichen dem LDI zugeordnet.

298 Zur Projektorganisation und -steuerung nach der Neuausrichtung des Projekts hat der Rechnungshof im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- Ein Steuerungsgremium, in dem die Leitungsebene der Staatskanzlei und der Ministerien vertreten waren, fehlte weiterhin. Im Lenkungskreis staatlich-kommunal war nach wie vor nur der CIO und Staatssekretär des Mdl vertreten, im Lenkungskreis OZG staatlich die Arbeitsebene.
- Eine Gesamtprojektleitung war nicht mehr vorgesehen. Damit fehlte eine wesentliche Funktion für die Durchführung des Projekts. Zudem war die Aufgabenabgrenzung zwischen dem für die Koordinierung der OZG-Umsetzung zuständigen Ministerium – seit Mai 2021 dem MASTD – und dem LDI nicht vollständig und eindeutig geregelt.

- Der LDI konnte als dem MASTD nachgeordnete Stelle gegenüber der Staatskanzlei und den Ministerien Steuerungsaufgaben im Gesamtprojekt nicht wirksam wahrnehmen.
 - Relevante Grundlagen, wie z. B. eine Übersicht über die einzelnen Ressortprojekte, deren Priorisierung auf Grundlage von Kosten- und Nutzenüberlegungen sowie eine darauf basierende ressortübergreifende Gesamtprojektplanung, fehlten.
- 299 Im Ergebnis war auch die Projektorganisation nach der Neustrukturierung nicht für eine ressortübergreifende Koordinierung und Steuerung geeignet.
- 300 Die Projektsteuerung war außerdem dadurch erschwert, dass für die Durchführung großer Projekte in der öffentlichen Verwaltung entwickelte Methoden und Standards²⁸⁷ nicht systematisch genutzt wurden. Dadurch war nicht sichergestellt, dass alle für die Durchführung solcher Projekte wesentlichen Voraussetzungen und Erfolgsfaktoren beachtet wurden.
- 301 Das MASTD hat erklärt, aufgrund der dargelegten Feststellungen werde es die Projektorganisation und -methodik überarbeiten. Dabei sollten Aufgaben und Befugnisse der Projektbeteiligten in einem Projektstrukturplan hinterlegt werden und im weiteren Abstimmungsprozess mit den Ressorts im Rahmen von Verwaltungsvereinbarungen oder Ministerratsbeschlüssen Verbindlichkeit erlangen.

2.2.3 Leitlinie zur rlp-Digital-Governance

- 302 Der Ministerrat beschloss während der Prüfung des Rechnungshofs im Dezember 2024 die „Leitlinie zur rlp-Digital-Governance“ für die weitere Umsetzung des OZG und für künftige Digitalisierungsvorhaben in der Landesverwaltung. Wesentliche, auch vom Rechnungshof festgestellte Mängel waren dort behoben. Z. B. waren die Einrichtung eines Lenkungskreises auf Staatssekretärsebene sowie die Nutzung anerkannter Standards für das Projektmanagement vorgesehen.
- 303 Bei den künftig elf Gremien und Funktionsträgern auf drei Steuerungsebenen fehlt weiterhin eine mit den nötigen Kompetenzen für eine ressortübergreifende Koordinierung ausgestattete Gesamtprojektleitung.
- 304 Das MASTD hat mitgeteilt, es nehme die Feststellungen des Rechnungshofs zum Anlass, den Einsatz einer Gesamtprojektleitung mit ressortübergreifender Koordination zu prüfen. Es werde die Empfehlungen des Rechnungshofs bei neuen Projekten berücksichtigen.

²⁸⁷ Z. B. S-O-S-Methode für Großprojekte in der öffentlichen Verwaltung, Organisationshandbuch des Bundes 3.4 Projektmanagement: Abschnitt „Steuern im Projekt – mit Methode und Standards“.

2.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entsprachen nicht den Anforderungen

- 305 Für finanzwirksame Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Sie sind bei der Planung, während der Durchführung sowie nach dem Abschluss von Maßnahmen vorzunehmen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase bilden die Grundlage für die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen.²⁸⁸
- 306 Die Kosten für die Umsetzung des OZG wurden im Projektverlauf mehrmals geschätzt. Anlässe waren z. B. das Erstellen des ersten Fachkonzepts im Jahr 2017, die Verfahren zur Haushaltaufstellung bzw. zur Freigabe der dort veranschlagten Mittel durch das Ministerium der Finanzen oder die Übertragung von Projektaufgaben auf den LDI. Die Schätzungen berücksichtigten jeweils unterschiedliche Kosten und Zeiträume, umfassten zum Teil Land und Kommunen, zum Teil nur das Land und zum Teil auch nur einzelne, dem LDI übertragene Aufgaben. Dementsprechend unterschiedlich fielen die Ergebnisse aus. Sie bewegten sich zwischen 43 Mio. € und 155 Mio. €.
- 307 Im Ergebnis lag zu keinem Zeitpunkt eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor, die den Anforderungen des § 7 Abs. 2 LHO genügte und eine systematische und fortschreibungsfähige Planungs- und Entscheidungsgrundlage darstellte.

308 Das MASTD hat erklärt, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hätten insbesondere aufgrund zu Beginn unklarer Rahmenbedingungen inhaltliche Mängel aufgewiesen. Die Feststellungen des Rechnungshofs würden bei aktuellen bzw. zukünftigen Programmen und Projekten unabhängig von deren Größe oder Umfang berücksichtigt.

2.4 OZG-Berichtssystem RLP – unzureichende Aussagekraft und Datenqualität

- 309 Eine wirksame Projektsteuerung setzt ein belastbares und zweckmäßig gegliedertes Berichtswesen voraus. Es dient insbesondere dazu, wesentliche Informationen zum Projektfortschritt strukturiert darzustellen, damit diese als Grundlage für strategische und operative Steuerungsentscheidungen genutzt werden können.
- 310 Für die Umsetzung des OZG im Land führte die Landesverwaltung ein eigenes Berichtswesen ein, das OZG-Berichtssystem RLP. Es unterschied sich sowohl methodisch als auch im Hinblick auf die herangezogenen Kriterien wesentlich von dem Reifegradmodell des IT-Planungsrats und sah statt fünf Reifegraden sechs Meilensteine vor.²⁸⁹
- 311 Durch die unterschiedlichen Bewertungsmodelle für den Stand der Digitalisierung ging aus dem OZG-Berichtssystem RLP nicht unmittelbar und eindeutig hervor, welche Verwaltungsleistungen

²⁸⁸ § 7 LHO, Nr. 2.1.2, 2.2.1 zu § 7 VV-LHO.

²⁸⁹ (0) Projekt in Initialisierung, (1) Projektinitialisierung abgeschlossen, (2) Fachkonzeption abgeschlossen, (3) Onlinedienst entwickelt, (4) Onlinedienst pilotiert, (5) Onlinedienst flächendeckend in RLP ausgerollt.

OZG-konform digitalisiert waren und inwieweit das Land seinen rechtlichen Verpflichtungen bei der Umsetzung des OZG nachgekommen war. Auch wies es in vielen Fällen für gleiche Verwaltungsleistungen vom Berichtssystem des Bundes²⁹⁰ abweichende Umsetzungsstände auf. Die Daten im OZG-Berichtssystem RLP waren zudem häufig unvollständig, teilweise missverständlich und durch die Ressorts nicht nach einheitlichen Maßstäben gepflegt. Ein Verfahren zur Qualitätssicherung fehlte.

312 Das MASTD hat erklärt, für die Vollständigkeit und Richtigkeit der dem Berichtswesen zugrundeliegenden Daten für die Projektbeteiligten sei aufgrund des Ministerratsbeschlusses vom 26. Januar 2021 eine Verpflichtung formuliert worden. Die Einhaltung der Vorgaben zur Pflege werde durch regelmäßige Berichte der Ressorts an den Lenkungskreis auf Ebene der Staatssekretäre evaluiert.

313 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Angaben im OZG-Berichtssystem trotz der geschilderten Maßnahmen teilweise fehlerhaft waren.

2.5 Einsatz Externer – hohe Kosten und ungenügende Steuerung durch das Land

- 314 Für die Durchführung von IT-Projekten in der öffentlichen Verwaltung ist regelmäßig auch der Einsatz Externer erforderlich. Deren Einsatz ist auf das Notwendige und Wirtschaftliche zu begrenzen. Außerdem ist sicherzustellen, dass die Steuerungsaufgaben beim Land verbleiben und dass dauerhafte Abhängigkeiten von Externen vermieden werden.²⁹¹
- 315 Zu Projektbeginn unterstützten 1,5 VZÄ eines externen Dienstleistungsunternehmens die Projektverantwortlichen im MdI. Die dem LDI 2021 zugewiesenen 22 Stellen konnten trotz zum Teil mehrfacher Ausschreibung nicht vollständig besetzt werden. In der Folge wurden Aufgaben verstärkt von Externen durchgeführt. Ihr Einsatz stieg bis 2023 auf jahresdurchschnittlich 38 VZÄ an. In der Spitzte waren es 46 VZÄ.
- 316 Die Externen nahmen im Projekt nicht nur operative Aufgaben, sondern in erheblichem Umfang auch Leitungsfunktionen wahr. Sieben von acht Führungskräften, darunter auch die Projektleitung beim LDI, stellten Externe.

²⁹⁰ Dashboard Digitale Verwaltung, siehe Fußnote 284.

²⁹¹ Nr. 8.2 der Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik – Leitlinien und gemeinsame Maßstäbe für IT-Prüfungen – (IT-Mindestanforderungen 2025), Stand: Mai 2025, ebenso: Nr. 5.2 IT-Mindestanforderungen 2020.

Nachfolgende Grafik verdeutlicht den Anteil der internen und externen Kräfte:

Interne und externe Kräfte im OZG-Umsetzungsprojekt des LDI



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: LDI.

317 Häufig lagen sowohl die Steuerung, die Leistungserbringung und die Bestätigung der Richtigkeit der erbrachten Leistungen in den Händen Externer Landesbedienstete, die die Mittel zur Auszahlung brachten, konnten Umfang und Angemessenheit der erbrachten Leistungen nicht sachgerecht beurteilen. Sie verfügten nicht über die erforderlichen Informationen, um über eine bloße Plausibili-

sierung hinausgehende Prüfungen vorzunehmen. Eine ausreichende Kontrolle der Externen und ihrer Leistungen war insgesamt nicht sichergestellt.

- 318 Da fast alle wesentlichen Aufgaben Externe wahrnahmen, war zudem der Wissenstransfer zum Land nicht gewährleistet. Dies verstärkte die Gefahr einer dauernden Abhängigkeit von externen Beratungsleistungen.
- 319 Das externe Personal im Projekt wechselte häufig. Von 2019 bis 2023 waren insgesamt 115 Beraterinnen und Berater eingesetzt, einzelne von ihnen nur für 1,5 Monate. 67 externe Beraterinnen und Berater schieden in dieser Zeit aus dem Projekt aus, 56 wurden neu eingearbeitet. Der durch den Personalwechsel entstandene Einarbeitungsaufwand wurde dem Land regelmäßig in Rechnung gestellt.
- 320 Zwischen 2019 und 2023 entstanden für den Einsatz Externer Kosten von 31 Mio. €. Für Landesbedienstete wären die Kosten um 19 Mio. € geringer ausgefallen.²⁹²
- 321 Das MASTD hat erklärt, bei der Aufstellung des Doppelhaushalts 2027/2028 werde der Personalbedarf aufgrund von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen geprüft, begründet und angemeldet. Ziel sei, die Wahrnehmung der Projektverantwortung sowie die Steuerungs- und Leitungsfunktionen mit Landesbediensteten sicherzustellen. Ergänzend werde das Ministerium prüfen, wie

²⁹² Berechnet auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze des Landesamts für Finanzen für Beschäftigte in Entgeltgruppe 13 TV-L für die Jahre 2019 bis 2023.

eine ordnungsgemäße Kontrolle der externen Dienstleister durch die Bereitstellung weiterer Personalressourcen ermöglicht werden könne. Im Übrigen teile das Ministerium die Auffassung des Rechnungshofs, dass der Einsatz externer Dienstleister im Projekt deutlich zu vermindern und auf den notwendigen und wirtschaftlichen Umfang zu beschränken sei.

2.6 Antrags- und Prozessplattform – Anforderungen nicht vollständig erhoben, Einführung durch Leistungsmängel erschwert, unzureichende Nutzung

322 Die elektronische Abwicklung von Verwaltungsleistungen setzt den Aufbau und den Betrieb einer geeigneten IT-Infrastruktur voraus. Die technische Grundlage hierfür bieten die sog. Basisdienste. Dabei handelt es sich um grundlegende Komponenten, die für viele Onlinedienste wiederverwendet werden können.²⁹³ Hierzu zählt auch eine Antrags- und Prozessplattform (APP). Sie ermöglicht es Bürgerinnen und Bürgern, Verwaltungsleistungen elektronisch zu beantragen. Behörden können die erhaltenen Informationen verarbeiten und Bescheide digital übermitteln.

323 Das Land und die Kommunen vereinbarten 2018, dass das Land eine APP unter Einbeziehung der kommunalen Anforderungen beschafft. Eine erste europaweite Ausschreibung wurde aufgehoben, da kein Angebot die geforderten Kriterien erfüllte. Nach einer

erneuten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb 2020 erhielt ein kommunaler IT-Dienstleister den Zuschlag, dessen Produkt bereits bei 14 Kommunen genutzt wurde.

- 324 Der LDI rügte dessen Leistungserbringung wiederholt, weil wesentliche vertraglich zugesicherte Anforderungen nicht erfüllt wurden. Ein daraufhin in Auftrag gegebenes Software-Gutachten stellte Ende 2021 weitere Mängel fest. Diese betrafen z. B. die Mandantenfähigkeit, die Qualität der Dokumentation und die Systemleistung. Die Leistungsmängel erschweren die Einführung der APP beträchtlich. Die Behebung dieser Mängel führte zu Verzögerungen bei der Bereitstellung der APP und zu erheblichem Mehraufwand beim LDI.
- 325 Im Januar 2021 teilten die Kommunalen Spitzenverbände mit, es sei über die bisher benannten Anforderungen hinaus auch die Übertragung der in der bisher betriebenen APP der Kommunen gebildeten elektronischen Akten in die landesweite APP erforderlich. Dies machte die Trennung der kommunalen und der staatlichen Systeme beim LDI notwendig und verursachte jährliche Mehrkosten von 340.000 €. Bis Mitte 2025 betragen diese insgesamt 1,4 Mio. €.
- 326 Der Rechnungshof hat außerdem festgestellt, dass bis Ende April 2024 lediglich eine OZG-Leistung des Landes über die APP zur Verfügung stand. Dabei handelte es sich um den digitalen Jagdschein, den das

²⁹³ Das Land stellt die Basisdienste für die Behörden des Landes und für die Kommunen kostenfrei zentral bereit, vgl. § 25 Abs. 2 und Abs. 4 Landesgesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Rheinland-Pfalz (E-Government-Gesetz Rheinland-Pfalz – EGovGRP), § 4 der Kooperationsvereinbarung von Land und Kommunen im E-Government vom 26. November 2018.

für Umwelt zuständige Ministerium nach dem Prinzip „Einer für Alle“ (EfA) zur bundesweiten Nachnutzung entwickelt und bereitgestellt hatte. Nach Angaben der Staatskanzlei und der Ministerien sollten lediglich 48 weitere Leistungen über die APP digitalisiert werden. Drei Ressorts beabsichtigten die APP gar nicht zu nutzen. Die Nutzungsabsicht der Landesverwaltung stand damit in keinem angemessenen wirtschaftlichen Verhältnis zu den bis dahin bereits entstandenen Kosten von über 12 Mio. €.

327 Das MASTD hat mitgeteilt, hinsichtlich der Schadensersatzforderung wegen Leistungsmängeln und dem dadurch entstandenen Mehraufwand befindet sich der LDI aktuell in Verhandlungen, ein konkreter schriftlicher Entwurf einer Vergleichsvereinbarung liege bereits vor. Die seit 2025 eingerichtete Nutzungsstatistik zeige einen leichten Anstieg der Nutzung der APP. Der Schwerpunkt liege jedoch auf der kommunalen Nutzung. Die Entscheidung der Nutzung durch das Land liege bei den Ressorts im Rahmen ihrer fachlichen Zuständigkeit. Im föderalen Kontext verstärke seit Mitte 2025 der Bund seine Zentralisierungsbemühungen, u. a. durch den Aufbau des Deutschland-Stacks.²⁹⁴ Das MASTD werde prüfen, ob eine Zentralisierung und Ablösung der APP durch ein Produkt des Deutschland-Stacks möglich ist. Dadurch würden sich die Kosten auf mehrere Nutzer verteilen und damit die Wirtschaftlichkeit der APP bzw. einer zentralen Lösung verbessern.

2.7 Umsetzungsprojekte in den Ressorts – wesentliche Erfolgsfaktoren fehlen

- 328 Die Staatskanzlei und die Ministerien waren jeweils selbst für die elektronische Bereitstellung ihrer eigenen Verwaltungsleistungen sowie der Leistungen ihres nachgeordneten Bereichs verantwortlich. Dies beinhaltete insbesondere die Konzeption, Entwicklung, Implementierung, den Betrieb und die Weiterentwicklung der digitalisierten Leistungen.
- 329 Der Rechnungshof hat hierzu Folgendes festgestellt:
- Es fehlte die erforderliche Leitungsunterstützung, um die Projekte innerhalb der Ressorts zu priorisieren und mit Nachdruck voranzubringen. Auch erstellten die Ressorts keine umfassenden und hinreichend konkreten Planungen für die in ihrem Geschäftsbereich vorgesehenen Projekte.
 - Der durchschnittliche Personaleinsatz für die Umsetzung des OZG betrug von 2017 bis 2023 in der Staatskanzlei und den Ministerien zwischen 0,2 VZÄ und 3,1 VZÄ. Dies war nicht ausreichend. Die Beschäftigten waren zudem überwiegend nicht für die Projektarbeiten freigestellt.

²⁹⁴ Deutschland-Stack bezeichnet ein Vorhaben des Bundes, eine nationale souveräne Technologie-Plattform für die Digitalvorhaben in Deutschland zu schaffen. Dies soll u. a. auch die Bereitstellung von Basisdiensten für elektronische Verwaltungsleistungen umfassen, <https://deutschland-stack.gov.de/>.

- Erforderliche Kompetenzen waren in den Projekten vielfach nicht oder nicht ausreichend vorhanden. Dies betraf insbesondere IT-, organisatorische und Projektmanagement-Kenntnisse.
- Vier Ressorts hatten für die Umsetzung des OZG keine Projektorganisation eingerichtet.
- Die in den Ressorts eingesetzten OZG-Ansprechpersonen konnten aufgrund fehlender Ressourcen und Kompetenzen ihre Aufgaben zumeist nicht wirksam wahrnehmen.

Insgesamt fehlten damit wesentliche Erfolgsfaktoren für die Durchführung von Digitalisierungsprojekten in den Geschäftsbereichen der Ressorts.

330 Das MASTD hat erklärt, dass es die Ressorts auf ihre projektbezogenen Pflichten hinweisen werde und prüfe, welche Unterstützungsangebote von zentraler Seite erfolgen könnten. Ebenso werde das Ministerium die Ressorts erneut auf die Bereitstellung angemessener Personalressourcen hinweisen. Es selbst strebe an, die für die anderen Ressorts zu erbringenden Unterstützungsleistungen zu gewährleisten. Informationen und Werkzeuge zum Projektmanagement seien bereits erarbeitet und den Ressorts zur Verfügung gestellt worden.

2.8 Staatlich-kommunale Zusammenarbeit – tragfähiges Gesamtkonzept fehlt

- 331 Die Mehrheit der elektronisch bereitzustellenden Verwaltungsleistungen erbringen im Land insgesamt 194 kommunale Gebietskörperschaften.²⁹⁵ Ihnen kommt eine Schlüsselrolle bei der flächendeckenden Bereitstellung digitaler Verwaltungsleistungen zu. Zwar unterliegen die Kommunen der Rechtsaufsicht des Landes. Allerdings nehmen sie im Rahmen der Gesetze ihre Aufgaben eigenverantwortlich wahr. Dies garantiert der Verfassungsgrundsatz der kommunalen Selbstverwaltung.²⁹⁶
- 332 Aus diesem Grund schlossen das Land und die kommunalen Spitzenverbände 2018 eine Kooperationsvereinbarung über die Zusammenarbeit bei der Umsetzung des OZG. Für den kommunalen Bereich wurde ein eigenes Projekt eingerichtet. Die Vorgaben des OZG wurden jedoch auch von den Kommunen überwiegend nicht umgesetzt.
- 333 Wesentliche Gründe waren:
- Die Kooperationsvereinbarung mit den kommunalen Spitzenverbänden entfaltete keine Bindungswirkung gegenüber deren Mitgliedskommunen. Damit fehlt eine für beide Seiten verbindliche Grundlage zur staatlich-kommunalen Zusammenarbeit.

²⁹⁵ 24 Landkreise, 12 kreisfreie Städte, 129 Verbandsgemeinden, 29 verbandsfreie Städte und Gemeinden.

²⁹⁶ Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz, Artikel 49 der Landesverfassung von Rheinland-Pfalz.

- Die Trennung des OZG-Umsetzungsprojekts in ein staatliches und ein kommunales Projekt erhöhte den Kommunikations- und Abstimmungsaufwand, verzögerte die Entscheidungsfindung und reduzierte Synergien.
- Das Spannungsfeld zwischen zentraler Projektsteuerung durch das Land und der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung konnte nicht abschließend aufgelöst werden. Eine gemeinsame konkrete Strategie zur Umsetzung des OZG und abgestimmte Maßnahmen zur Operationalisierung gab es nicht.
- Die Kommunen verfügten vielfach nicht über ausreichende finanzielle, fachliche, organisatorische und informationstechnische Ressourcen, um ihre Verwaltungsleistungen elektronisch bereitzustellen.

334 Der Rechnungshof hat daher empfohlen, ein Gesamtkonzept für die landesweit flächendeckende elektronische Bereitstellung der Verwaltungsleistungen der Kommunen innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu erarbeiten. Dieses Konzept sollte zunächst die Reichweite und Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung bei der gemeinsamen Einführung einheitlicher IT-Lösungen einschließlich ggf. erforderlicher gesetzlicher Regelungen aufzeigen. Es sollte außerdem die Ausgestaltung effizienter Projektstrukturen und einer wirksamen Projektsteuerung vorsehen. Weiterhin ist eine Analyse der heterogenen Ausgangslage und des spezifischen Unterstützungsbedarfs auf der kommunalen Ebene und die Entwicklung geeigneter Lösungsansätze erforderlich. Dabei sollten vorrangig nachnutzungsfähige Lösungen und Prozesse für

vergleichbare Kommunen mit ggf. spezifischem Anforderungsprofil erarbeitet werden. Anreize für die Kommunen können die Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben zusätzlich beschleunigen.

- 335 Das MASTD hat erklärt, die im Rahmen des 2024 begonnenen Roll-out-Konzeptes für EfA-Leistungen im kommunalen Bereich gewonnenen Erfahrungen würden evaluiert und dokumentiert und in eine Gesamtkonzeption einfließen. Dies gelte ebenso für die Entwicklung der OZG-Umsetzung im föderalen Kontext.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- bei der Projektorganisation sicherzustellen, dass Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Projektbeteiligten eindeutig und widerspruchsfrei festgelegt werden und diese über die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Befugnisse und Ressourcen verfügen,
- eine wirksame Steuerung des Gesamtprojekts unter Anwendung angemessener Methoden und Standards des Projektmanagements zu gewährleisten,

- c) eine Gesamtprojektleitung einzusetzen, die sowohl die ressort-übergreifende Koordination als auch das Projektmanagement und die Ressourcenplanung für die einzelnen Digitalisierungsvorhaben sicherstellen kann,
- d) angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, die als Planungsgrundlage, zur projektbegleitenden Kostenkontrolle sowie als abschließende Erfolgskontrolle dienen können,
- e) ein Berichtswesen einzurichten, aus dem eindeutig hervorgeht, bei welcher Behörde und in welchem Reifegrad eine Verwaltungsleistung elektronisch bereitgestellt wird,
- f) externe Dienstleister nur im notwendigen und wirtschaftlichen Umfang einzusetzen, die dauerhafte Wahrnehmung der Projektverantwortung durch das Land sicherzustellen, Abhängigkeiten von Externen zu vermeiden und die ordnungsgemäße Kontrolle der erbrachten Leistungen sicherzustellen,
- g) Schadensersatzansprüche wegen nicht vertragsgemäß erbrachter Leistungen bei Einführung der Antrags- und Prozessplattform zu prüfen,
- h) die Anforderungen bei der Beschaffung von IT-Verfahren rechtzeitig und vollständig zu erheben sowie den Einsatz der Antrags- und Prozessplattform zu evaluieren und für einen wirtschaftlichen Betrieb deren intensivere Nutzung durch die Landesbehörden sicherzustellen,
- i) in den Ressorts eine den Anforderungen entsprechende Projektorganisation einzurichten und die erforderlichen Ressourcen bereitzustellen,
- j) ein Gesamtkonzept für die landesweit flächendeckende elektronische Bereitstellung der Verwaltungsleistungen der Kommunen innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu erarbeiten, das die vom Rechnungshof aufgezeigten rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Fragestellungen berücksichtigt.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

7 Stiftung Villa Musica Rheinland-Pfalz

- 1 Allgemeines
- 2 Wesentliche Prüfungsergebnisse
- 3 Folgerungen

Stiftung Villa Musica Rheinland-Pfalz

- **Dauerhafte Erfüllung des Stiftungszwecks nicht gesichert**
- **Mängel bei der Gewährung von Zuwendungen**
- **Vermögensschaden durch Insolvenz der Beteiligungsgesellschaften**

Das für Kultur zuständige Ministerium hat im Jahr 2019 vor der erstmaligen Gewährung einer Zuwendung von 500.000 € zum Ausgleich niedriger Zinseinnahmen an die Stiftung nicht geprüft, ob die Förderung wirtschaftlich ist. Es bestehen Zweifel, ob die Stiftung ihre Aufgaben dauerhaft ohne weitere Zuwendungen des Landes erfüllen kann.

Das Zuwendungsverfahren wies erhebliche Mängel auf. Ein ordnungsgemäßes Antrags- und Bewilligungsverfahren fehlte. In den Bewilligungsschreiben waren die Art der Zuwendung und die zu beachtenden Allgemeinen Nebenbestimmungen nicht festgelegt. Die zweckentsprechende Verwendung der Mittel prüfte das Ministerium nicht.

Die Stiftung nutzte nicht alle Möglichkeiten, den Stiftungszweck aus eigenen Mitteln zu verwirklichen. Sie erhob Einnahmen

nicht vollständig und überprüfte die Notwendigkeit von Ausgaben nicht ausreichend. Ein Konzept zur Optimierung ihrer Verwaltung und zur dauerhaften Finanzierung der Stiftung fehlte.

Durch die Insolvenz der Beteiligungsgesellschaften Schloss Engers Betriebs-GmbH und Hambacher Schloss Betriebs-GmbH entstand der Stiftung ein Vermögensschaden von 720.000 €.

Mangels nachvollziehbarer Dokumentation war nicht immer erkennbar, ob die geschäftsführenden Organe der Stiftung ihre Aufgaben ordnungsgemäß wahrgenommen haben.

Bei der Stiftung fehlte ein internes Überwachungsorgan, insbesondere für die Prüfung der Jahresrechnung und die Entlastung des Vorstands.

Bei der Genehmigung der Haushaltspläne der Stiftung durch das für Kultur zuständige Ministerium bestehen Interessenkonflikte. Der zuständige Staatssekretär ist gleichzeitig Vorstandsvorsitzender der Stiftung.

1 Allgemeines

336 Die Stiftung Villa Musica Rheinland-Pfalz (Stiftung) ist eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts, die durch das Land Rheinland-Pfalz 1986 gegründet wurde. Stiftungszweck ist die Förderung der Musik, insbesondere durch Aus-, Fort- und Weiterbildung, Veranstaltungen und Konzerte, sowie die Erhaltung von Schloss Engers als Akademie für Kammermusik. Sitz der Stiftung ist Mainz; zentraler Veranstaltungs- und Verwaltungsstandort ist Schloss Engers in Neuwied. Im Eigentum der Stiftung befindet sich außerdem das „Meisterhaus“. Es liegt in unmittelbarer Nähe zu Schloss Engers und bietet Unterkünfte für Amateurmusiker, Proberäume und Verwaltungsbüros.

337 Die Stiftung verfügte über ein Grundstockvermögen von 20 Mio. €²⁹⁷. Das Land hatte der Stiftung neben dem Gründungsvermögen von 77.000 € im Jahr 1994 weitere 19,4 Mio. € zur Verfügung gestellt. Bereits 1986 hatte der Südwestfunk 0,5 Mio. € zugestiftet. Das Ministerium für Frauen, Familie, Kultur und Integration (MFFKI) gewährte der Stiftung seit 2019 jährliche Zuwendungen von 500.000 € bis zu 650.000 €.

338 Die Rechtsaufsicht über die Stiftung führt das Ministerium des Innern und für Sport (MdI) als Stiftungsbehörde. Einer Fachaufsicht unterliegen Stiftungen des öffentlichen Rechts nur insoweit, als sie staatliche „Auftragsangelegenheiten“ ausführen.²⁹⁸ Dies ist bei der Stiftung Villa Musica nicht der Fall. Als Stiftung des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes untersteht, hat sie die Vorschriften der LHO zu beachten.²⁹⁹ Vorstandsvorsitzender der Stiftung war der für Kultur zuständige Staatssekretär.

339 Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung der Jahre 2018 bis 2024 geprüft. Er hat auch untersucht, ob die Zusagen der Stiftung und des damals zuständigen Ministeriums bei vorangegangenen Prüfungen³⁰⁰ in den Jahren 2013 und 2014 gezogen worden sind.

²⁹⁷ Das Grundstockvermögen ist der Teil des Stiftungsvermögens, der ungeschmälert zu erhalten ist und dessen Nutzungen der Erfüllung des Stiftungszwecks dienen (§ 83c Abs. 1 Bürgerliches Gesetzbuch – BGB).

²⁹⁸ Verwaltungsgericht Osnabrück, Urteil vom 23. September 2014 – 1 A 278/12 (juris Rn 10).

²⁹⁹ § 105 Abs. 1 LHO.

³⁰⁰ Jahresbericht 2013, Nr. 15 (Drucksache 16/2050 S. 133 ff.), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2013 des Rechnungshofs (Drucksache 16/2303 S. 30 ff.), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/2701 S. 10), Beschluss des Landtags vom 18. September 2013 (Plenarprotokoll 16/54 S. 3462 f.), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2011 (Drucksache 16/3228 S. 7). Jahresbericht 2014, Nr. 10 (Drucksache 16/3250 S. 95 ff.), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2014 des Rechnungshofs (Drucksache 16/3580 S. 12 ff.), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/3968 S. 15 f.), Beschluss des Landtags vom 24. September 2014 (Plenarprotokoll 16/77 S. 5128 f.), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2012 (Drucksache 16/4528 S. 4).

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Wirtschaftlichkeit der Stiftungslösung nicht geprüft

340 Für finanzwirksame Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.³⁰¹ Zuwendungen dürfen nur bei Vorliegen eines erheblichen Landesinteresses gewährt werden, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.³⁰²

341 Die Stiftung finanzierte ihre Aufgaben bis 2018 aus eigenen Erträgen, insbesondere aus der Anlage des Grundstockvermögens. Seit 2019 gewährte das Land der Stiftung jährliche Zuwendungen in nachfolgend dargestellter Höhe:

Jährliche Zuwendung an die Stiftung

	2019 (IST)	2020 (IST)	2021 (IST)	2022 (IST)	2023 (IST)	2024 (SOLL)	2025 (SOLL)	2026 (SOLL)
in T€	500	500	500	500	650	625	625	625

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Quelle: Haushaltspläne des Landes (Kapitel 15 52 Titel 685 08; seit 2022: Kapitel 07 06 Titel 685 08).

342 Das Land hatte die Stiftung bereits mit einem hohen Grundstockvermögen ausgestattet, dessen Erträge der Erfüllung des Stiftungszwecks dienen. Die Gewährung einer zusätzlichen, nicht rückzahl-

baren Zuwendung ist eine finanzwirksame Maßnahme. Ihr lag keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung³⁰³ zugrunde. Das Ministerium hatte nicht geprüft, ob die Aufgaben der Stiftung auf andere Weise wirksamer und wirtschaftlicher erfüllt werden können. Die Umwandlung in eine Verbrauchsstiftung, bei der das Stiftungsvermögen zur Finanzierung der laufenden Ausgaben mit herangezogen wird, oder die Auflösung der Stiftung zugunsten anderer Möglichkeiten zur Förderung der Musik wurden nicht untersucht. Die Notwendigkeit der Förderung war nicht belegt.

343 Das MFFKI hat erklärt, der Haushaltsgesetzgeber habe zur Sicherung des Stiftungszwecks in der Niedrigzinsphase eine Zuwendung in den Landeshaushalt eingestellt. Die extreme Niedrigzinsphase habe alle Stiftungen vor erhebliche Herausforderungen gestellt und sei eine historisch beispiellose Entwicklung. Die in den Ausführungen dargestellten Optionen der Auflösung der Stiftung oder Umwandlung in eine Verbrauchsstiftung wären dann zu prüfen, wenn davon ausgegangen werden müsste, dass die Stiftung dauerhaft auf Zuwendungen aus dem Landeshaushalt angewiesen wäre. Es sei jedoch davon auszugehen, dass nach einer Phase der Zinsnormalisierung die Zuwendung wieder entfallen könne.

344 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Stiftung nach einer „Phase der Zinsnormalisierung“ keine Zuwendung des Landes für die Erfüllung des Stiftungszwecks mehr benötigen wird. Zum einen besteht unter

³⁰¹ § 7 LHO.

³⁰² § 44 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. 23 LHO.

³⁰³ Zur Erforderlichkeit: Der Bundesbeauftragte für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Öffentlich-rechtliche Stiftungen, Leitsätze 04/07 vom 12. Dezember 2024.

ökonomisch Sachverständigen keine gesicherte Erwartung zukünftig stark steigender Zinsen. Zum anderen schreitet auch der Kaufkraftverlust der Erträge aus der Vermögensanlage durch die jährliche Inflation weiter voran. Schon von 1994 bis 2024 hat sich deren realer Wert um 44 % verringert. Entsprechend geringer fällt auch die Kaufkraft künftiger Erträge aus.

345 Das vom Land zur Verfügung gestellte Grundstockvermögen belastet über vermeidbare Zinszahlungen³⁰⁴ den Landeshaushalt und ist dauerhaft der Disposition des Haushaltsgesetzgebers und der Landesregierung entzogen. Der Rechnungshof hält es auch aus diesen Gründen für geboten, die Wirtschaftlichkeit der Stiftungslösung angesichts des zu erwartenden dauerhaften Zuschussbedarfs kritisch zu überprüfen.

2.2 Mängel bei der Gewährung von Zuwendungen

346 Bei der Gewährung von Zuwendungen sind die Vorgaben der LHO³⁰⁵ sowie der hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften zu beachten.

347 Anträge der Stiftung auf Gewährung einer Zuwendung, die die zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Förderung erforderlichen Angaben enthielten, fehlten. Auch waren Vermerke über das Ergebnis der Antragsprüfung nicht vorhanden. Beim MFFKI lagen lediglich kurze Bewilligungsschreiben sowie Mit-

teilungen der Stiftung vor, wann und in welcher Höhe diese die Auszahlung erbeten hatte. Die Bewilligungsschreiben enthielten nicht die nach der LHO erforderlichen Angaben. Insbesondere war die Art der Zuwendung als institutionelle Förderung oder als Projektförderung nicht festgelegt. Das MFFKI machte auch die Allgemeinen Nebenbestimmungen (ANBest) nicht wie vorgeschrieben zum Bestandteil der Bewilligungen. Ein ordnungsgemäßes Antrags- und Bewilligungsverfahren führte es insgesamt nicht durch.

348 Dadurch war unklar, wofür die Stiftung die Zuwendungen verwenden durfte. Zum Beispiel hat sie 2023 und 2024 mit Hilfe der Zuwendungen des Landes Rücklagen von 0,7 Mio. € gebildet und einem Beschäftigten eine außertarifliche Leistungszulage gewährt. Beides ist bei einer institutionellen Förderung nicht zulässig.

349 Außerdem ist die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen von der Stiftung nachzuweisen und sind die Verwendungsnachweise vom MFFKI zu prüfen. Dieses hatte als Verwendungsnachweis die Jahresrechnung der Stiftung zugelassen. Eine Prüfung war nicht ersichtlich. Ohne verbindliche Vorgaben im Zuwendungsbescheid fehlte dem Ministerium als Bewilligungsbehörde auch eine wesentliche Voraussetzung für die Überwachung der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel.

³⁰⁴ Ohne Bereitstellung der Mittel an die Stiftung könnte das Land diese zur Schuldentilgung verwenden und dadurch Zinsausgaben einsparen.

³⁰⁵ §§ 23, 44 LHO.

350 Das MFFKI hat erklärt, je nach Einordnung der Zuwendungsart würden die formalen Voraussetzungen eingehalten. Bereits zum nächsten Zuwendungsverfahren werde es die Hinweise hinsichtlich der Anträge, der Prüfvermerke sowie der Verwendungsnachweisprüfung umsetzen. Die zutreffende Qualifizierung der Zuwendung an die Stiftung werde, sofern diese noch über das Jahr 2026 hinaus notwendig sei, Gegenstand des nächsten Haushaltsaufstellungsverfahrens sein.

2.3 Dauerhafte Finanzierung der Stiftung nicht gewährleistet

351 Die Finanzierung ihrer Ausgaben ist primär Aufgabe der Stiftung. Die öffentliche Förderung hat als nachrangige Hilfe nur ergänzenden Charakter.³⁰⁶

2.3.1 Erzielen von Einnahmen

352 Die Stiftung ist dazu verpflichtet, alle möglichen Einnahmen vollständig und rechtzeitig zu erheben.³⁰⁷ Dies war nicht immer der Fall.

353 Die Stiftung unterstützte regelmäßig die Veranstaltungsreihe „Mainzer Musiksommer“, indem Ensembles verpflichtet und die Kosten hierfür übernommen wurden. Die Organisation und Durchführung des Festivals „RheinVokal“ stellte sie mit eigenem Personal sicher, ohne dass dies vergütet wurde.

354 Für die Vermietung des Meisterhauses sowie von Teilen von Schloss Engers an die Landesmusikakademie Rheinland-Pfalz e. V. verlangte die Stiftung nur eine geringe Miete. Für die Nutzung des Meisterhauses verlangte sie zunächst elf Jahre keine, seit 2015 nur eine geringe Miete. 2024 betrug sie gemessen an der Bruttogesamtfläche 1,44 €/m². Für die Mitnutzung von Schloss Engers verlangte sie 3,50 €/m² bzw. – bezogen auf die reine Nutzfläche – 5,33 €/m². Einen Teil der Nutzfläche sowie die Terrasse (Ausschank) hatte die Landesmusikakademie zudem untervermietet und daraus eigene Einnahmen erzielt.

355 Weitere Maßnahmen zur Einnahmensteigerung, wie z. B. höhere Eintrittspreise bei Veranstaltungen, hatte die Stiftung länger nicht geprüft. Sie hat insgesamt ihre Möglichkeiten zur Erzielung von Einnahmen nicht ausreichend ausgeschöpft.

356 Die Stiftung hat erklärt, sie werde den Stellenwert der Förderung der Veranstaltungsreihe „Mainzer Musiksommer“ und die Durchführung des Festivals „RheinVokal“ überprüfen und evaluieren, ob das Engagement bei den Konzertreihen fortgesetzt werden könne und falls ja, ob die Kooperationsbedingungen geändert würden. Bezüglich der Vermietung von Flächen im Schloss Engers und im Meisterhaus werde sie die Situation neu evaluieren, sobald der Mietvertrag eine Änderung der Konditionen zulasse bzw. erfordere.

³⁰⁶ Dittrich, Kommentar zur BHO, Erl. 6.1 zu § 23 BHO, 68. AL, Januar 2025.

³⁰⁷ § 34 LHO.

357 Das MFFKI hat erklärt, es werde bei der Etablierung eines ordnungsgemäßen Zuwendungsverfahrens die Umsetzung der Ergebnisse der Prüfung anmahnen und eine entsprechende Ausschöpfung der Potenziale der Stiftung prüfen. Dabei sei jedoch zu beachten, dass zwischen dem Interesse des Landes an einer möglichst umfassenden Einnahmeerhebung und dem Stiftungszweck ein Spannungsverhältnis bestehen könne. Dies werde ebenfalls in die Prüfung einfließen.

2.3.2 Überprüfung der Ausgaben

358 Voraussetzung für eine wirtschaftliche und sparsame Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung ist u. a. eine regelmäßige und systematische Überprüfung der Erforderlichkeit ihrer Ausgaben und unter Kosten- und Nutzengesichtspunkten.

359 Die Stiftung hatte kein internes Rechnungswesen, in dem die Kosten für die einzelnen Tätigkeiten systematisch erfasst und den erstellten Leistungen periodengerecht gegenübergestellt wurden. Dadurch fehlten wesentliche Grundlagen für eine kostenorientierte Bewertung ihrer Tätigkeit. Dies betraf sowohl die Verwaltung als auch die Maßnahmen zur Verwirklichung des Stiftungszwecks. Der Vorstand erörterte zum Teil zwar allgemein die Bedeutung einzelner Konzerte, Konzertreihen oder Veranstaltungsorte. Eine systematische Be- trachtung, welche Aufgaben künftig nicht mehr oder nicht mehr im derzeitigen Umfang wahrgenommen werden sollen, fehlte. Auch

hatte sich die Stiftung nicht damit befasst, was im Hinblick auf eine zweckmäßige und wirtschaftliche Wahrnehmung der Aufgaben verbessert werden könnte.

360 Der Rechnungshof hatte bereits 2013 festgestellt, dass der Zuschussbedarf für einzelne Konzerte nicht ermittelt werden konnte. Dadurch war es der Stiftung nicht möglich gewesen, deren Wirtschaftlichkeit zu beurteilen.³⁰⁸ Auch gab es keine verbindlichen Kriterien für die Abgabe von Freikarten.

361 Die Stiftung hat mitgeteilt, im Rahmen der Gemeinnützigkeit betätige sie sich stets im Spannungsfeld zwischen der Erfüllung des Auftrags bzw. der Verwirklichung des Stiftungszwecks und betriebswirtschaftlichen Erwägungen. Sie werde eine umfassende Evaluation auf der Basis adäquater Unterlagen zeitnah vornehmen. Der Vorstand werde darüber beraten, welche betriebswirtschaftliche Auswertung für die Evaluation erstellt und genutzt werden solle. Er habe in der Vorstandssitzung vom 25. September 2025 eine Regelung über die Abgabe von Freikarten getroffen. Diese wurde dem Rechnungshof vorgelegt.

2.3.3 Dauerhafte Erfüllung des Stiftungszwecks

362 Stiftungen werden für die dauerhafte und nachhaltige Erfüllung des Stiftungszwecks eingerichtet.³⁰⁹ Dies setzt voraus, dass sie auch dauerhaft über die hierfür erforderlichen finanziellen Mittel verfügen.

³⁰⁸ Jahresbericht 2013, Nr. 15 (Drucksache 16/2050 S. 133 ff.).

³⁰⁹ § 80 Abs. 2 BGB, § 10 Abs. 2 Landesstiftungsgesetz (LStiftG).

363 Durch den inflationsbedingten Kapitalverzehr und die mit großen Unsicherheiten behafteten Renditeerwartungen aus der künftigen Anlage des Grundstockvermögens ist eine dauerhafte Abhängigkeit von Zuwendungen des Landes zu erwarten. Dies birgt Gefahren für die Stiftungsautonomie. Da die Stiftung keinen Anspruch auf ausreichende Finanzierung, also auf Zuwendung in bestimmter Höhe hat, ist die dauerhafte Verwirklichung des Stiftungszwecks dadurch nicht sichergestellt.³¹⁰

364 Der Rechnungshof hat der Stiftung daher empfohlen, ein Konzept zu erstellen, wie sie ihre Verwaltung sowie ihre Aktivitäten zur Erfüllung des Stiftungszwecks unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten optimieren, ihre dauerhafte Finanzierung sichern und damit die Stiftungsautonomie stärken kann. Dabei sollte sie auch weitere Zu-stiftungen, das Einwerben von Spenden zum Verbrauch und von Drittmitteln sowie das Gewinnen weiterer Kooperationspartner prüfen. Auch von der Stiftung sollte die Umwandlung in eine Verbrauchsstiftung erwogen werden.

365 Die Stiftung hat erklärt, sie habe die Verwaltung immer möglichst effizient gestaltet, wirtschaftliche Gesichtspunkte berücksichtigt und mit mittelfristigen Finanzplanungen gearbeitet. Der Vorstand werde die konkreten Anregungen des Rechnungshofs beraten und ggf. umsetzen. Das Einwerben von Spenden und von Drittmitteln sei in der Vergangenheit kontinuierlich angestrebt worden.

2.4 Vermögensschaden durch Insolvenz der Schloss Engers Betriebs-GmbH und der Hambacher Schloss Betriebs-GmbH

- 366 Die Stiftung gründete im Jahr 2000 für den Betrieb der Gastronomie im Schloss Engers, die Vermietung und Verpachtung von Räumen und Einrichtungsgegenständen sowie die Durchführung von Konzertveranstaltungen als Alleingesellschafterin die Schloss Engers Betriebs-GmbH (SEBG).
- 367 Diese wiederum errichtete im Jahr 2008 ebenfalls als Alleingesellschafterin die Hambacher Schloss Betriebs-GmbH (HSBG). Diese Gesellschaft verfolgte im Wesentlichen den gleichen Unternehmenszweck wie die SEBG, allerdings für das Hambacher Schloss.
- 368 Beteiligungsverhältnisse



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Quelle: Handelsregister.

³¹⁰ Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“, Bundestagsdrucksache 16/7000 S. 159.

2.4.1 Wirtschaftliche Betätigung der Stiftung

369 Der Rechnungshof hatte bereits 2014 bei seiner früheren Prüfung der Stiftung und ihrer Beteiligungen bemängelt, dass mit der Ausweitung des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs der SEBG und der Gründung der HSBG der Rahmen des Stiftungszwecks deutlich überschritten war. Er hat seinerzeit bereits auf die erheblichen finanziellen Risiken für das Stiftungsvermögen hingewiesen. Hervorgehoben hat er mögliche Belastungen im Hinblick auf das eingezahlte Stammkapital und die gewährten Darlehen im Falle von Verlusten oder Insolvenz der Gesellschaften.³¹¹

370 Nachdem sich ab 2017 die wirtschaftliche Lage der SEBG und der HSBG verschlechtert hatte, war die SEBG im Mai 2020 zahlungsunfähig. Da zu dieser Zeit die Insolvenzantragspflicht zur Minderung der Auswirkungen der Corona-Pandemie ausgesetzt war, konnte der Geschäftsbetrieb durch von der Stiftung gewährte Darlehen zunächst aufrechterhalten werden. Insgesamt stellte die Stiftung der SEBG alleine zwischen Mai 2020 und Dezember 2021 vier Darlehen von insgesamt 389.000 € zur Verfügung. Im Juni 2022 war die SEBG erneut zahlungsunfähig und beantragte die Eröffnung von Insolvenzverfahren über das Vermögen beider Gesellschaften. Diese waren zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abgeschlossen.

371 Der Stiftung ist durch diese Insolvenzen ein Schaden von 720.000 € entstanden (Stand: September 2025).³¹² Er setzt sich zusammen aus Abschreibungen auf Darlehen an die SEBG, Abschreibungen auf das Stammkapital der SEBG und insolvenzbedingten Beratungskosten. Zur Höhe der Abschreibungen auf Darlehen trug u. a. bei, dass diese nicht ausreichend besichert waren. Zum Zeitpunkt der Insolvenz hatte die Stiftung gegenüber der SEBG Forderungen von insgesamt 1,7 Mio. €. Davon waren 0,4 Mio. € nicht abgesichert, legt man die damaligen Buch- bzw. Sachwerte zugrunde.

372 Die Stiftung hat erklärt, sie beabsichtige nicht, sich künftig erneut an privatrechtlichen Unternehmen zu beteiligen oder sich anderweitig wirtschaftlich in größerem Umfang zu betätigen. Außer an Tochtergesellschaften habe sie keine weiteren Darlehen an Unternehmen vergeben. Es sei nicht geplant, künftig ähnliche Darlehen zu gewähren.

2.4.2 Geschäftsführung der Gesellschaften

373 Mitglieder der Geschäftsführung haben bei ihrer Tätigkeit die Sorgfalt einer ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleitung anzuwenden.³¹³ Hierzu gehört u. a., das Handeln am Wohl der Gesellschaft auszurichten und wesentliche Entscheidungen und Entscheidungsgrundlagen sorgfältig zu dokumentieren.

³¹¹ Jahresbericht 2014, Nr. 10 (Drucksache 16/3250 S. 95, 99, 100).

³¹² Das Grundstockvermögen der Stiftung wurde dadurch nicht geschmälert.

³¹³ § 84 a Abs. 2 BGB; vor dem 1. Juli 2023 war dieser Maßstab in § 93 Abs. 1 Aktiengesetz (AktG) geregelt und wurde in Rechtsprechung und Literatur auch auf Geschäftsführer anderer Gesellschaftsformen und Stiftungen übertragen.

374 Der Rechnungshof hatte bereits bei seiner Prüfung im Jahr 2013 Zweifel an einer sorgfältigen und ordnungsgemäßen Geschäftsführung³¹⁴. In den Folgejahren erörterte der Vorstand der Stiftung regelmäßig Zweifel an der Sorgfalt und Fachkunde der Geschäftsführung. 2017 beauftragte er, arbeitsrechtlichen Rat im Hinblick auf eine mögliche Kündigung der bestehenden Geschäftsführeranstellungsverträge einzuholen und ein Konzept für eine personelle Neuaufstellung zu erstellen. Die Angelegenheit wurde im Vorstand aber nicht erkennbar weiterverfolgt. Entscheidungsgründe hierfür waren nicht dokumentiert.

375 Erst im November 2020 veranlasste die Stiftung eine Sonderprüfung durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Diese wies in ihrem Abschlussbericht auf erhebliche, seit mehreren Jahren bestehende strukturelle Probleme bei beiden Betriebsgesellschaften hin. Im Januar 2021 wurden die Geschäftsführeranstellungsverträge durch die SEBG und die HSBG fristlos gekündigt.

376 Die Stiftung hat zur Sonderprüfung und zur Kündigung der Anstellungsverträge erklärt, die Entscheidungsgrundlagen, die erforderlichen Entscheidungen und die Gründe seien dokumentiert.

377 Zu den in den Jahren vor 2020 unterbliebenen Entscheidungen zur personellen Neuausrichtung hat sich die Stiftung nicht geäußert.

2.5 Organe der Stiftung – Verantwortlichkeiten nicht nachvollziehbar, fehlendes Überwachungsorgan

- 378 Die Organe der Stiftung und deren Aufgaben haben sich im geprüften Zeitraum mehrfach geändert:
- Bis 2019 war der Vorstand das geschäftsführende Organ. Ein Kuratorium war als Überwachungsorgan u. a. für die Beschlussfassung über die vom Vorstand vorzulegende Jahresrechnung und die Entlastung des Vorstandes zuständig. Es hatte außerdem beratende Aufgaben.
 - Seit Juli 2019 führte ein dreiköpfiges, vom Vorstand bestimmtes Direktorium die Geschäfte. Der Vorstand war fortan als Überwachungsorgan tätig. Das Kuratorium war nur noch beratendes Gremium.
 - Seit einer erneuten Satzungsänderung im Dezember 2022 ist der Vorstand wieder das geschäftsführende Organ der Stiftung. Das Direktorium besteht nicht mehr. Das Kuratorium hat weiterhin lediglich beratende Aufgaben.

³¹⁴ Jahresbericht 2014, Nr. 10 (Drucksache 16/3250 S. 101 f.).

2.5.1 Direktorium

379 Organmitglieder, die Geschäftsführungsaufgaben wahrnehmen, können sich bei ihren Entscheidungen nur dann auf einen haftungsfreien Ermessensspielraum („Business Judgement Rule“) berufen, wenn sie vernünftigerweise annehmen durften, auf Grundlage angemessener Information zum Wohle der Gesellschaft zu handeln.³¹⁵

380 Das Direktorium beschloss als geschäftsführendes Organ von Juli 2019 bis Dezember 2022 über alle wesentlichen Angelegenheiten der Stiftung. Die Direktoriumsmitglieder waren gemeinsam als Gesellschafterversammlung für die SEBG und die HSBG bestimmt. Die Geschäftsführung beider Gesellschaften nahm der Vorsitzende des Direktoriums wahr.

381 Die Geschäftstätigkeit des Direktoriums war nicht ausreichend dokumentiert. Einladungen, Tagesordnungen, Sitzungsunterlagen oder Protokolle zu den Sitzungen konnten nicht vorgelegt werden.³¹⁶ Es war nicht ersichtlich, welche Entscheidungen es auf der Grundlage welcher Informationen und Erwägungen getroffen und wer die Verantwortung hierfür zu tragen hatte. Dies ist von besonderer Bedeutung, weil sich im Zeitraum der Geschäftsführung durch das Direktorium die wirtschaftliche Situation der SEBG und der HSBG stetig verschlechterte und in die Insolvenz mündete.

382 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich die Mitglieder des Direktoriums nur auf den haftungsfreien Ermessensspielraum der „Business Judgement Rule“ berufen können, wenn Entscheidungen auf der Grundlage ausreichender Informationen getroffen wurden und dies sorgfältig dokumentiert ist. Dieser Nachweis kann für die Mitglieder des Direktoriums aufgrund der fehlenden Unterlagen nicht geführt werden.

383 Die Stiftung hat erklärt, dass das geschäftsführende Organ seit der letzten Satzungsänderung der Vorstand sei. Der Vorstand beachte Satzung und Geschäftsordnung. Vorstandssitzungen würden protokolliert und wesentliche Entscheidungen sowie deren Gründe angemessen und nachvollziehbar dokumentiert.

2.5.2 Einrichtung eines Überwachungsorgans

384 Die Stiftung hat ihre Jahresrechnung der zuständigen Stiftungsbehörde vorzulegen. Unabhängig hiervon sollte ein neben dem Stiftungsvorstand eingerichtetes Organ die Rechnungslegung feststellen bzw. genehmigen.³¹⁷

385 Seit Dezember 2022 sind bei der Stiftung lediglich der Vorstand als geschäftsführendes Organ und das Kuratorium mit beratenden Aufgaben eingerichtet. Ein Überwachungsorgan gibt es nicht mehr.³¹⁸

³¹⁵ § 84 a Abs. 2 BGB (siehe Fußnote 313). Haftungsfragen waren nicht Gegenstand der Prüfung.

³¹⁶ Dem Rechnungshof wurden lediglich einige persönliche Unterlagen eines früheren Mitglieds des Direktoriums zur Verfügung gestellt.

³¹⁷ Institut der Wirtschaftsprüfer: IDW Stellungnahme zur Rechnungslegung: Rechnungslegung von Stiftungen (IDW RS FAB 5) vom 28. August 2024, Tz. 32.

³¹⁸ § 7 der Satzung vom 20. Dezember 2022.

386 Öffentlich-rechtliche Stiftungen unterliegen nur einer sehr eingeschränkten Aufsicht. Die Stiftungsbehörden sind auf eine Rechtsaufsicht beschränkt. Eine Fachaufsicht besteht nur, soweit die Stiftung staatliche Auftragsangelegenheiten wahrnimmt. Angesichts dieses „rechtsformsspezifischen Kontrolldefizits“³¹⁹ ist die Einrichtung eines internen Kontrollorgans geboten, das insbesondere die Jahresrechnung prüft und den Vorstand entlastet.

387 Die Stiftung hat erklärt, sie werde den Erlass des rheinland-pfälzischen Stiftungsgesetzes abwarten und das Thema „Internes Kontrollorgan“ anschließend behandeln.

2.6 Aufwand für Bauunterhalt nicht ermittelt

388 Die Stiftung ist als Eigentümerin für die Unterhaltung ihrer Grundstücke und baulichen Anlagen (Bauunterhaltung) verantwortlich. Die Erhaltung von Schloss Engers als Akademie für Kammermusik ist zudem Stiftungszweck.³²⁰ Die Bauunterhaltung dient der Sicherheit der baulichen Anlagen und Liegenschaften, dem Substanzerhalt, dem Erhalt der Funktionsfähigkeit und der Erhaltung von Baukulturgütern.³²¹

389 Der Rechnungshof hatte bereits 2013 darauf hingewiesen, dass bei der Finanzplanung mit der Bauunterhaltung von Schloss Engers und dem Meisterhaus verbundene finanzielle Risiken nicht hinreichend berücksichtigt worden waren. Dies traf auch zum Zeitpunkt der aktuellen Prüfung noch zu. Die derzeit laufenden größeren Sanierungsarbeiten (Fenster, Aufzug, Heizung, Außenbereich) in Schloss Engers können nur mit Mitteln aus dem Bundesprogramm Investitionen für nationale Kultureinrichtungen in Deutschland (INK) durchgeführt werden.

390 Die Stiftung hat erklärt, für die Sanierung der Fassade sei derzeit ein weiterer Antrag nach dem Bundesprogramm INK 2026 in Arbeit. Seit 2022 beschäftige die Stiftung zur baufachlichen Beratung einen Architekten. Die Anregung des Rechnungshofs, den Bauunterhaltungsbedarf für Schloss Engers zu ermitteln und Lösungen dafür zu finden, werde daher perspektivisch verstanden und von der Stiftung aufgegriffen werden. Zum „Meisterhaus“ werde der Vorstand sich grundsätzlich beraten.

³¹⁹ Schauhoff/Mehren (Hrsg.): Stiftungsrecht nach der Reform, 2022, S. 105 f. Rn. 27.

³²⁰ § 2 Abs. 1 Buchstabe d) der Satzung vom 20. Dezember 2022.

³²¹ Richtlinie für die Durchführung von Liegenschafts- und Bauaufgaben des Landes Rheinland-Pfalz (RLBau, Kapitel F2 Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen (Bauunterhaltung)), Stand: August 2021, S. 71.

2.7 Verspätete Genehmigung des Haushalts und Entlastung, Interessenkonflikte bei der Genehmigung der Haushaltspläne

2.7.1 Genehmigung des Haushaltsplans, Entlastung

391 Das Mdl ist als Stiftungsbehörde für die Entlastung der Geschäftsführung auf der Grundlage der Jahresrechnung zuständig.³²² Es hat außerdem die Haushaltspläne der Stiftung zu genehmigen.³²³

392 Das Mdl hat die Haushaltspläne seit 2013 erst nachträglich, zum Teil mehr als fünf Jahre nach Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres, genehmigt. Für die Haushaltspläne 2022 bis 2025 stand die Genehmigung zum Zeitpunkt der Prüfung noch aus. Auch die Entlastung bzw. deren Genehmigung durch das interne Überwachungsorgan stellte es wiederholt erst mehrere Jahre nach Vorliegen der Jahresrechnung fest.

393 Ohne genehmigten Haushaltspflicht fehlt eine wesentliche Grundlage für die Haushalt- und Wirtschaftsführung der Stiftung sowie für die Prüfung der Jahresrechnung durch das Mdl. Auch diese Prüfung hat zeitnah zu erfolgen, insbesondere weil die Haushaltsführung bei durch Zuwendungen unterstützten Stiftungen Auswirkungen auf zukünftige Landeshaushalte haben kann.³²⁴

394 Das Mdl hat erklärt, es teile die Auffassung des Rechnungshofs, wonach über die von der Stiftung vorgelegten Haushaltspläne und Jahresrechnungen zeitnah entschieden werden sollte. Zukünftig seien wieder zeitnahe Prüfungen der Jahresrechnungen und entsprechende Entscheidungen zu erwarten.

2.7.2 Zuständigkeit für die Genehmigung des Haushaltsplans

395 Nach der LHO genehmigt bei landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts das „zuständige Ministerium“ den Haushaltspflicht.³²⁵ Hierzu zählen auch öffentlich-rechtliche Stiftungen wie die Stiftung Villa Musica.

396 Das Mdl vertritt die Auffassung, nicht die Stiftungsbehörde, sondern das fachlich für die Stiftung zuständige Ministerium sei für die Genehmigung des Haushalts der Stiftung zuständig. Nur dort sei eine fachliche Beurteilung der Haushaltspläne möglich. Die Stiftung hat den Nachtragshaushaltspflicht 2025 bereits dem für Kultur zuständigen Ministerium zugeleitet, das diesen auch genehmigte.

397 Die Zuständigkeit des MFFKI für die Genehmigung des Haushalts kann nicht aufgrund von Aufsichtsfunktionen begründet werden. Die Stiftung Villa Musica unterliegt keiner Fachaufsicht. Die Rechtsaufsicht obliegt dem Mdl. Zwar ist im Landesstiftungsgesetz vorgesehen, dass bei Stiftungen, die vorwiegend der Kun

³²² § 109 Abs. 3 Satz 3 LHO i. V. m. § 105 Abs. 1 LHO.

³²³ § 108 LHO.

³²⁴ Kaiser in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 68, Rn. 6, 17 zu § 109 BHO.

³²⁵ § 108 LHO.

gewidmet sind, grundsätzlich das fachlich zuständige Ministerium oberste Stiftungsbehörde ist und damit auch die Rechtsaufsicht führt. Da der für Kultur zuständige Staatssekretär aber zugleich Vorstandsvorsitzender der Stiftung ist und eine Bedienstete des Ministeriums dem Vorstand als Mitglied angehört, gilt dies für die Stiftung nicht.³²⁶ Es kann an dieser Stelle dahinstehen, ob auch ein Ministerium ohne Aufsichtsfunktion das für die Haushaltsgenehmigung „zuständige“ Ministerium im Sinne des § 108 Satz 1 LHO sein kann. Im vorliegenden Fall ist die grundsätzlich bestehende Aufsichtszuständigkeit wegen Interessenkonflikten gesetzlich ausgeschlossen. Dies ist auch bei der Zuständigkeit für die Haushaltsgenehmigung zu beachten. Gefahren für die Unabhängigkeit von Entscheidungen bestehen hier gleichermaßen.

398 Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, die Fragestellung habe grundsätzliche Bedeutung. Es nehme die Hinweise des Rechnungshofs daher zum Anlass, die einschlägigen Regelungen zu überprüfen. Es beabsichtige, im Rahmen der nächsten Überarbeitung der Verwaltungsvorschrift zur LHO eine klarstellende Regelung zu § 108 LHO aufzunehmen.

399 Der Rechnungshof hält es angesichts der bestehenden Interessenkonflikte für erforderlich, dass bis zum Erlass der klarstellenden Regelung in den Verwaltungsvorschriften zur LHO die Zuständigkeit für die Genehmigung der Haushaltspläne der Stiftung beim MdI verbleibt, um eine unabhängige Prüfung und Genehmigung zu gewährleisten.

³²⁶ § 4 Abs. 3 LStiftG.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) ein ordnungsgemäßes Zuwendungsverfahren durch das MFFKI sicherzustellen,
- b) seitens der Stiftung die Einnahmen vollständig zu erheben, die Notwendigkeit der Ausgaben unter Kosten-Nutzen-Aspekten zu überprüfen sowie ein Konzept zu erstellen, das ihre dauerhafte Finanzierung sichern und die Stiftungsautonomie stärken kann,
- c) sich auf den Stiftungszweck zu konzentrieren, von weiteren wirtschaftlichen Betätigungen Abstand zu nehmen und vor der Gewährung von Darlehen eine ausreichende Besicherung sicherzustellen,
- d) wesentliche Entscheidungen der geschäftsführenden Organe der Stiftung sowie die diesen zugrundeliegenden Informationen und Entscheidungsgründe sorgfältig zu dokumentieren,
- e) den Bauunterhaltungsbedarf für Schloss Engers und das Meisterhaus fachlich zu ermitteln und in geeigneter Weise Vorsorge hierfür zu treffen,

- f) die Haushaltspläne der Stiftung vor Beginn des Haushaltjahres zu genehmigen sowie die Prüfung der Jahresrechnung und die Entscheidung über die Entlastung des mit der Geschäftsführung betrauten Organs von der Stiftungsbehörde zeitnah vorzunehmen,
- g) über die Zuständigkeit für die Genehmigung der Haushaltspläne der Stiftung zu entscheiden und dabei Interessenkonflikte zu vermeiden.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) finanzwirksamen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Stiftung beim MFFKI angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde zu legen und dabei insbesondere zu prüfen, ob bei einem dauerhaften Zuwendungsbedarf die Stiftungslösung noch wirtschaftlich ist,
- b) ein Überwachungsorgan einzurichten, das insbesondere die Prüfung des Jahresberichts und die Entlastung des Vorstands zur Aufgabe hat,
- c) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a, b, e und g zu berichten.

8 Förderungen in den Bereichen Familie, Frauen und Integration

- 1 Allgemeines
- 2 Wesentliche Prüfungsergebnisse
- 3 Folgerungen

Förderungen in den Bereichen Familie, Frauen und Integration

- **Mängel im Zuwendungsverfahren durch Standardisierung reduzieren**

Die Zuwendungsverfahren in den Bereichen Familie, Frauen und Integration waren nur in geringem Umfang standardisiert und digitalisiert. Insbesondere gab das Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration keine Pflichtfelder und Pflichtinhalte in Vorlagen vor, die Mindestinhalte zu einzelnen Verfahrensschritten vorgesehen hätten und auf deren Grundlage die Digitalisierung der Zuwendungsverfahren unterstützt werden könnte.

Die Prüfung des erheblichen Landesinteresses an den Förderungen war ausgehend von den Förderzielen nicht oder nicht hinreichend dokumentiert. Hierzu gehört auch, eine inhaltlich-fachliche Auswahl förderfähiger Vorhaben im Sinne einer fundierten Bestenauslese vorzunehmen.

In den geprüften Förderfällen wurden keine Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt.

Angemessene Erfolgskontrollen, die auch der Sicherung eines „lernenden Fördersystems“ dienen, waren weithin nicht dokumentiert.

1 Allgemeines

400 Der Rechnungshof hat anhand einer Querschnittsprüfung die Umsetzung der Förderverfahren beim Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration³²⁷ sowie bei den nachgeordneten Behörden Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung auf grundsätzliche Fehler und Auffälligkeiten hin geprüft.³²⁸

401 Als Grundlage der Querschnittsprüfung diente eine qualifizierte Stichprobe aus 47 Fördertiteln des dem Ministerium zugeordneten Einzelplans³²⁹. Die geprüften Fälle wurden auf Basis einer Förderliste ausgewählt, die insbesondere Massenverfahren³³⁰ und Kleinstbetragsförderungen³³¹ nicht berücksichtigte. Auf dieser Basis wurden 284 Förderfälle (15 %) in die Prüfung einbezogen. Dabei wurde jeder Titel oder Förderbereich mit mindestens einem Förderfall in die Stichprobe aufgenommen.

402 Die Grundlage für die Auswahl der Stichprobe bildeten die Förderungen des Haushaltsjahres 2022 mit einem Gesamtvolumen von 50,7 Mio. €.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Geringe Standardisierung und Digitalisierung der Zuwendungsverfahren

403 Zuwendungen dürfen nur gewährt werden, wenn die Voraussetzungen hierfür vorliegen. Das Ergebnis der hierzu vorzunehmenden Prüfung ist in einem Vermerk zur Antragsprüfung festzuhalten.³³² Zudem ist nach der Durchführung der Maßnahme der Verwendungsnachweis des Zuwendungsempfängers zu prüfen.³³³ Das Ergebnis ist in einem Prüfungsvermerk niederzulegen.³³⁴

³²⁷ Die Zuwendungen der Abteilungen Kultur und Verbraucherschutz wurden nicht untersucht.

³²⁸ Die Prüfung ergänzt die dem Beitrag „Förderungen in den Bereichen Familie, Frauen und Integration – mängelbehaftetes Zuwendungsverfahren“ im Jahresbericht 2025, Nr. 9 (Drucksache 18/11500) zugrundeliegende Prüfung. Entwicklung dieses Entlastungsverfahrens unter <https://rechnungshof.rlp.de/veroeffentlichungen/jahresberichte/jahresbericht-2025/nr-9-foerderungen-in-den-bereichen-familie-frauen-und-integration>.

³²⁹ Einzelplan 07 Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration.

³³⁰ Z. B. Bildungsmaßnahmen nach der Verwaltungsvorschrift zum Jugendförderungsgesetz (VV-JuFöG).

³³¹ Z. B. Förderungen von pädagogischen Helfern, die ab 10 € gewährt wurden; Förderungen für die Folgen der Corona-Pandemie für Kinder und Jugendliche: Hier wurden im Jahr 2022 für 755 Förderfälle insgesamt 30.000 € ausgezahlt.

³³² Nr. 3.4, Teil I, und Nr. 3.7, Teil II, zu § 44 VV-LHO. Zitiert wird im Folgenden die im Haushaltsjahr 2022 geltende Fassung der VV-LHO, die zum 30. September 2025 außer Kraft trat.

³³³ Nr. 11.1, Teil I und Teil II, zu § 44 VV-LHO.

³³⁴ Nr. 11.3, Teil I und Teil II, zu § 44 VV-LHO.

404 Die Querschnittsprüfung zeigte eine geringe Standardisierung und Digitalisierung der Zuwendungsverfahren auf. Das Ministerium hatte keine Vorlagen beispielsweise für Vermerke zur Antragsprüfung oder zur Prüfung der Verwendungsnachweise vorgegeben³³⁵, die durch Pflichtfelder und Pflichtinhalte die Dokumentation der Mindestinhalte einer strukturierten Prüfung sichergestellt hätten.

405 Mit entsprechenden Vorlagen könnten auch strukturierte digitale Prozessabbildungen mit dem Ziel einer Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren vorangetrieben werden.

406 Das Ministerium hat erklärt, die Feststellungen des Rechnungshofs würden zum Anlass genommen, Standardisierungen insbesondere in den Prüfprozessen (Antrag und Verwendungsnachweis) zu prüfen und soweit wie möglich umzusetzen.

2.2 Fehlende Dokumentation des erheblichen Landesinteresses

407 Zuwendungen dürfen nur gewährt werden, wenn ein erhebliches Landesinteresse an der Erfüllung bestimmter Zwecke durch Stellen außerhalb der Landesverwaltung vorliegt, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.³³⁶ Dies erfordert, die zu fördernde Maßnahme oder Einrichtung auf Basis der mit der Förderung verfolgten Ziele des Landes – die in einer Förderrichtlinie konkretisiert sein können – auszuwählen.

Die Eignung zur Umsetzung der Förderziele bzw. – im Falle einer Förderrichtlinie – der Beitrag zur Erreichung von deren Programmzielen ist bei der am jeweiligen Einzelfall auszurichtenden Antragsprüfung zu bewerten. In die Entscheidung über die Bewilligung müssen alle Gesichtspunkte einfließen, die auf Grundlage der Fördervoraussetzungen für die Gewährung einer Zuwendung konstitutiv sind.

408 In den untersuchten Fällen war die Prüfung des erheblichen Landesinteresses an der Förderung weitgehend nicht oder nicht hinreichend dokumentiert. Insbesondere fehlten auf den konkreten Förderfall bezogene Darlegungen zum erheblichen Landesinteresse. Stattdessen wurde auf allgemeine Ausführungen verwiesen oder es wurden abstrakte Erläuterungen zur Zielsetzung der Förderung zur Akte genommen. Die Durchführung einer Bestenauslese wurde nur in wenigen Fällen aktenkundig gemacht.

409 Bei der Prüfung des erheblichen Landesinteresses an der Förderung verbieten sich allgemeine schematische Betrachtungen. Von der Bewilligungsbehörde ist eine fachlich fundierte Auswahlentscheidung nach inhaltlichen Gesichtspunkten zu treffen, die auch als Grundlage für das Nachweisverfahren und für die Erfolgskontrolle dient. Die Bewertung erfordert die Darlegung der Gründe, wieso die geförderte Maßnahme oder die geförderte Einrichtung die Förderziele erfüllt bzw. zur Erreichung der in einer Förderrichtlinie niedergelegten Programmziele beiträgt.

³³⁵ Auch die Nutzung der in der VV-LHO vorgesehenen Muster war nicht vorgegeben. Im Übrigen verweist das Muster zum Vermerk der Antragsprüfung lediglich allgemein auf die „Angaben gemäß Nr. 3.4 zu § 44 Abs. 1 VV-LHO“.

³³⁶ § 44 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 23 LHO.

- 410 Die Förderwürdigkeit sowohl von Maßnahmen als auch von Einrichtungen folgt grundsätzlich dem Maximalprinzip als einer Ausprägung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes (§ 7 LHO).³³⁷ Bei der Prüfung des erheblichen Landesinteresses ist daher auch stets zu klären, ob die Haushaltsmittel bestmöglich eingesetzt werden. Lediglich diejenigen Förderungen liegen im erheblichen Landesinteresse, welche die jeweils besten Beiträge zur Erreichung des Förderziels bzw. Programmziels leisten. Dafür ist bei einer Mehrheit von Förderanträgen zur Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes und der damit verbundenen Feststellung der Förderwürdigkeit eine Auswahlentscheidung nach dem Prinzip der Bestenauslese zu treffen und nachvollziehbar zu dokumentieren.³³⁸ Dabei sind auch die Person oder Stelle und deren fachliche und persönliche Eignung in die Betrachtung einzubeziehen.³³⁹
- 411 Auch Einzelförderungen, zu denen keine Alternativen bestehen, sind grundsätzlich einer Wirtschaftlichkeitsanalyse zu unterziehen und etwa darauf hin zu untersuchen, ob sie einen vorher definierten Mindestnutzen erreichen.³⁴⁰
- 412 Das Ministerium hat mitgeteilt, auf die Darlegung des erheblichen Landesinteresses werde ein größeres Augenmerk gelegt. Inwieweit sich die Förderstruktur und personelle Ausstattung des Ministeriums

eigne, um regelmäßig angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor der Gewährung von Zuwendungen durchzuführen, könne noch nicht abschließend beurteilt werden.

2.3 Vor-Ort-Kontrollen fehlten

- 413 Bei der Prüfung der Verwendungsnachweise sind erforderlichenfalls Ergänzungen oder Erläuterungen zu verlangen und örtliche Erhebungen durchzuführen.³⁴¹
- 414 In den vom Rechnungshof geprüften Förderfällen wurden keine Vor-Ort-Kontrollen durch die zuwendungsgebende Stelle oder Beauftragte durchgeführt.
- 415 Nach den Erkenntnissen der Finanzkontrolle³⁴² werden durch Vor-Ort-Kontrollen häufig Mängel aufgedeckt, die andernfalls unentdeckt geblieben wären. Der zweckentsprechende Einsatz der Zuwendungsmittel kann durch die Kontrolle vor Ort umfassend überprüft werden. Insbesondere wenn der Umfang der Nachweisführung im Verwendungsnachweis zur Entbürokratisierung für den Zuwendungsempfangenden reduziert wird, sollten im Gegenzug in geeigneten Fällen eine Stichprobenquote für Vor-Ort-Kontrollen etabliert werden und auch ohne besonderen Anlass örtliche Erhebungen stattfinden.

³³⁷ Mayer, Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden, 3. Auflage 2024, S. 95.

³³⁸ Mayer, Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden, 3. Auflage 2024, S. 95.

³³⁹ Mayer in Scheller, Kommentar zum Haushaltrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: 1. Dezember 2015, § 44 BHO, Rn. 263.

³⁴⁰ Mayer in Scheller, Kommentar zum Haushaltrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: 1. Dezember 2015, § 44 BHO, Rn. 318.

³⁴¹ Nr. 11.2, Teil I und Teil II, zu § 44 VV-LHO.

³⁴² Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof, Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 2003 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, Bundestags-Drucksache 15/2020 S. 98 f.

416 Das Ministerium hat erklärt, der Hinweis werde gerne aufgenommen.

2.4 Fehlende Erfolgskontrollen

417 Durch eine Erfolgskontrolle sollen die Zielerreichung, die Wirkung und die Wirtschaftlichkeit kontrolliert werden. Es gilt festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden und ob die Maßnahme für die Zielerreichung ursächlich und wirtschaftlich war.³⁴³ Diese bildet die Grundlage für notwendige Anpassungen in den Förderbereichen und der Entscheidung zur Fortführung der Förderung in den Folgejahren.

418 In fast allen von der Stichprobe erfassten Fällen war die Durchführung einer Erfolgskontrolle nicht dokumentiert.

419 Die Umsetzung einer Maßnahme oder die Erfüllung der satzungsmäßigen Aufgabe kann nicht für sich alleine als Erfolg der Förderung bewertet werden.³⁴⁴ Das Förderziel ist der ausschlaggebende Grund für die Gewährung der Zuwendung. Die zuwendungsgebende Stelle hat sich vom Erfolg der Förderung zu überzeugen, um feststellen zu können, ob die Zuwendung dem erheblichen Landesinteresse tatsächlich gedient hat.³⁴⁵

420 Mit der Erfolgskontrolle sollen zudem Erkenntnisse darüber gewonnen werden, inwieweit künftige Förderungen verändert werden müssen, um den erheblichen staatlichen Interessen besser Rechnung tragen zu können.³⁴⁶ Anzustreben ist ein „lernendes Förder- system“, das im Hinblick auf die bestmögliche Erreichung der staatlichen Förderziele permanent weiterentwickelt wird.

421 Als eigenständige Prüfung ist die Erfolgskontrolle grundsätzlich getrennt von der Prüfung des Verwendungsnachweises vorzunehmen. Die Verpflichtung zur Durchführung einer Erfolgskontrolle ergibt sich bereits aus § 7 Abs. 2 LHO.³⁴⁷ Dementsprechend sind bei allen finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht nur zu Beginn, sondern auch am Ende durchzuführen.³⁴⁸ Voraussetzung für diese Kontrolle sind grundsätzlich anhand konkreter Indikatoren entwickelte messbare Ziele. Zur Zielbestimmung bietet sich das SMART-Konzept³⁴⁹ an, das sich sowohl für qualitative wie auch für rein quantitative Erfolgsfaktoren eignet.³⁵⁰

422 Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde vermehrt auf die Festlegung von Förderzielen für eine angemessene Erfolgskontrolle geachtet. Auf die Prüfung der Zielerreichung würden die Abteilungen und nachgeordneten Behörden nochmals hingewiesen.

³⁴³ Nr. 2.3.1 zu § 7 VV-LHO.

³⁴⁴ Mayer in Scheller, Kommentar zum Haushaltrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: 1. Dezember 2014, § 44 BHO, Rn. 171.

³⁴⁵ Die Verpflichtung hierzu ergibt sich bereits aus § 7 Abs. 2 LHO. Nr. 2.3.4 zu § 7 VV-LHO schreibt vor diesem Hintergrund vor: „Alle Maßnahmen sind nach ihrer Beendigung einer abschließenden Erfolgskontrolle zur Überprüfung des erreichten Ergebnisses zu unterziehen“.

³⁴⁶ § 7 Abs. 2 LHO.

³⁴⁷ Mayer, Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden, 3. Auflage 2024, S. 361.

³⁴⁸ Demir in Scheller, Kommentar zum Haushaltrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: 1. Dezember 2025, § 7 BHO, Rn. 107.

³⁴⁹ Danach müssen die Ziele spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch und terminiert sein.

³⁵⁰ Mayer, Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden, 3. Auflage 2024, S. 237.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Umsetzung der Empfehlung zur verstärkten Standardisierung des Zuwendungsverfahrens zu prüfen,
- b) in geeigneten Fällen die Einführung einer Stichprobenquote für Vor-Ort-Kontrollen zu prüfen,
- c) angemessene Erfolgskontrollen zur verstärkten Zielausrichtung des Förderwesens sicherzustellen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- d) die Dokumentation des erheblichen Landesinteresses an der Förderung in den Förderakten regelhaft sicherzustellen,
- e) bei einer Mehrheit von Förderanträgen auf der Grundlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eine Bestenauslese vorzunehmen,
- f) über das Ergebnis der Prüfung zu Nr. 3.1 Buchstabe b zu berichten.



9 Bau, Unterhaltung und Verwaltung der Kreisstraßen der Landkreise durch den Landesbetrieb Mobilität

- 1 Allgemeines
- 2 Wesentliche Prüfungsergebnisse
- 3 Folgerungen

Bau, Unterhaltung und Verwaltung der Kreisstraßen der Landkreise durch den Landesbetrieb Mobilität

- **Schlechtes Zustandsniveau**
- **Hohe Vermögensverluste**

Der Anteil der Kreisstraßen, die sich in einem sehr schlechten Zustand befanden, hat zugenommen und betrug 41 %.

Der Finanzbedarf für nachzuholende Erhaltungsmaßnahmen beträgt nach Schätzung des Rechnungshofs über eine Milliarde €. Planvolle Überlegungen zur Abarbeitung des Erhaltungsstaus fehlten.

Selbst der von den Landkreisen ermittelte und in ihren Haushalten veranschlagte Erhaltungsbedarf wurde nicht gedeckt. Von 2017 bis 2021 lagen die Ausgaben um 26 % unter den geplanten Ansätzen. Dies entspricht einer jährlichen Unterschreitung von durchschnittlich 19 Mio. €.

Das Anlagevermögen der Landkreise hinsichtlich der Kreisstraßen verringerte sich gegenüber den Eröffnungsbilanzen im Durchschnitt um 17 %. Die Wertverluste waren für die Kreisstraßen der Landkreise mit 246,2 Mio. € deutlich höher als bei den Landesstraßen. Abstimmungen zwischen den Landkreisen und dem Landesbetrieb zum Werterhalt gab es nicht.

Für eine systematische Straßenerhaltung existierten keine Vereinbarungen über die jeweiligen erhaltungsstrategischen Ziele. Grundlegende Daten fehlten. Das Erhaltungsmanagement umfasste kein nutzwertanalytisches Bewertungsverfahren mit darauf aufbauender Dringlichkeitsreihung von Erhaltungs- und Ausbauprojekten.

1 Allgemeines

423 Die Landkreise sind Träger der Straßenbaulast für die Kreisstraßen in ihrem Zuständigkeitsbereich. Sie haben diese in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu erhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern.³⁵¹ Bau und Unterhaltung der Kreisstraßen finanzieren sie aus Eigenmitteln und aus Finanzzuweisungen, die das Land auf Grundlage des Landesfinanzausgleichsgesetzes³⁵² und des Landesverkehrsfinanzierungsgesetzes³⁵³ gewährt.³⁵⁴ Zudem stellt das Infrastrukturvermögen der Kreisstraßen (Fahrbahnen, Brücken, Ausstattungen) einen erheblichen Teil des gesamten Anlagevermögens der Landkreise dar.³⁵⁵

- 424 Das Kreisstraßennetz in den Landkreisen hat eine Gesamtlänge von 6.942 km. Es erreicht damit eine dem Landesstraßennetz vergleichbare Größenordnung und Bedeutung.³⁵⁶ In Rheinland-Pfalz plant, baut, unterhält und verwaltet der Landesbetrieb Mobilität die Straßen in der Baulast der 24 Landkreise.³⁵⁷
- 425 Anknüpfend an die Prüfungen des Landesstraßennetzes und der Brücken im Zuge von Kreisstraßen³⁵⁸ hat der Rechnungshof den Zustand der Kreisstraßen, das Erhaltungsmanagement des Landesbetriebs und die Einbeziehung der Kreise hierbei geprüft. Hierzu führte er beim Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz, dessen acht regional zuständige Dienststellen und den Landkreisen Erhebungen durch. Ausgenommen waren die Landkreise Ahrweiler und Mayen-Koblenz, deren Verwaltungen aufgrund der Hochwasserkatastrophe vom 14./15. Juli 2021 stark ausgelastet waren.³⁵⁹

³⁵¹ § 12 Abs. 2 i. V. m. § 11 Abs. 1, 3 Landesstraßengesetz Rheinland-Pfalz (LStrG).

³⁵² Landesgesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften – Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG).

³⁵³ Landesverkehrsfinanzierungsgesetz – Kommunale Gebietskörperschaften (LVFGKom).

³⁵⁴ § 15 Abs. 4 Nr. 4 LFAG; § 2 Abs. 1 lit. d LVFGKom i. V. m. Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau – Förderung des kommunalen Straßenbaus (VV-LVFGKom/LFAG-StB) vom 20. Juni 2005 (MinBl. S. 228), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 12. November 2019 (MinBl. S. 338).

³⁵⁵ Der Anteil des Vermögenswertes der Straßen am Gesamtvermögen der Landkreise lag bei Stichproben für Landkreise mit kleineren Kreisstraßennetzen zwischen 30 % und 46 % und für Landkreise mit größeren Kreisstraßennetzen zwischen 40 % und 67 %. Für die Abgrenzung zwischen „kleineren“ und „größeren“ Kreisstraßennetzen hat der Rechnungshof die durchschnittliche Länge der Kreisstraßennetze in Rheinland-Pfalz von 290 km (6.942 km / 24 Landkreise) herangezogen.

³⁵⁶ Angaben nach dem Straßenlängenverzeichnis des Landesbetriebs Mobilität Rheinland-Pfalz, 1. Januar 2024: Landesstraßen 7.150 km, Kreisstraßen 7.385 km, davon Kreisstraßen der Landkreise 6.942 km sowie Kreisstraßen der kreisfreien Städte 443 km.

³⁵⁷ § 49 Abs. 3 LStrG.

³⁵⁸ Jahresbericht 2024, Nr. 8 und Nr. 9 (Drucksache 18/8800), Entwicklung Entlastungsverfahren unter <https://rechnungshof.rlp.de/veroeffentlichungen/jahresberichte/jahresbericht-2024/nr-8-zustand-der-landkreis-bruecken-und-erhaltung-durch-den-landesbetrieb-mobilitaet-rheinland-pfalz> und <https://rechnungshof.rlp.de/veroeffentlichungen/jahresberichte/jahresbericht-2024/nr-9-erhaltung-des-landesstrassennetzes>

³⁵⁹ Die Anzahl der berücksichtigungsfähigen Datensätze schwankt in Abhängigkeit von der Qualität und Konsistenz der jeweils bereitgestellten Einzeldaten. Für jede Grafik ist die Anzahl der berücksichtigten Datensätze mit dem Buchstaben „N“ (Anzahl der Landkreise) gesondert ausgewiesen (z. B. N = 24, 22 oder 20). Soweit vorhanden, wurden für die Landkreise Ahrweiler und Mayen-Koblenz anderweitig zugängliche Daten (z. B. statistische Daten) in die Auswertungen miteinbezogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

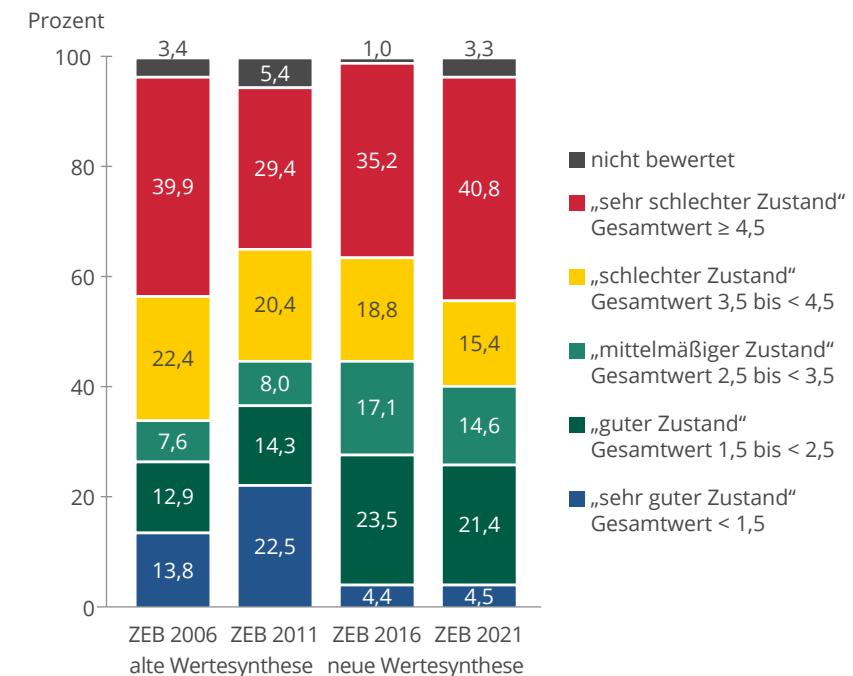
2.1 Schlechtes Niveau und schlechte Entwicklung des Kreisstraßenzustands

426 Seit 2006 führt der Landesbetrieb in 5-jährigem Turnus³⁶⁰ eine Zustandserfassung und -bewertung (ZEB) des Kreisstraßennetzes mit schnellfahrenden Messsystemen durch. Die aktuelle ZEB datiert aus 2021.

427 Die Prozesse für die messtechnische Erfassung sind standardisiert.³⁶¹ Das Verfahren wird mit dem Ziel einer immer realitätsnäheren Bewertung regelmäßig aktualisiert, so zuletzt im Jahre 2015. Die Bewertungen aus den Jahren 2016 und 2021 bilden den Straßenzustand daher treffender ab. Das in den Jahren 2006 und 2011 angewandte Verfahren führte aus heutiger Perspektive zu einer tendenziell zu günstigen Bewertung des Straßenzustands. Im Rahmen der ZEB werden normierte Zustandsmerkmale³⁶² der Straßenoberfläche erfasst und in Zustandswerte überführt. Die Zustandswerte³⁶³ sind in einer Notenskala von 1,0 (sehr gut) bis 5,0 (sehr schlecht) normiert. Der Zustandswert 3,5 ist als „Warnwert“ definiert. Er gibt Anlass zur intensiven Beobachtung, Analyse der Ursachen für den festgestellten Zustand sowie ggf. zur Planung von geeigneten Maßnahmen. Der Zustandswert 4,5 markiert den „Schwellenwert“. Wird dieser

erreicht, muss die Einleitung von verkehrsbeschränkenden oder baulichen Maßnahmen geprüft werden.³⁶⁴

428 Zustandsentwicklung der Kreisstraßen seit 2006



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Daten Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz (N = 24).

³⁶⁰ Messtechnische Erfassungen in den Jahren 2006, 2011, 2016 und 2021.

³⁶¹ Zusätzliche Technische Vertragsbedingungen und Richtlinien zur Zustandserfassung und -bewertung von Straßen (ZTV ZEB-StB).

³⁶² Griffigkeit, Ebenheit sowie Zustand der Straßenoberfläche. Standard-Abschnittslänge: freie Strecke 100 m, Ortsdurchfahrten 20 m.

³⁶³ Der Zustandswert (Gesamtwert) resultiert dabei aus dem Gebrauchswert und dem Substanzwert (Teilwerte). Der Gebrauchswert ist ein Maß für die Fahrsicherheit und den Fahrkomfort. Der Substanzwert (Oberfläche) gibt den baulichen Zustand der Straßenoberfläche wieder.

³⁶⁴ Richtlinien für die Planung von Erhaltungsmaßnahmen an Straßenbefestigungen (RPE-Stra 01), Ausgabe 2001; Anhang 1 Begriffsbestimmungen.

429 41 % der Kreisstraßen erreichten oder überschritten den kritischen Schwellenwert. Verglichen mit den Landesstraßen³⁶⁵ wiesen die Kreisstraßen damit einen höheren Anteil an sehr schlechten Straßen auf. Das Zustandsniveau der Kreisstraßen ist aktuell als insgesamt „schlecht“ zu bewerten (durchschnittlicher Zustandswert 3,73). Zudem fand eine kritische Trendumkehr statt.³⁶⁶ So nahm insbesondere der Anteil von Kreisstraßen in „sehr schlechtem Zustand“ (Zustandswert $\geq 4,5$) gegenüber der ZEB 2016 in 21 von 24 Landkreisen zu.³⁶⁷

2.2 Erhaltungsausgaben blieben unter den selbst erkannten Notwendigkeiten

430 Die vorgesehene wirtschaftliche Nutzungsdauer einer Fahrbahn wird nur erreicht, wenn sie regelmäßig und ordnungsgemäß baulich unterhalten und instandgesetzt wird. Werden notwendige Erhaltungsmaßnahmen unterlassen, aufgeschoben oder nicht sachgerecht ausgeführt, beschleunigt dies den Substanzerzehr. Das führt zu einer kürzeren Nutzungsdauer. Langfristig werden so keine Kosten einsparungen erzielt. Vielmehr erhöhen sich die Ausgaben im Regelfall.

431 Von 2017 bis 2021 lagen die jährlichen Erhaltungsausgaben in 90 % der Landkreise unter den von ihnen geplanten Ansätzen.³⁶⁸ Geplant hatten die Kreise Ausgaben von durchschnittlich 72,3 Mio. € pro Jahr. Dem standen Erhaltungsausgaben von 53,2 Mio. € gegenüber. Somit unterschritten die Ausgaben die Ansätze im Durchschnitt um 19,1 Mio. € (26 %). Nur zwei Landkreisen gelang es, die geplanten Finanzmittel vollständig einzusetzen. Das Problem, dass geplante Maßnahmen nicht umgesetzt werden, war bei den Kreisstraßen damit noch größer als bei den Landesstraßen. Dort unterschritten die Ausgaben die Ansätze von 2017 bis 2020 im Durchschnitt um 5,2 Mio. € (= 5,8 %).³⁶⁹

432 Die durchgeführten Maßnahmen reichten nicht aus, um das Zustandsniveau der Kreisstraßen zu verbessern oder zumindest zu halten.³⁷⁰

433 In einer gemeinsamen Stellungnahme haben das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau und der Landesbetrieb auf die haushalts- und förderrechtlichen Abläufe verwiesen. Für ein Haushaltsjahr vorgesehene Maßnahmen könnten erst beginnen, wenn auf Grundlage eines vom jeweiligen Kreistag beschlossenen und von der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) genehmigten Kreishaushaltes ein Förderbescheid vorliege.

³⁶⁵ Nach der ZEB 2022 erreichten oder überschritten 38,2 % der Landesstraßen den Schwellenwert.

³⁶⁶ Aufbereitung des Rechnungshofs, durchschnittliche Zustandswerte ZEB: 3,69 (ZEB 2006); 3,31 (ZEB 2011); 3,59 (ZEB 2016); 3,73 (ZEB 2021). Quelle: Daten des Landesbetriebs Mobilität Rheinland-Pfalz.

³⁶⁷ Größte Zunahme: Landkreis Bad Dürkheim: +16,5 %; Daten des Landesbetriebs Mobilität Rheinland-Pfalz.

³⁶⁸ N = 20 Landkreise. Für die Landkreise Germersheim und Rhein-Pfalz wurden keine vollständigen Datensätze vorgelegt, sodass die Landkreise bei den Auswertungen zu den Erhaltungsausgaben unberücksichtigt blieben.

³⁶⁹ Prüfung der Erhaltung des Landesstraßennetzes – Rückblick und weiterführende Analyse des Rechnungshofs vom 9. Januar 2024.

³⁷⁰ Tz. 2.1 dieses Beitrags.

Für den Förderbescheid sei zudem eine kommunalaufsichtliche Stellungnahme der ADD erforderlich. Dadurch seien die Zeitabläufe schwer einzuschätzen. In der Folge könnten geplante Zeitketten nicht eingehalten werden. Bauprojekte könnten deshalb oft erst spät beginnen und weder technisch noch haushalterisch fristgerecht umgesetzt werden. Zudem würden in den Haushaltsplänen der Landkreise – teils aus politischen, teils aus finanztechnischen Gründen – immer wieder Baumaßnahmen abgebildet, die aufgrund der fehlenden Baureife noch nicht zur Ausführung kommen könnten. Sofern noch Entscheidungen der Kreisgremien nötig seien, könnten sitzungsfreie Zeiten zu weiteren Verzögerungen führen.

434 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Landesbetrieb und seine regionalen Dienststellen fortlaufend mit diesen Umständen konfrontiert werden. Ihnen sollte mit einer vorausschauenden Planung und Abstimmung begegnet werden, um Baumaßnahmen im geplanten Zeitrahmen umzusetzen zu können. So können beispielsweise Zuwendungsanträge soweit vorbereitet und ggf. bereits im Vorfeld abgestimmt werden, dass sie nach Genehmigung des Haushalts in kürzester Zeit bewilligt werden können. Entsprechendes gilt für die Vergabeverfahren, deren frühzeitige Vorbereitung zugleich Klarheit über die erforderliche Gremienbeteiligung schafft und eine verfahrensangepasste Terminierung ermöglicht.

2.3 Verbesserungsbedarf bei der systematischen Erhaltungsplanung

- 435 Für eine systematische Straßenerhaltung sind mittel- bis längerfristige Erhaltungsziele³⁷¹ festzulegen sowie hierfür erforderliche finanzielle und personelle Ressourcen zu veranschlagen. Entscheidungsgrundlage hierfür sind neben den Zustands- auch vollständige Aufbaudaten der Fahrbahnen, um netzbezogene Prognosen hinsichtlich der künftig erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen treffen zu können. Bereits bestehende Erhaltungsbedarfe (Nachholbedarfe) müssen ebenso in der Planung berücksichtigt werden.
- 436 Für die Landesstraßen lässt der Landesbetrieb den Erhaltungs- und Finanzbedarf regelmäßig gutachterlich erarbeiten.³⁷² Bereits 2003 hat er ein Verfahren zur Bewertung (Nutzwertanalyse) und Dringlichkeitsreihung von Erhaltungs- und Ausbauprojekten für die Landesstraßen entwickelt. Damit erstellt er mittelfristige, d. h. fünfjährige Investitionspläne. In dem Bewertungsverfahren werden neben den Ergebnissen der turnusmäßigen ZEB weitere Zielkriterien, wie z. B. die Effektivität des Mitteleinsatzes, berücksichtigt. Ziel der mittelfristigen Investitionspläne ist die bedarfsgerechte und wirtschaftliche Erhaltung der Landesstraßen.

³⁷¹ Erhaltungsstrategische Ziele sind z. B. Qualitäts- / Zustands-, Werterhaltungsziele.

³⁷² Regelmäßige Gutachten Maerschalk zu Ermittlungen des Erhaltungs- und Finanzbedarfs und der Zustandsentwicklung für die Fahrbahnen der Landesstraßen seit 1993 (1993, 1999, 2002, 2007, 2015, 2019). Prognose 2020 bis 2050 hinsichtlich des Erhaltungsbedarfs Konstruktiver Ingenieurbau mit Personalbemessung für Bundes-, Landes- und Kreisstraßen vom 28. Januar 2020.

437 Im Bereich der Kreisstraßen mangelte es an entsprechenden Datengrundlagen. Methoden der systematischen Erhaltungsplanung wurden in keinem Landkreis angewendet.

438 Nach Auffassung des Ministeriums und des Landesbetriebs sind die Abläufe im Kreisstraßenbau aufgrund unterschiedlicher Randbedingungen nicht mit denen im Landesstraßenbau vergleichbar. Im Kreisstraßenbau würden Entscheidungen von lokalpolitischen Diskussionen beeinflusst. Hierbei spielt auch die Problematik bei der Abstufung von Kreisstraßen eine Rolle. Auch sei die Auswahl der Bauvorhaben abhängig von der Förderkulisse und der möglichen Förderquote.

439 Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass die genannten Randbedingungen wie der Einfluss politischer Erwägungen, die Umstufung von Straßen und die verfügbaren Mittel, im Landesstraßenbau ebenso bedeutsam sind.

2.3.1 Aufbaudaten

440 Die regionalen Dienststellen des Landesbetriebs erfassten die Aufbaudaten von Kreisstraßen in unterschiedlichem Umfang. Für knapp die Hälfte der Landkreise³⁷³ lagen Aufbaudaten für weniger als 10 % des jeweiligen Kreisstraßennetzes vor. Landesweit lagen die Aufbaudaten der Fahrbahnen, die bei erhaltungsstrategischen Rechenläufen benötigt werden, für die Kreisstraßen nur zu 20 % vor.

441 Hierzu haben Ministerium und Landesbetrieb erklärt, dass die regionalen Dienststellen des Landesbetriebs angehalten seien, nach der Maßnahmenabwicklung neue Aufbaudaten entsprechend zu erfassen. Das maßnahmenunabhängige Vervollständigen der Aufbaudaten würde einen unverhältnismäßigen personellen und finanziellen Aufwand bedeuten. Für den Nachholbedarf würde das Wissen um die Aufbaudaten im Ergebnis keinen fachlich entscheidenden Beitrag liefern.

442 Dementgegen weist der Rechnungshof darauf hin, dass die umfassende Kenntnis der Aufbaudaten einen wichtigen Baustein für einen strukturierten und sukzessiven Abbau des Nachholbedarfs bildet. Durch sie lässt sich über einen längeren Zeitraum prognostizieren, wann die Lebenszyklen der einzelnen Aufbauten erschöpft sind. Wo Fahrbahnen keinen standardisierten Aufbau aufweisen, können gutachterliche Annahmen über die Restnutzungsdauern getroffen werden. Auf dieser Grundlage kann der Abbau des Nachholbedarfs unter Berücksichtigung der regulär anfallenden Baumaßnahmen geplant werden. Die Aufbaudaten ermöglichen eine Einschätzung der Dringlichkeit der jeweiligen Maßnahmen und deren verkehrlichen Auswirkungen. Die finanziellen und personellen Ressourcen können – auch langfristig – abgeschätzt und ebenfalls in die Planungen miteinbezogen werden.

³⁷³ N = 24.

2.3.2 Nachholbedarfe

443 Lediglich die Hälfte der acht regionalen Dienststellen des Landesbetriebs hatte Berechnungen zu den Nachholbedarfen an den Kreisstraßen in ihrem Zuständigkeitsbereich angestellt. Von den Landkreisen³⁷⁴ kannten drei Viertel ihren Nachholbedarf nicht. Dementsprechend existierten keine Investitionsprogramme und Prioritätenlisten, um den Nachholbedarf abzuarbeiten.

444 Eine landeseinheitliche Methode zur Berechnung der Nachholbedarfe existierte für die Kreisstraßen nicht. Drei Dienststellen konnten eine rechnerische Abschätzung aufgrund der ZEB-Daten für die Kreisstraßen in ihrem Zuständigkeitsbereich vorlegen. Auf dieser Basis hat der Rechnungshof untersucht, welche Nachholbedarfe sich auf Grundlage der aktuellen ZEB für die Gesamtlänge der Kreisstraßen ergeben³⁷⁵. Überschlägig errechnete sich ein Nachholbedarf zwischen 1,1 Mrd. € und 1,2 Mrd. €.³⁷⁶ Nicht berücksichtigt sind hierbei die seit der ZEB 2021 stark angestiegenen Baupreise (+34 %)³⁷⁷.

445 Legt man die durchschnittlichen jährlichen Erhaltungsausgaben der zurückliegenden Jahre zugrunde, würde allein der Abbau des bereits bestehenden Nachholbedarfs über 20 Jahre dauern.³⁷⁸

446 Das Ministerium und der Landesbetrieb haben ausgeführt, die einfachen Ansätze der Dienststellen seien hinreichend genau, um einen „Nachholbedarf“ zu beziffern. Für den Abbau des Nachholbedarfs müssten die Haushaltsmittel daher bei den Baulastträgern und beim Fördergeber jedoch deutlich erhöht werden. Denn auch die Sanierung der Brücken und sonstigen Ingenieurbauwerke im Zuge von Kreisstraßen müsste finanziert werden. Dies sei angesichts der finanziellen Lage der Landkreise ausgeschlossen. Zudem habe die Bauwirtschaft keine ausreichenden Kapazitäten. Insofern sei ein Konzept zur Abarbeitung des Nachholbedarfs nicht zielführend. Einem nutzwertanalytischen Verfahren würden die Kreisgremien eher nicht zustimmen. Denn es gebe keinen deutlichen Mehrwert und die Entscheidungsfreiheit der Gremien werde reduziert. Gleichwohl gebe es Landkreise, die mehrjährige Bauprogramme bzw. Investitionsprogramme erstellten. Andere Landkreise arbeiteten bewusst ohne Mehrjahresprogramm.

447 Dementgegen sieht der Rechnungshof einen Mehrwert bei der Einführung eines Bewertungsverfahrens. Denn es verschafft eine Übersicht über die erforderlichen Straßenbaumaßnahmen und deren Dringlichkeit. Damit bildet es eine sachliche Entscheidungsgrundlage für die Aufstellung von Kreisstraßenbauprogrammen. Mehrjährige Bau- bzw. Investitionsprogramme erhöhen nicht nur

³⁷⁴ N = 22.

³⁷⁵ Stand ZEB 2021. Für seine überschlägigen Berechnungen hat der Rechnungshof auf die ZEB- und Fahrbahnbreitendaten des Landesbetriebs Mobilität Rheinland-Pfalz und die mitgeteilten Kostenkennwerte seiner regionalen Dienststellen zurückgegriffen.

³⁷⁶ Preisstand 1. Quartal 2022.

³⁷⁷ <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/61261/details>, Statistikcode: 61261-0004, Preisanstieg zwischen Bericht im 1. Quartal 2022 und 2. Quartal 2025, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2025, Stand: 24. September 2025.

³⁷⁸ Nachholbedarf 1,12 Mrd. € (unterer Wert). Durchschnittliche jährlich getätigte Erhaltungsausgaben 53,19 Mio. € (Tz 2.2). $1.120.000.000 / 53.190.000 = 21,06$.

für den bauausführenden Landesbetrieb die Planungssicherheit. Sie verschaffen auch den Landkreisen eine Übersicht, um Entscheidungen von mittel- bis längerfristiger Tragweite sachgerecht treffen zu können.

448 Der Rechnungshof merkt außerdem an, dass drei Viertel der von ihm befragten Landkreise³⁷⁹ den Wunsch nach mehr Erhaltungsmaßnahmen durch den Landesbetrieb unter Einsatz kreiseigener Finanzmittel geäußert haben. Ein sukzessiver und planvoller Abbau des Nachholbedarfs scheint auch mit Blick auf den vom Ministerrat im August 2025 beschlossenen „Rheinland-Pfalz-Plan für Bildung, Klima und Infrastruktur“³⁸⁰ möglich.

2.3.3 Erhaltungsstrategische Prognosen und Zielsetzungen, Klimaanpassungsgebot

449 Der Landesbetrieb ließ für die Erhaltung der Fahrbahnen von Kreisstraßen keine Prognosen zum Maßnahmen- und dementsprechenden Finanzmittelbedarf erstellen. Unklar blieb so zwangsläufig der landesweit mittelfristig zu erwartende Fördermittelbedarf, mit dem das Land für seine anteilige Finanzierung der investiven³⁸¹ Erhaltungsmaßnahmen an Fahrbahnen von Kreisstraßen zu rechnen hat.

- 450 Eine sachgerechte, sowohl investive wie konsumtive³⁸² Maßnahmen umfassende Erhaltungsplanung kann nur unter Berücksichtigung der landkreisspezifisch unterschiedlichen Erhaltungsdaten vorgenommen werden. Hier bestehen zum Teil erhebliche netzspezifische Unterschiede³⁸³, was sich auch bei den kilometerbezogenen Gesamtausgaben und -ansätzen für den jährlichen Erhalt niederschlug.
- 451 Abstimmungen mit den Landkreisen über ihre jeweiligen erhaltungsstrategischen Ziele (z. B. Zustandsniveau) fehlten.
- 452 Hierzu haben Ministerium und Landesbetrieb ausgeführt, eine systematische und wirtschaftliche Erhaltungsplanung für die Kreisstraßennetze sei nur bedingt umsetzbar. Besonders finanzschwache Landkreise nähmen Maßnahmen nur bei sehr schlechten Zustandsnoten in das Bauprogramm auf. Für Kreisstraßen der freien Strecke, die in einem besonders schlechten Zustand sind, werde ein Förderzuschlag gewährt. Dies werde bei den Bauprogrammen in die Entscheidung einbezogen. Ein vorzeitiges Eingreifen, was einer Pavement-Management-Systematik³⁸⁴ entsprechen würde, sei wegen der schlechten Finanzlage der meisten Landkreise nicht umsetzbar. Vor Sanierungsmaßnahmen würden (wegen der Entsorgungsproblematik) die Straßen im Detail abgebohrt. Dabei wer-

³⁷⁹ N = 22.

³⁸⁰ <https://www.rlp.de/service/pressemitteilungen/detail/historische-investitionsoffensive-von-land-und-kommunen-in-die-zukunftsfaehigkeit-von-rheinland-pfalz>.

³⁸¹ Investive Erhaltungsmaßnahmen: Erneuerung, Um- und Ausbau; konsumtive Erhaltungsmaßnahmen: bauliche Unterhaltung, Instandsetzung.

³⁸² Maßnahmen zur Erhaltung, z. B. kleinflächige Flickarbeiten, Vergießen von Rissen, Erneuerung (nur) der Deckschicht.

³⁸³ Unterschiede, wie der Altersstruktur, den in der Vergangenheit durchgeföhrten Erhaltungsmaßnahmen und Bauweisen, der Verkehrsbelastung und dem Zustand des Netzes (Erhaltungsdaten).

³⁸⁴ Zum Pavement-Management-System: https://www.bast.de/DE/Themen/Infrastruktur/HF_3/Massnahmen/pms.html.

de auch der Straßenoberbau bemessen. Dieser werde bei Kreisstraßen immer individuell und mehrfach wechselnd gewählt. Der Landesbetrieb oder beauftragte Ingenieurbüros könnten aufgrund ihrer Erfahrungen und den planungsbegleitenden Untersuchungen die im Einzelfall notwendigen Maßnahmen ableiten.

453 Seit Inkrafttreten des Bundes-Klimaanpassungsgesetzes (KAnG) ist bei Planungen und Entscheidungen zudem das Ziel der Klimaanpassung zu berücksichtigen³⁸⁵. Dies betrifft auch die Zusammensetzung und Gewichtung der Kriterien für das nutzwertanalytische Bewertungsverfahren sowie die Erstellung von Prioritätenlisten. Dabei sind sowohl die bereits eingetretenen als auch die zukünftig zu erwartenden Auswirkungen des Klimawandels zu berücksichtigen. Im Straßenbau sind dies insbesondere Überflutungen durch Hochwasser oder Starkregen, Bodenerosionen sowie hitzebedingte Schäden an der Fahrbahnoberfläche.

454 Kreisstraßen könnten z. B. abschnittsweise danach unterschieden werden, wie anfällig sie gegenüber Naturgefahren sind und welche Auswirkungen ihre Beschädigung auf das Gesamtnetz hätten. Bauliche Maßnahmen in gefährdeten Lagen³⁸⁶ sollten vorrangig umgesetzt und für sachgerechte Anpassungen genutzt werden.

455 Ministerium und Landesbetrieb sind auf den Gesichtspunkt der Klimaanpassung nicht eingegangen, sondern haben darauf verwiesen, dass der Landesbetrieb den Landkreisen nicht empfehlen werde, ein nutzwertanalytisches Verfahren einzuführen.

456 Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass das gesetzliche Klimaanpassungsgebot unabhängig von einem nutzwertanalytischen Bewertungsverfahren zu befolgen ist.

2.3.4 Personalbedarfsprognose und Personalkapazitäten

457 Für die in seinem Zuständigkeitsbereich liegenden Bauwerke³⁸⁷ an Bundes-, Landes- und Kreisstraßen erstellte der Landesbetrieb eine Erhaltungsmittelbedarfsprognose 2020 bis 2050, die u. a. eine Personalbedarfsbemessung umfasste. Für die Fahrbahnen von Kreisstraßen tat er dies nicht. Damit blieb unklar, wie hoch der Personalbedarf war, um die Bauprogramme der Kreise umzusetzen.

458 Die Höhe der nicht ausgeschöpften Erhaltungsmittel weist darauf hin, dass die beim Landesbetrieb und bei den von ihm beauftragten Dienstleistern bereitgestellten Kapazitäten nicht ausreichend waren.³⁸⁸ Drei Viertel der Landkreise³⁸⁹ hätten sich gewünscht, dass der Landesbetrieb mehr Erhaltungsmaßnahmen durchgeführt hätte.

³⁸⁵ § 8 KAnG.

³⁸⁶ Z. B. an Gewässerläufen, in Senken, an Rutschhängen.

³⁸⁷ Brücken und Stützbauwerke.

³⁸⁸ Drucksache 18/10526.

³⁸⁹ N = 22.

459 Das Ministerium und der Landesbetrieb haben zur Frage personeller Kapazitäten ausgeführt, dass die Bauindustrie bereits jetzt stark ausgelastet sei. Es erscheine daher nicht möglich, dass dort ausreichende maschinelle und personelle Kapazitäten zur Verfügung stünden.

460 Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass die Tiefbau-Kapazitätsauslastung in den vergangenen drei Jahren unter dem langjährigen Durchschnitt von 76,1 % lag. Erst in 2025 nähert sie sich dem Durchschnitt langsam wieder an, hat das bisherige Maximum von 80 % aber bislang nicht erreicht.³⁹⁰

2.4 Starker Rückgang der Vermögenswerte der Kreisstraßen seit den Eröffnungsbilanzen

461 Die dargestellte Entwicklung des Zustands der Kreisstraßen und der Erhaltungsausgaben findet ihren Niederschlag auch in der Entwicklung des Anlagevermögens der Straßeninfrastruktur.

462 Das Straßeninfrastrukturvermögen der Kreisstraßen wurde für die Landkreise in Rheinland-Pfalz mit der Einführung der Doppik³⁹¹ zum 1. Januar 2007 bewertet. Die geprüften Landkreise wiesen es in ihren zwischen 2007 und 2009 erstellten Eröffnungsbilanzen erstmalig aus. Aufgrund einer Vereinbarung mit den Land-

kreisen übernahm der damalige Landesbetrieb Straßen und Verkehr Rheinland-Pfalz die erstmalige Wertermittlung auf Basis einer messtechnischen ZEB.

463 Das Straßeninfrastrukturvermögen der Fahrbahnen³⁹² verringerte sich zum Stichtag 31. Dezember 2021³⁹³ gegenüber den Eröffnungsbilanzen (normiert als 100 %) im Durchschnitt um 17 % und im Einzelfall um bis zu 39 %. Nur bei einem Landkreis ergab sich eine Zunahme.

³⁹⁰ <https://www.ifo.de/pressemitteilung/2025-04-14/tiefbau-unternehmen-zunehmend-ausgelastet>; <https://www.marktundmittelstand.de/zukunftsmaerkte/tiefbau-branche-erlebt-aufschwung-kapazitaetsauslastung-steigt-auf-726-prozent>.

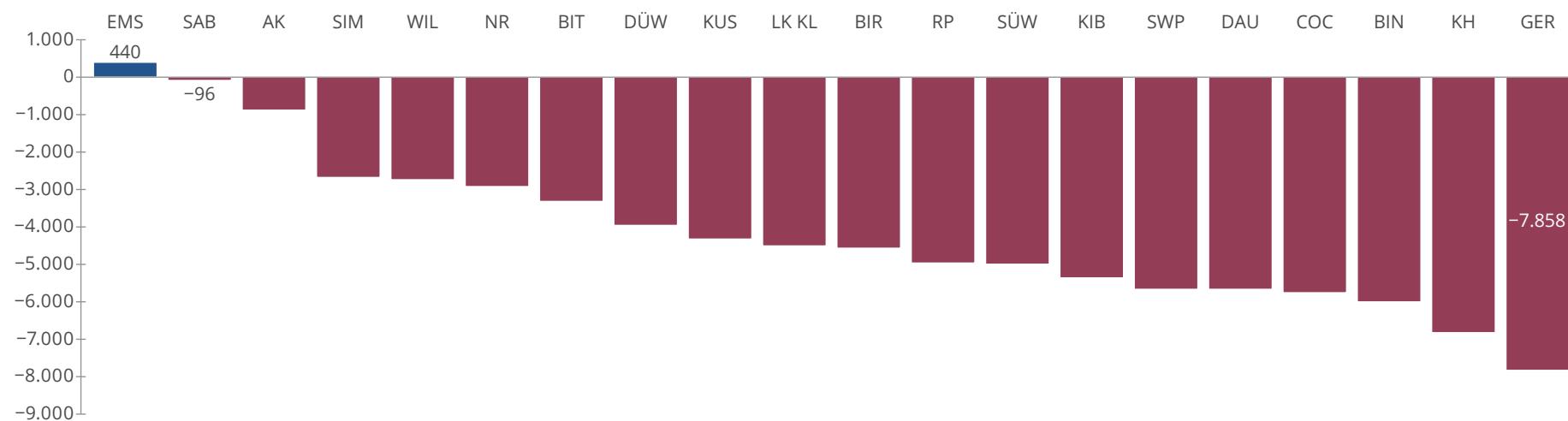
³⁹¹ Doppelte Buchführung in Konten (Doppik).

³⁹² N = 20. Die von den Landkreisen Westerwaldkreis und Alzey-Worms mitgeteilten Daten enthielten für das Straßeninfrastrukturvermögen neben Fahrbahnen auch Bauwerke, sodass deren Daten für die Auswertungen zu dem Anlagevermögen unberücksichtigt blieben. Der Landkreis Birkenfeld meldete Daten zum Stand 31. Dezember 2019, da ihm im Oktober 2024 für die Jahre 2020 und 2021 noch keine Daten vorlagen.

³⁹³ Wahl des Betrachtungszeitraums bis 2021, da dies dem Stand der aktuellen ZEB entspricht.

464 Die folgende Grafik zeigt die jährliche Wertveränderung seit den Eröffnungsbilanzen in € pro Streckenkilometer bezogen auf das Kreisstraßennetz des jeweiligen Landkreises³⁹⁴:

465 Entwicklung der Vermögenswerte der Kreisstraßen seit den Eröffnungsbilanzen in €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Angaben der Landkreise.

³⁹⁴ (N = 20); € / (Netz-km x a).

- 466 Die Darstellung macht deutlich, dass sich das Straßeninfrastrukturvermögen (nur Fahrbahnen) der Landkreise gegenüber den Eröffnungsbilanzen jährlich um bis zu 7.850 € pro Streckenkilometer verringert hat.
- 467 Die negative Entwicklung des Anlagevermögens war auf mangelnde investive Erhaltungsmaßnahmen (Erneuerungsmaßnahmen) zurückzuführen. Die seit den Eröffnungsbilanzen zu verzeichnenden Wertverluste betrugen insgesamt 246,2 Mio. € und im Einzelfall bis zu 30,1 Mio. €. Damit war der Wertverlust für die Kreisstraßen der Landkreise deutlich höher als für die Landesstraßen³⁹⁵ im selben Zeitraum.
- 468 Zum Werterhalt waren zwischen den Landkreisen und dem Landesbetrieb keine Zielsetzungen vereinbart worden.

3 Folgerungen

3.1 Zu der nachstehenden Forderung wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert, die für eine systematische und wirtschaftliche Erhaltungsplanung notwendigen Erhaltungsdaten, z. B. Fahrbahnaufbaudaten, in angemessenem Zeitrahmen zu vervollständigen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die von den Landkreisen in den Bauprogrammen geplanten und ausfinanzierten Erhaltungsmaßnahmen künftig vollständig umzusetzen,
- b) für eine eingehende Analyse der landkreisspezifischen Situation und genaue Ermittlung der sich daraus ableitenden Finanz- und Maßnahmenbedarfe auf die Datengrundlagen und Methoden der systematischen Erhaltungsplanung zurückzugreifen,
- c) die erhaltungsstrategischen Ziele hinsichtlich des Straßenzustandsniveaus und des Werterhalts mit den Landkreisen abzustimmen,
- d) unter Berücksichtigung des Klimaanpassungsgebots des § 8 Abs. 1 KAnG mit den Kreisen ein nutzwertanalytisches Bewertungsverfahren, mehrjährige Investitionsprogramme und Priorisierungslisten zu entwickeln, um den Nachholbedarf und den kontinuierlichen Erhaltungsbedarf der Kreisstraßen abzuarbeiten,
- e) die für die Abarbeitung des Nachholbedarfs und des kontinuierlichen Erhaltungsbedarfs der Kreisstraßen erforderlichen personellen Kapazitäten zu ermitteln und zur Verfügung zu stellen.

³⁹⁵ Für 7.126 km Landesstraßen 61,83 Mio. €. Da der Rechnungshof für die Kreisstraßen vier Landkreise nicht berücksichtigen konnte, bezieht sich der Wertverlust von 246,21 Mio. € auf nur 5.748 km Kreisstraßen.

10 Luftverkehrsverwaltung im Auftrag des Bundes

- 1 Allgemeines
- 2 Wesentliche Prüfungsergebnisse
- 3 Folgerungen

Luftverkehrsverwaltung im Auftrag des Bundes

- **Erstattungsansprüche beim Bund nicht geltend gemacht**
- **Defizit aus Landeshaushalt gedeckt**

Der Landesbetrieb Mobilität nimmt Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung wahr, die der Bund durch Gesetz auf die Länder übertragen hat. Die Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern ist im Grundgesetz geregelt. Bis September 2024 hatten weder der Landesbetrieb noch das für Verkehr zuständige Ministerium Erstattungsansprüche gegenüber dem Bund für die Wahrnehmung dieser Aufgaben geltend gemacht.

Nach der Kosten- und Leistungsrechnung des Landesbetriebs entstanden allein von 2019 bis 2024 Kosten von 20,6 Mio. €, die nicht durch Erlöse gedeckt waren. Das durch die fehlende Erstattung entstandene Defizit wurde aus dem Landeshaushalt gedeckt. Dies widerspricht dem haushaltsrechtlichen Gebot der vollständigen Einnahmenerhebung.

Allein für 2019 und 2020 machte das Ministerium Erstattungsansprüche in Höhe von 7,8 Mio. € nicht vor Ablauf der dreijährigen Verjährungsfrist geltend.

1 Allgemeines

469 Der Bund hat Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung durch Gesetz³⁹⁶ auf die Länder übertragen (Bundesauftragsverwaltung).³⁹⁷ Die Kosten, die hierfür bei den Ländern entstehen, trägt der Bund.³⁹⁸ Die Aufgaben nimmt in Rheinland-Pfalz der Landesbetrieb Mobilität wahr.

470 Zu den übertragenen Aufgaben zählen u. a. die Erteilung der Erlaubnis für Piloten von Leichtluftfahrzeugen oder Privatflugzeugen, die Genehmigung von Flugplätzen sowie die Aufsicht über den Flugbetrieb.³⁹⁹ Die Aufgaben führte der Landesbetrieb im Wesentlichen mit eigenem Personal durch. Beim Landesbetrieb war hierfür die Fachgruppe „Luftverkehr“ mit einem Personalbestand von 29 VZÄ⁴⁰⁰ eingerichtet.⁴⁰¹ Dies ist eine eigenständige und von den übrigen Organisationseinheiten des Landesbetriebs getrennte Organisationseinheit innerhalb des Geschäftsbereichs „Verkehr“. Sie führte ausschließlich die vom Bund im Wege der Auftragsverwaltung übertragenen Aufgaben aus.

471 Darüber hinaus nimmt der Landesbetrieb Aufgaben nach dem Luftsicherheitsgesetz wahr. Hierzu gehören insbesondere die Personal- und Warenkontrollen am Flughafen Frankfurt-Hahn.⁴⁰² Für die Durchführung dieser Aufgaben hatte der Landesbetrieb ein privates Unternehmen beauftragt.

472 Der Rechnungshof hat geprüft, ob der Landesbetrieb oder das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau die Kosten, die bei der Wahrnehmung der Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung in den Jahren 2019 bis 2024 entstanden sind, vollständig, ordnungsgemäß und rechtzeitig gegenüber dem Bund geltend gemacht hat.

³⁹⁶ Artikel 87d Abs. 1 Grundgesetz i. V. m. § 31 Abs. 2 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) und § 16 Abs. 2 i. V. m. § 2 ff. Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG).

³⁹⁷ Artikel 85 Abs. 1 Grundgesetz.

³⁹⁸ Artikel 104a Abs. 2 Grundgesetz.

³⁹⁹ § 31 Abs. 2 LuftVG.

⁴⁰⁰ Stand: 31.12.2023. Ein Vollzeitäquivalent (VZÄ) ist eine Maßeinheit für eine fiktive Anzahl von Vollzeitbeschäftigten. Sie wird ermittelt, indem Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigte umgerechnet werden. Dabei werden Teilzeitbeschäftigte mit ihrem Anteil an der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten berücksichtigt.

⁴⁰¹ Ausweislich des Geschäftsverteilungsplans des Landesbetriebs.

⁴⁰² § 16 Abs. 2 i. V. m. § 2 ff. LuftSiG.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Keine Erstattungsansprüche gegenüber dem Bund geltend gemacht

473 Der Bund hat die bei den Ländern im Rahmen der Auftragsverwaltung entstehenden Kosten, die sog. Zweckausgaben, zu tragen.⁴⁰³ Dies sind „Ausgaben, die bei der Verwirklichung des Verwaltungszwecks entstehen und durch die Erfüllung der eigentlichen Sachaufgabe im Auftrag des Bundes verursacht werden.“⁴⁰⁴

474 Die davon zu trennenden **Verwaltungsausgaben** tragen die Länder selbst.⁴⁰⁵ Dies sind Kosten für die Unterhaltung und den Betrieb des Verwaltungsapparats. Dazu gehören die Kosten des Verwaltungspersonals und die Kosten der Verwaltungseinrichtungen, wie Ausgaben für Dienstgebäude, Geräte, Fahrzeuge, Nachrichtenmittel und Geschäftsbedürfnisse, die die Tätigkeit der Verwaltung ermöglichen.⁴⁰⁶

475 Nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁴⁰⁷ erfassen Zweckausgaben nicht nur die zweckgebundenen sächlichen Kosten, sondern auch personelle Kosten, die durch die Erfüllung

der Sachaufgabe hervorgerufen werden, weil deren Zweck nicht ohne Einsatz von Personal erreicht werden kann. Personalkosten des Landes unterfallen den Zweckausgaben dabei, soweit

- sie sich von den übrigen Kosten absondern lassen und
- der entsprechenden, im Auftrag des Bundes zu erfüllenden und daher in dessen Verantwortungsbereich fallenden Sachaufgabe eindeutig zurechenbar sind. Dies ist der Fall, wenn die Personalausgaben in unmittelbarem Zusammenhang mit der übertragenen Aufgabe stehen.⁴⁰⁸

476 Unter diesen Voraussetzungen können auch Kosten der Verwaltungseinrichtungen, wie etwa die Ausgaben für Dienstfahrzeuge, die durch die Erfüllung der Sachaufgabe hervorgerufen werden, Zweckausgaben sein, weil der Aufgabenzweck ohne die Nutzung solcher Einrichtungen nicht erreicht werden kann. Dies entspricht dem Sinn und Zweck der verfassungsrechtlichen Regelung. Damit ist gewährleistet, dass Ausgaben, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Aufgaben stehen, deren Erfüllung der Bund kraft seiner Weisungsbefugnis maßgeblich beeinflussen kann und für die ihn daher die Letztverantwortung trifft, vom Bund getragen

⁴⁰³ Artikel 104a Abs. 2 Grundgesetz.

⁴⁰⁴ Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 2. Juni 2022 – 9 A 13.21 (juris Rn. 34).

⁴⁰⁵ Artikel 104a Abs. 5 Satz 1 Grundgesetz.

⁴⁰⁶ BVerwG, Urteil vom 2. Juni 2022 – 9 A 13.21 (juris Rn. 34).

⁴⁰⁷ BVerwG, Urteil vom 20. Februar 1997 – 3 A 2.95 –, BVerwG, Urteil vom 24. Juli 2008 – 7 A 2.07 –, BVerwG, Urteil vom 27. Januar 2010 – 7 A 8.09 –, BVerwG, Urteil vom 2. Juni 2022 – 9 A 13.21. Alle die in dieser Fußnote zitierten Gerichtsentscheidungen sind in juris abrufbar.

⁴⁰⁸ BVerwG, Urteil vom 2. Juni 2022 – 9 A 13.21 (juris Rn. 35).

werden.⁴⁰⁹ Zum anderen wird so sichergestellt, dass die Kosten des Verwaltungspersonals und der Verwaltungseinrichtungen, soweit sie keiner im Auftrag des Bundes zu erfüllenden Sachaufgabe eindeutig zurechenbar sind, den für die Einrichtung und Ausstattung der Behörden verantwortlichen Ländern zur Last fallen.⁴¹⁰

477 Der Bund hat die Kosten jedoch nur zu tragen, soweit diese nicht anderweitig gedeckt sind. Eine Kostenerstattung scheidet aus, wenn beispielsweise über die Schaffung entsprechender gesetzlicher Gebühren- oder Entgelttatbestände der Bund für eine Möglichkeit der Kostendeckung gesorgt hat und hieraus Erlöse erzielt werden.⁴¹¹

478 Der Rechnungshof hat die Kosten und die Erlöse des Landesbetriebs, die in unmittelbarem Zusammenhang mit den o. g. Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung stehen, zusammengefasst und gegenübergestellt. Grundlage hierfür waren die vom Landesbetrieb zur Verfügung gestellten Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Kosten und die Erlöse des Landesbetriebs der Jahre 2019 bis 2024.⁴¹²

479 **Kosten und Erlöse der Luftverkehrsverwaltung von 2019 bis 2024 in Mio. €**

Jahr	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Gesamt
Kosten	8,1	7,4	8,3	9,5	9,7	11,7	54,8
Erlöse	5,7	2,0	3,2	7,1	8,1	8,1	34,2
Defizit	2,4	5,4	5,1	2,4	1,6	3,6	20,6

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Kosten- und Leistungsrechnung des Landesbetriebs.

480 Insgesamt sind beim Landesbetrieb in den Jahren 2019 bis 2024 für die Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung Kosten von 54,8 Mio. € entstanden. Neben den Personal- und Sachkosten der Fachgruppe „Luftverkehr“ sind darin u. a. auch die Kosten für das mit den Personal- und Warenkontrollen sowie der Bestreifung und dem Kontrollstellenschutz am Flughafen Frankfurt-Hahn beauftragten Unternehmen enthalten.

481 Von 2019 bis 2024 erzielte der Landesbetrieb Erlöse aus der Luftverkehrsverwaltung von 34,2 Mio. €. Diese beinhalten die vereinbahrten Luftsicherheits- und Verwaltungsgebühren nach der

⁴⁰⁹ So bereits in der Gesetzesbegründung zum Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 30. April 1968, BT-Drucksache V/2861, S. 30, Nr. 116.

⁴¹⁰ BVerwG, Urteil vom 2. Juni 2022 – 9 A 13.21 (juris Rn. 37).

⁴¹¹ Schwarz in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Lfg. 103, Januar 2024, Artikel 104a Rn. 60.

⁴¹² Hierin sind nur die eindeutig zurechenbaren Kosten enthalten. Ob weitere Kosten entstanden, die der Luftverkehrsverwaltung unmittelbar zurechenbar sind, hat der Rechnungshof nicht geprüft.

Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung⁴¹³ und der Luftsicherheitsgebührenverordnung.⁴¹⁴ Die Erlöse verblieben beim Landesbetrieb.

482 Insgesamt entstanden von 2019 bis 2024 für die Wahrnehmung der Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung Kosten von 20,6 Mio. €, die nicht durch Erlöse gedeckt waren. Sie konnten der Luftfahrtverwaltung im Auftrag des Bundes eindeutig zugerechnet werden und ließen sich von den sonstigen Kosten absondern.

483 Die dem Land zustehenden Einnahmen sind vollständig bei Fälligkeit zu erheben.⁴¹⁵ Entstehen Ansprüche nicht unmittelbar durch Rechtsvorschriften, sind unverzüglich durch geeignete Maßnahmen die notwendigen Voraussetzungen für ihr Entstehen zu schaffen.

484 Weder der Landesbetrieb noch das Ministerium hatten Erstattungsansprüche gegenüber dem Bund bis zum Erhalt der Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs im September 2024 geltend gemacht. Dies verstieß gegen das Gebot der vollständigen Einnahmenerhebung. In der Folge trug das Land die nicht gedeckten Kosten.⁴¹⁶

485 Der Rechnungshof hat gefordert, die Erstattungsansprüche des Landes gegen den Bund für die Wahrnehmung der Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung vollständig, ordnungsgemäß und rechtzeitig zu erheben.

2.2 Erstattungsansprüche teilweise nicht vor Ablauf der Verjährungsfrist geltend gemacht

486 Ansprüche auf Erstattung von Kosten für Aufgaben der Bundesauftragsverwaltung verjähren nach drei Jahren.⁴¹⁷ Allein für die Jahre 2019 und 2020 machte das Land Erstattungsansprüche in Höhe von 7,8 Mio. € nicht vor Ablauf der Verjährungsfrist geltend. Der Bund kann insoweit die Einrede der Verjährung erheben.

487 Die Ansprüche aus dem Jahr 2021 in Höhe von 5,1 Mio. € drohten Ende 2024 zu verjähren. Dies hat der Rechnungshof dem Ministerium im September 2024 mitgeteilt und es aufgefordert, für die bisher nicht geltend gemachten Erstattungsansprüche für das Jahr 2021 verjährungshemmende bzw. verjährungsunterbrechende Maßnahmen zu treffen.

⁴¹³ Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung (LuftKostV).

⁴¹⁴ Luftsicherheitsgebührenverordnung (LuftSiGebV).

⁴¹⁵ § 34 Abs. 1 LHO i. V. m. Nr. 3.1 VV-LHO zu § 34.

⁴¹⁶ Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 06 Landesbetrieb Mobilität, Titel 671 01 Erstattung der Kosten für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben.

⁴¹⁷ § 195 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB); Schwarz in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Lfg. 103, Januar 2024, Artikel 104a Rn. 63 mit weiteren Hinweisen.

488 Das Ministerium hat erklärt, es habe seine Erstattungsansprüche aus dem Jahr 2021 gegenüber dem Bund im Dezember 2024 geltend gemacht. Erstattungsansprüche aus dem Jahr 2022 seien Ende 2025 geltend gemacht worden. Es habe den Bund schriftlich gebeten, bezüglich der offenen Erstattungsansprüche aus dem Jahr 2021 auf die Erhebung der Einrede der Verjährung zu verzichten. Dies habe der Bund abgelehnt. Um den drohenden Verjährungsseintritt zu verhindern, habe das Land im Dezember 2024 Klage gegen den Bund beim Bundesverwaltungsgericht erhoben. Das Klageverfahren dauere noch an. Da der Bund auch im November 2025 nicht bereit gewesen sei, auf die Verjährungsseinrede bezüglich der Erstattungsansprüche aus 2022 zu verzichten, habe das Land im Dezember 2025 eine weitere Klage gegen den Bund eingereicht.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) sicherzustellen, dass die Erstattungsansprüche für die im Auftrag des Bundes wahrgenommenen Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung gegenüber dem Bund vollständig, ordnungsgemäß und rechtzeitig geltend gemacht werden und zu gewährleisten, dass der Landesbetrieb die erstattungsfähigen Kosten vollständig erfasst,
- b) für die Erstattungsansprüche für das Jahr 2021 und 2022 verjährungshemmende bzw. verjährungsunterbrechende Maßnahmen zu treffen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die eingeleiteten und andauernden Maßnahmen zu 3.1 Buchstaben a und b zu berichten.

11 Stellenbesetzungsverfahren beim Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau

- 1 Allgemeines
- 2 Wesentliche Prüfungsergebnisse
- 3 Folgerungen

Stellenbesetzungsverfahren beim Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau

- **Defizite bei Stellenausschreibungen, Einstellungs- und Beförderungsverfahren sowie der Anwendung des Tarifrechts**

Die Stellenausschreibungen und Stellenbesetzungsverfahren des Ministeriums wiesen teilweise Defizite auf:

- Die nach dem Landesgleichstellungsgesetz gebotene öffentliche Stellenausschreibung in Bereichen, in denen Frauen unterrepräsentiert waren, unterblieb in mehreren Fällen.
- Konkrete Anforderungen an die erforderlichen Studien- und Berufsabschlüsse, wie Mindestnoten, fehlten überwiegend. Dies erschwerte die Bestenauslese.
- Die Auswahlentscheidung erfolgte überwiegend nicht auf der Grundlage von dienstlichen Beurteilungen oder Arbeitszeugnissen, sondern beruhte nur auf den Auswahlgesprächen.
- Mehrfach wurden Personen eingestellt, die nicht alle zwingenden Anforderungsmerkmale der Stellenausschreibungen erfüllten.

- Die Durchführung der Stellenbesetzungsverfahren und die Dokumentation der Auswahlentscheidungen genügten überwiegend nicht den rechtlichen Anforderungen.

Regelbeurteilungen waren als Grundlage für Beförderungen nicht vorgesehen. Die zur Vorbereitung der Beförderungen erstellten Anlassbeurteilungen wiesen überwiegend weit überdurchschnittliche Ergebnisse auf. Die bei Punktegleichheit erforderliche Binnendifferenzierung der Beurteilten entsprach nicht den Anforderungen der Rechtsprechung.

Die gebotenen Arbeitsplatzbeschreibungen als Grundlage für die Ein- und Höhergruppierungen von Tarifbeschäftigte fehlten in nahezu allen Verfahren. In der Folge war nicht erkennbar, ob die Voraussetzungen für die vorgenommenen Ein- und Höhergruppierungen vorlagen. Die Stufenzuordnungen entsprachen teilweise nicht den tariflichen Vorgaben.

1 Allgemeines

489 Öffentliche Ämter sind nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung der Bewerberinnen und Bewerber zu besetzen.⁴¹⁸ Hierdurch wird das fachliche Niveau und die rechtliche Integrität des öffentlichen Dienstes gewährleistet.⁴¹⁹ Bewerberinnen und Bewerber haben einen Anspruch auf eine fehlerfreie Entscheidung über ihre Bewerbung, den sogenannten Bewerberverfahrensanspruch.⁴²⁰

490 Der Rechnungshof hat beim Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau die Ordnungsmäßigkeit von Stellenbesetzungsverfahren bei Einstellungen und Beförderungen geprüft.⁴²¹ In die Prüfung einbezogen waren vom 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2024 durchgeführte Verfahren

- zur Einstellung oder Beförderung von Beamtinnen und Beamten ab dem dritten Einstiegsamt sowie
- zur Begründung von Beschäftigungsverhältnissen oder von Höhergruppierungen von Tarifbeschäftigte ab Entgeltgruppe E 10.

491 Insgesamt hat der Rechnungshof 440 Stellenbesetzungsverfahren geprüft. Hinzu kamen 79 Stellenbesetzungsverfahren, die nicht mit einer Neueinstellung oder einer internen Stellenbesetzung endeten.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung nach dem Landesgleichstellungsgesetz teilweise nicht beachtet

492 In Bereichen⁴²², in denen Frauen unterrepräsentiert sind⁴²³, sollen zu besetzende Positionen öffentlich ausgeschrieben werden, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.⁴²⁴ Durch die öffentliche Ausschreibung soll sich die Anzahl der möglichen Bewerberinnen erhöhen. Nur in begründeten Ausnahmefällen kann auf die öffentliche Ausschreibung verzichtet werden.⁴²⁵

⁴¹⁸ Artikel 33 Abs. 2 Grundgesetz und Artikel 19 Verfassung für Rheinland-Pfalz.

⁴¹⁹ Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 25. November 2004 – 2 C 17/03 (juris Rn. 13).

⁴²⁰ Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss vom 10. Dezember 2008 – 2 BvR 2571/07 (juris Rn. 10).

⁴²¹ Die Prüfungen von Stellenbesetzungsverfahren beim Ministerium des Innern und für Sport, beim Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung und beim Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration waren Gegenstand der Jahresberichte 2024, Nr. 4 (Drucksache 18/8800), Entwicklung Entlastungsverfahren unter <https://rechnungshof.rlp.de/veroeffentlichungen/jahresberichte/jahresbericht-2024/nr-4-stellenbesetzungsverfahren-beim-ministerium-des-innern-und-fuer-sport> und 2025, Nrn. 7 und 8 (Drucksache 18/11500), Entwicklung Entlastungsverfahren unter <https://rechnungshof.rlp.de/veroeffentlichungen/jahresberichte/jahresbericht-2025/nr-7-stellenbesetzungsverfahren-beim-ministerium-fuer-arbeit-soziales-transformation-und-digitalisierung> und <https://rechnungshof.rlp.de/veroeffentlichungen/jahresberichte/jahresbericht-2025/nr-8-stellenbesetzungsverfahren-beim-ministerium-fuer-familie-frauen-kultur-und-integration>.

⁴²² Bereiche im Sinne des Landesgleichstellungsgesetzes (LGG) sind die einzelnen Besoldungs- und Entgeltgruppen sowie zusätzlich die Führungspositionen innerhalb einer Dienststelle, § 3 Abs. 7 LGG.

⁴²³ Frauen sind nach § 3 Abs. 8 LGG dann unterrepräsentiert, wenn ihr Anteil an der Beschäftigung in einem Bereich unter 50 % liegt.

⁴²⁴ § 7 Abs. 4 Satz 1 LGG.

⁴²⁵ § 7 Abs. 4 Satz 3 LGG.

493 Im Ministerium waren Frauen im Bereich der Führungspositionen im Prüfungszeitraum unterrepräsentiert. Gleichwohl schrieb das Ministerium 50 von 106 Führungspositionen nur intern aus. Gründe für das Absehen von einer öffentlichen Ausschreibung waren nicht dokumentiert.

494 Das Ministerium hat erklärt, es lasse sich nicht mehr im Detail nachvollziehen, in welchem Umfang der Ausschreibungspflicht nach dem Landesgleichstellungsgesetz Rechnung getragen wurde und inwieweit hier begründete Ausnahmen zum Tragen kamen, da dies nicht ausreichend dokumentiert worden sei. Die Ausschreibungspflicht nach dem Landesgleichstellungsgesetz werde zukünftig als regelmäßiger Prüfungspunkt in den Ausschreibungsvermerk aufgenommen und dokumentiert.

2.2 Stellenausschreibungen als Grundlage für die Bestenauslese nur bedingt geeignet

495 Das Ministerium verzichtete in den Stellenausschreibungen bei den als zwingende Voraussetzung geforderten Studien- oder Berufsabschlüssen weit überwiegend auf die Festlegung von Mindestanforderungen, wie einer Mindestnote für den Studienabschluss, und auf Leistungsausprägungen. Mindestnoten verlangte es nur für Juristinnen und Juristen, indem es mindestens befriedigende Examen forderte.

496 Im Anforderungsprofil einer zu besetzenden Stelle legt der Dienstherr verbindlich fest, welche Kriterien für die Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber maßgeblich sind.⁴²⁶ Mit der Festlegung von Mindestanforderungen für Leistungen und Befähigungen übt der Dienstherr den ihm offenstehenden Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Eignung der Bewerberinnen und Bewerber aus. Denn die Abschlussnote ist für die prognostische Beurteilung der fachlichen und persönlichen Eignung der Bewerberinnen und Bewerber besonders aussagekräftig.⁴²⁷

497 Das Ministerium hat erklärt, die Festlegung einer Mindestnote sei aktuell wegen der schwierigen Arbeitsmarktlage kein geeignetes Instrument, um eine Bestenauslese bzw. ein rechtssicheres Verfahren zu gewährleisten. Da sich der Bewerbermarkt jedoch aktuell wieder zugunsten des Ministeriums wandle, werde man zukünftig verstärkt darauf achten, Stellenausschreibungen mit Mindestnoten zu versehen.

2.3 Unzulässige Einbeziehung von Bewerberinnen und Bewerbern in das Auswahlverfahren

498 Im Auswahlverfahren ist der Dienstherr an das von ihm erstellte Anforderungsprofil gebunden, da er andernfalls in Widerspruch zu dem Ziel bestmöglich der Aufgabenwahrnehmung gerät.⁴²⁸ Werden Bewerberinnen und Bewerber, die nicht alle zwingend erforderlichen

⁴²⁶ BVerwG, Urteil vom 16. August 2001 – 2 A 3/00 (juris Rn. 32).

⁴²⁷ Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG Nordrhein-Westfalen), Beschluss vom 16. Juli 2020 – 1 A 438/18 (juris Rn. 25).

⁴²⁸ Ob der Dienstherr diese Auswahlkriterien beachtet hat, unterliegt in vollem Umfang der gerichtlichen Kontrolle.

Anforderungsmerkmale erfüllen, bei der Auswahlentscheidung berücksichtigt, verstößt dies gegen den Grundsatz der Bestenauslese.⁴²⁹

499 Ob der Dienstherr eine Stelle intern oder extern ausschreibt, liegt grundsätzlich in seinem Organisationsermessen.⁴³⁰ Entscheidet er sich für eine interne Ausschreibung, ist er hieran gebunden. Externe Bewerbende dürfen nicht berücksichtigt werden. Bewerben sich keine geeigneten Personen, kann der Dienstherr das Verfahren aufheben und die Stelle erneut, auch öffentlich, ausschreiben.

500 In mehreren Verfahren wurden Bewerberinnen und Bewerber zu Vorstellungsgesprächen eingeladen und später eingestellt, obwohl sie nicht über die als zwingend vorgegebenen Studienabschlüsse verfügten oder Studienabschlüsse in Fachrichtungen hatten, die nicht dem Anforderungsprofil der Stelle entsprachen.

501 In zwei Fällen informierte das Ministerium jeweils eine externe Person über interne Stellenausschreibungen. Diese Personen bewarben sich daraufhin und wurden eingestellt.

502 Das Ministerium hat erklärt, zukünftig werde man das Anforderungsprofil deutlicher herausstellen, um Zweifel an der Erfüllung konstitutiver Anforderungsmerkmale auszuschließen. Zudem werde

zukünftig strikt darauf geachtet, bei internen Stellenausschreibungen nur interne Bewerberinnen und Bewerber zu berücksichtigen und die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze einzuhalten.

2.4 Unzureichende Berücksichtigung dienstlicher Beurteilungen

503 Beurteilungen oder Arbeitszeugnisse waren den Bewerbungsunterlagen nicht immer beigelegt und wurden nur teilweise nachgefordert. Wenn Beurteilungen oder Arbeitszeugnisse vorlagen, war häufig nicht erkennbar, ob bzw. wie diese bei der Auswahlentscheidung berücksichtigt worden waren. Soweit auf Beurteilungen oder Arbeitszeugnisse Bezug genommen wurde, kam das Ministerium zumeist zu der pauschalen Feststellung, dass diese wegen abweichender Beurteilungszeiträume und Tätigkeitsfelder nicht vergleichbar seien, weshalb den Auswahlgesprächen als Erkenntnismittel eine entscheidende Rolle zukommen sollte. Die Auswahlentscheidungen basierten in diesen Fällen nur auf den Auswahlgesprächen.

504 Nach dem Grundsatz der Bestenauslese ist für den Leistungsvergleich zwischen den Bewerberinnen und Bewerbern in erster Linie auf aktuelle dienstliche Beurteilungen oder Arbeitszeugnisse zurückzugreifen.⁴³¹ Ein Beurteilungsvergleich scheidet hierbei nicht schon deshalb aus, weil Beurteilungen von verschiedenen Dienst-

⁴²⁹ BVerwG, Urteil vom 16. August 2001 – 2 A 3/00 (juris Rn. 32).

⁴³⁰ Verwaltungsgericht Hannover, Beschluss vom 25. November 2016 – 13 B 5052/16 (juris Leitsatz Nr. 1). Eine öffentliche Ausschreibung kann jedoch geboten sein, beispielsweise bei Stellenausschreibungen in Bereichen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, § 7 Abs. 4 LGG.

⁴³¹ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 9. August 2016 – 2 BvR 1287/16 (juris Orientierungssatz 1b).

herren oder mit unterschiedlichen Beurteilungszeiträumen miteinander zu vergleichen sind. Selbst unterschiedliche Beurteilungsarten (z. B. Probezeitbeurteilungen und Beurteilungen zur Verbeamtung auf Lebenszeit) rechtfertigen keinen Verzicht auf einen Leistungsvergleich anhand dienstlicher Beurteilungen.⁴³² Wann die einem Leistungsvergleich zugrunde liegenden Beurteilungen nicht mehr hinreichend miteinander vergleichbar sind, ist letztlich unter Berücksichtigung aller Umstände des jeweiligen Einzelfalls zu entscheiden.⁴³³

505 Erst und nur dann, wenn nach der von der Rechtsprechung geforderten Ausschöpfung aller Erkenntnisquellen keine hinreichend verlässliche Grundlage für einen Leistungsvergleich besteht oder anhand der Beurteilungen, soweit sie vergleichbar sind, ein Qualifikationsgleichstand der Bewerberinnen und Bewerber angenommen werden kann, ist zur Feststellung ihrer Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung Raum für den Rückgriff auf weitere Hilfsmittel wie Vorstellungsgespräche. Auch in diesem Fall ist es jedoch grundsätzlich nicht gerechtfertigt, die Ergebnisse der Vorstellungsgespräche gegenüber den anderen Erkenntnisquellen einseitig in den Vordergrund zu rücken.⁴³⁴ Die Erkenntnisse sind lediglich Momentaufnahmen, die schon ihrer Konzeption nach nicht geeignet sind, an die Stelle einer Beurteilung zu treten, die regelmäßig einen

längerem Leistungszeitraum abbildet.⁴³⁵ Ihnen kommt neben den dienstlichen Beurteilungen im Grundsatz nur eine Abrundungswirkung zu.⁴³⁶

506 Das Ministerium hat erklärt, aufgrund seines vielfältigen Aufgabenspektrums erhalte es überwiegend Bewerbungen von nicht verbeamteten Personen. Das Bewerberfeld sei daher häufig gemischt und vielfältig und umfasse Beamten und Beamte, Tarifbeschäftigte und sonstige Bewerberinnen und Bewerber. Damit unterscheiden sich auch die vorgelegten Beurteilungen und Arbeitszeugnisse sowie deren Wertigkeit. Des Weiteren gebe es Personen, die nur Praktikumszeugnisse vorlegen könnten oder gar kein Arbeitszeugnis vorlegen möchten, weil dies gegenüber dem aktuellen Arbeitgeber den Wechselwillen offenbare. Das Ergebnis sei häufig eine fehlende Vergleichbarkeit der vorgelegten Zeugnisse und Beurteilungen, die sich zum Teil nicht beseitigen lasse. Gleichwohl werde das Ministerium seine bisherige Vorgehensweise unter Berücksichtigung der Feststellungen überprüfen. Ein Bestandteil hiervon werde ein eindeutiger Hinweis auf die Vorlage aktueller dienstlicher Beurteilungen und Arbeitszeugnisse in den Stellenausschreibungen sein.

⁴³² Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (OVG Niedersachsen), Beschluss vom 11. Juni 2024 – 5 ME 34/24 (juris Rn. 41 ff.).

⁴³³ OVG Niedersachsen, Beschluss vom 11. Juni 2024 – 5 ME 34/24 (juris Rn. 43).

⁴³⁴ OVG Niedersachsen, Beschluss vom 13. Oktober 2006 – 5 ME 115/06 (juris Rn. 27).

⁴³⁵ OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 29. November 2013 – 6 B 1193/13 (juris Rn. 24).

⁴³⁶ OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 5. November 2007 – 6 A 1249/06 (juris Rn. 15).

507 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die ausählende Behörde auch bei einer heterogenen Bewerberlage gehalten ist, eine Vergleichbarkeit der Beurteilungen und Zeugnisse herzustellen.⁴³⁷ Dies gilt auch, wenn die zu besetzende Stelle sowohl für Tarifbeschäftigte als auch für Beamtinnen und Beamte ausgeschrieben wurde. Unterschiedliche Beurteilungszeiträume und Tätigkeitsfelder rechtfertigen nicht pauschal den Verzicht auf einen Leistungsvergleich.

2.5 Auswahlentscheidungen überwiegend nicht hinreichend dokumentiert

508 Das Ministerium erstellte in der weit überwiegenden Zahl der Stellenbesetzungsverfahren Auswahlvermerke. Darin waren die Gründe für die Auswahl der zu Vorstellungsgesprächen Eingeladenen und die Gründe für die Nichtberücksichtigung von Bewerberinnen und Bewerbern überwiegend nicht dokumentiert. Auch der Inhalt der Vorstellungsgespräche, der eine Grundlage für die Auswahlentscheidung bildete, war zumeist nicht nachvollziehbar.

509 Die Auswahlvermerke genügten nicht den rechtlichen Anforderungen. Der Dienstherr hat die wesentlichen Erwägungen der Auswahlentscheidungen schriftlich zu dokumentieren. Nur so können unterlegene Mitbewerberinnen und Mitbewerber beurteilen, ob Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen den Anspruch auf faire

und chancengleiche Behandlung ihrer Bewerbung bestehen und ob sie gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen möchten.⁴³⁸ Eine nachvollziehbare Dokumentation ermöglicht es dem Gericht, die angegriffene Entscheidung zu überprüfen.⁴³⁹ Maßgeblich für die Beantwortung der Frage, welche Erwägungen der Dienstherr der Auswahlentscheidung zugrunde gelegt hat, ist der Auswahlvermerk. Nur die dort niedergelegten Gründe können die Rechtmäßigkeit der Auswahlentscheidung stützen und nur diese Gründe kann die oder der im Auswahlverfahren Unterlegene ggf. zur Nachprüfung in einem Rechtsbehelfsverfahren anführen.⁴⁴⁰

510 Durch die unzureichende Dokumentation konnte eine rechtsfehlerfreie Durchführung der Auswahlverfahren weder belegt noch nachvollzogen werden.

511 Das Ministerium hat erklärt, es habe den Verlauf von Auswahlgesprächen bisher nur dann detailliert dokumentiert, wenn unterlegene Bewerberinnen und Bewerber die Rechtmäßigkeit der Auswahlentscheidung angezweifelt hätten. Zukünftig werde es die Auswahlgespräche umfassend dokumentieren und eine einheitliche Bewertungsmatrix für den in den Vorstellungsgesprächen verwendeten einheitlichen Fragebogen einführen.

⁴³⁷ OVG Niedersachsen, Beschluss vom 11. Juni 2024 – 5 ME 34/24 (juris Rn. 26).

⁴³⁸ BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 2008 – 2 BvR 2571/07 (juris Rn. 10).

⁴³⁹ BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 – 2 BvR 2453/15 (juris Rn. 20).

⁴⁴⁰ OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 16. Oktober 2017 – 6 B 685/17 (juris Rn. 3).

2.6 Anlassbeurteilungen nicht hinreichend differenziert

512 Die Entscheidungen über Beförderungen erfolgen nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung der Beamtinnen und Beamten auf der Grundlage dienstlicher Beurteilungen. Voraussetzung für die Eignung dienstlicher Beurteilungen als Grundlage für Beförderungsentscheidungen ist eine hinreichende Differenzierung zwischen den zu Beurteilenden. Differenzierte, gleichmäßig angewandte Bewertungsmaßstäbe führen in der Regel auch zu differenzierten Beurteilungsergebnissen.⁴⁴¹

513 Das Ministerium hatte für alle Beamtinnen und Beamten, die sich auf ein Beförderungsaamt beworben hatten, Anlassbeurteilungen erstellt. Hierfür wendete es eine Verwaltungsvorschrift⁴⁴² in Teilen an, die es für seinen nachgeordneten Bereich erlassen hatte. Für die Gesamtnote der Beurteilung waren hiernach fünf mögliche Stufen (Stufen A bis E) vorgesehen.

514 In den Jahren 2021 und 2022 erzielten über 90 % der zu Beurteilenden die Bestnote A als Gesamtergebnis ihrer Anlassbeurteilung.⁴⁴³ In den Jahren 2023 und 2024 waren alle Bewerberinnen und Bewerber mit der besten oder zweitbesten Gesamtnote (A oder B) beurteilt. Die Gesamtnoten C, D und E wurden nicht vergeben.

515 Erzielen Bewerberinnen oder Bewerber in den Beurteilungen gleiche oder nur unwesentlich voneinander abweichende Gesamtergebnisse, ist eine weitergehende (Binnen-)Differenzierung vorzunehmen. Diese dient dazu, den Gleichstand der Beurteilten aufzulösen und zu einer unterschiedlichen Bewertung zu kommen.⁴⁴⁴ Der Dienstherr muss dabei auf einzelne, im Vorhinein festgelegte leistungsbezogene Kriterien abstellen.⁴⁴⁵ Binnendifferenzierungen, die nicht in Rechtsvorschriften oder den Beurteilten zugänglichen Verwaltungsvorschriften vorgesehen sind, müssen hinsichtlich ihrer Bezeichnung und ihres abstufenden Aussagegehalts den Beurteilten allgemein bekannt gegeben werden.⁴⁴⁶

516 Die vom Ministerium vorgenommene Binnendifferenzierung entsprach nicht den Anforderungen der Rechtsprechung, da sie nicht auf im Vorhinein festgelegte leistungsbezogene Kriterien abstellte. Diese waren weder in der Verwaltungsvorschrift festgelegt noch zuvor allgemein bekannt gegeben worden. Damit fehlte die gebotene Transparenz und Nachvollziehbarkeit.

517 Das Ministerium hat erklärt, dass bei einem Anlassbeurteilungsverfahren eine Normalverteilung der Beurteilungsergebnisse nur schwierig zu realisieren sei, da regelmäßig nur ein Ausschnitt der Vergleichsgruppe beurteilt werde. Beförderungsbewerberinnen

⁴⁴¹ BVerfG, Beschluss vom 29. Juli 2003 – 2 BvR 311/03 (juris Rn. 17).

⁴⁴² Verwaltungsvorschrift „Beurteilung der Beamtinnen und Beamten“ des MWVLW vom 28. Dezember 2007.

⁴⁴³ Im Jahr 2021 erzielten 97 % der zu Beurteilenden die Note A, im Jahr 2022 waren dies 93 %.

⁴⁴⁴ Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 11. Dezember 2009 – 3 CE 09.2350 (juris Rn. 39).

⁴⁴⁵ BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2011 – 2 C 19/10 (juris Rn. 20).

⁴⁴⁶ BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2003 – 2 C 16/02 (juris Rn. 13).

und -bewerber, die mit einem schlechten Beurteilungsergebnis rechneten, zögen ihre Bewerbung in der Regel zurück, um ihre Beförderungschancen in der nächsten Beförderungskampagne nicht zu gefährden. Berücksichtigt man auch diese Beurteilungsentwürfe, dürfe von einer ausreichenden Ausschöpfung des Beurteilungsspektrums ausgegangen werden. Darüber hinaus sei auch bei den vergebenen Noten stets eine Differenzierung im Rahmen der Einzellexegese möglich gewesen und auch durchgeführt worden.

- 518 Die Binnendifferenzierung anhand der Leistungs- und Befähigungsmerkmale habe der in den vergangenen Jahren geübten und im Ministerium anerkannten Praxis entsprochen. Mit der Einführung des Regelbeurteilungsverfahrens werde eine noch weitergehende Differenzierung ermöglicht.
- 519 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die bisherige Vorgehensweise den Vorgaben der Rechtsprechung zur Binnendifferenzierung nicht genügt.

2.7 Beurteilungskonferenzen rechtlich problematisch

- 520 Um zu einer objektiven Bewertung der zu Beurteilenden zu gelangen, muss soweit wie möglich gleichmäßig verfahren werden. Daher müssen Beurteilungsmaßstäbe gleich sein und gleich angewendet werden. Beurteilungskonferenzen sind geeignete Instrumente, um sicherzustellen, dass die Beurteilungsmaßstäbe gleich

angewandt werden.⁴⁴⁷ Eine Festlegung der konkreten Beurteilungsergebnisse durch die Beurteilungskonferenz selbst ist unzulässig.⁴⁴⁸

- 521 Das Ministerium führte in den Jahren 2023 und 2024 erstmals Beurteilungskonferenzen durch. Protokolle über den Verlauf der Konferenzen wurden nicht erstellt. Jedoch ergab sich aus im Vorfeld erstellten Vorlagen, dass in der Beurteilungskonferenz zunächst ein „Ranking“ der jeweiligen Beamtinnen und Beamten desselben Statusamtes festgelegt werden sollte, welches „nicht auf der Basis der erstellten Beurteilungen“ erfolgte. Anhand dieses Rankings sollte eine „Anpassung der zugrundeliegenden Beurteilungen und damit einhergehend eine Vereinheitlichung des Beurteilungsmaßstabs“ erfolgen.
- 522 Es konnte daher nicht ausgeschlossen werden, dass die Beurteilungskonferenzen in unzulässiger Weise selbst die Beurteilungsergebnisse festgelegt hatten.
- 523 Das Ministerium hat erklärt, die Anpassung von Beurteilungsentwürfen sei ausschließlich unter Maßstabsgesichtspunkten erfolgt. Die Erstellung des Rankings habe ausschließlich der Verdeutlichung des vorgegebenen Beurteilungsmaßstabs und der Hinwirkung auf leistungsgerecht abgestufte und untereinander vergleichbare Beurteilungsergebnisse gedient. Die zitierten Formulierungen in den Vermerken zur Vorbereitung der Beurteilungskonferenzen hätten

⁴⁴⁷ Hamburgisches Oberverwaltungsgericht (OVG Hamburg), Beschluss vom 3. Februar 2009 – 1 Bs 208/08 (juris Rn. 10).

⁴⁴⁸ OVG Hamburg, Beschluss vom 3. Februar 2009 – 1 Bs 208/08 (juris Rn. 10) und OVG Niedersachsen, Beschluss vom 6. Januar 2010 – 5 LA 223/08 (juris Rn. 7).

nicht dem tatsächlichen Verlauf dieser Termine entsprochen. Sofern die Vermerke diesen Eindruck vermittelt haben sollten, sei dies zu bedauern.

2.8 Mängel bei der Neueinstellung von Tarifbeschäftigen

524 Mehrfach stellte das Ministerium Tarifbeschäftigte ein, ohne die tarifvertraglichen Regelungen zu beachten. So ordnete es sie in mehreren Fällen höheren tariflichen Stufen zu, obwohl die tariflichen Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen. Bei einem vorherigen Arbeitgeber erworbene Stufen wurden übernommen⁴⁴⁹, obwohl die dort ausgeübte Tätigkeit nicht gleichwertig war und einer niedrigeren Entgeltgruppe entsprach. Förderliche Zeiten⁴⁵⁰ wurden bei einem Stellenwechsel innerhalb der Landesverwaltung anerkannt, obwohl dies grundsätzlich unzulässig war. In zahlreichen Fällen war die Stufenzuordnung nicht dokumentiert. Der vorgeschriebene Vordruck⁴⁵¹ zur Dokumentation der Entgeltstufe fehlte in diesen Fällen.

525 Das Ministerium hat erklärt, es habe in mehreren Fällen die Dokumentation der Stufenzuordnung bereits ergänzt. In anderen Fällen dauere die Prüfung der Stufenzuordnung noch an. In weiteren Fällen sei eine Korrektur der Stufenzuordnung nicht mehr möglich, da das Beschäftigungsverhältnis geendet habe oder die Beschäftig-

ten in ein Beamtenverhältnis berufen worden seien. Hinsichtlich der Übernahme der beim vorherigen Arbeitgeber erworbenen Stufe ergebe sich die geforderte Gleichwertigkeit der Tätigkeiten weder aus dem Wortlaut des Tarifvertrages noch aus dem vorgeschriebenen Vordruck. Auch die Unzulässigkeit der Berücksichtigung förderlicher Zeiten bei Stellenwechseln innerhalb der Landesverwaltung sei weder der Vorschrift noch dem Vordruck zu entnehmen.

526 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich die erforderliche Gleichwertigkeit der alten und der neuen Tätigkeit aus der Grundsystematik des TV-L ergibt. Dies wird von der Kommentarliteratur bestätigt.⁴⁵² Auf die Unzulässigkeit der Berücksichtigung förderlicher Zeiten bei Stellenwechseln innerhalb der Landesverwaltung weist das einschlägige Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen⁴⁵³ hin.

⁴⁴⁹ § 16 Abs. 2a Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L).

⁴⁵⁰ § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L.

⁴⁵¹ Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 16. Dezember 2021, Az.: P 0321-0020#2021/0023-0401 417.

⁴⁵² Breier / Dassau, Tarif- und Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst der Länder, Rn. 238 zu § 16 TV-L, 125. Ergänzungslieferung.

⁴⁵³ Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 16. Dezember 2021, Az.: P 0321-0020#2021/0023-0401 417.

2.9 Fehlende Arbeitsplatzbeschreibungen für Tarifbeschäftigte

527 Die Eingruppierung von Tarifbeschäftigten richtet sich nach den Tätigkeitsmerkmalen der Entgeltordnung (EntGO) zum TV-L.⁴⁵⁴ Maßgebend für eine tarifgerechte Eingruppierung ist danach die auszuübende Tätigkeit. Daher sind für Tarifbeschäftigte entsprechende Stellenbeschreibungen zu erstellen, in denen die auszuübenden Tätigkeiten tarifrechtlich bewertbar wiedergegeben werden.⁴⁵⁵ Die Stellenbeschreibung und die Stellenbewertung bilden die Arbeitsplatzbeschreibung, welche als Nachweis der tarifgerechten Vergütung von Tarifbeschäftigten dient.

528 In keinem der geprüften Stellenbesetzungsverfahren, die Tarifbeschäftigte betrafen, hatte das Ministerium Arbeitsplatzbeschreibungen erstellt. Es war daher nicht nachvollziehbar, ob die Entgeltgruppen der Tarifbeschäftigten den von ihnen auszuübenden Tätigkeiten entsprachen.

529 Eine Höhergruppierung von Tarifbeschäftigten setzt voraus, dass diesen dauerhaft eine höherwertige Tätigkeit übertragen wird. Für den Nachweis, dass die künftig auszuübende Tätigkeit einer höheren Entgeltgruppe entspricht, ist eine Arbeitsplatzbeschreibung erforderlich.

530 Das Ministerium hatte vor der weit überwiegenden Anzahl der geprüften Höhergruppierungen keine Arbeitsplatzbeschreibung erstellt. Ob die Voraussetzungen für die vorgenommenen Höhergruppierungen vorlagen, war deshalb nicht nachvollziehbar. Erst seit Ende 2024 fertigte das Ministerium vor Höhergruppierungen Stellenbeschreibungen an und ließ diese durch Externe bewerten.

531 Das Ministerium hat erklärt, es erstelle seit Mitte 2023 sukzessive Arbeitsplatzbeschreibungen für alle Tarifbeschäftigte. Die Ergebnisse würden dokumentiert und fehlerhafte Eingruppierungen korrigiert. Noch fehlende Arbeitsplatzbeschreibungen würden nachgeholt. Auch Höhergruppierungen würden nur noch auf Grundlage von entsprechenden Stellenbewertungen durchgeführt.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) sicherzustellen, dass in Bereichen mit einer Unterrepräsentanz von Frauen zu besetzende Positionen grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben werden,

⁴⁵⁴ § 12 Abs. 1 TV-L.

⁴⁵⁵ Z. B. Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 25. November 2002, Az.: P 2100/22 A - 417.

- b) konstitutive Anforderungsmerkmale in den Anforderungsprofilen der Stellenausschreibungen künftig mit Mindestanforderungen für Leistungen und Befähigungen, wie beispielsweise Mindestnoten, zu verbinden,
- c) sicherzustellen, dass Bewerberinnen und Bewerber, die nicht alle konstitutiven Anforderungsmerkmale erfüllen, bei der Auswahlentscheidung nicht berücksichtigt werden,
- d) zu gewährleisten, dass nach internen Stellenausschreibungen nur interne Bewerberinnen und Bewerber für das weitere Auswahlverfahren berücksichtigt werden,
- e) zur Ermittlung des Leistungsstandards konkurrierender Bewerberinnen und Bewerber in erster Linie auf möglichst aktuelle dienstliche Beurteilungen oder Arbeitszeugnisse zurückzugreifen sowie Beurteilungen interner und externer Bewerberinnen und Bewerber möglichst kompatibel zu machen und dies nachvollziehbar zu dokumentieren,
- f) sicherzustellen, dass die Durchführung der Auswahlverfahren und die Dokumentation der Auswahlentscheidungen nach einheitlichen Standards erfolgen und den rechtlichen Vorgaben entsprechen,
- g) sicherzustellen, dass Beurteilungen als Grundlage von Auswahlentscheidungen hinreichend differenziert und die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze beachtet werden,
- h) sicherzustellen, dass Beurteilungsergebnisse nicht in unzulässiger Weise durch Beurteilungskonferenzen festgelegt werden,
- i) die fehlerhaften Stufenzuordnungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu korrigieren und eine Rückforderung der überzahlten Beträge zu prüfen,
- j) sicherzustellen, dass der ausgefüllte Vordruck zur Ermittlung der Entgeltstufe bei jeder Stufenzuordnung zur Personalakte genommen wird,
- k) Arbeitsplatzbeschreibungen für alle Tarifbeschäftigte zu erstellen, die Eingruppierungen auf der Grundlage der Arbeitsplatzbeschreibungen zu überprüfen und fehlerhafte Eingruppierungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu korrigieren.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

12 Stellenbesetzungsverfahren beim Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität

- 1 Allgemeines
- 2 Wesentliche Prüfungsergebnisse
- 3 Folgerungen

Stellenbesetzungsverfahren beim Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität

• Defizite bei Einstellungsverfahren und bei der Anwendung des Tarifrechts

Die Stellenausschreibungen und Stellenbesetzungsverfahren des Ministeriums wiesen teilweise Defizite auf:

- Die Verfahrensweise bei der Ausschreibung von Stellen war nicht einheitlich. Während die Stellen in den Fachabteilungen durchgängig ausgeschrieben wurden, schrieb das Ministerium Stellen in seinem Leitungsstab in mehreren Fällen nicht aus. Die verfassungsrechtlich gebotene Bestenauslese war bei der Besetzung dieser Stellen nicht in gleicher Weise gewährleistet.
- Konkrete Anforderungen an die erforderlichen Studien- und Berufsabschlüsse, wie Mindestnoten, fehlten überwiegend. Dies erschwerte die Bestenauslese.
- Die Auswahlentscheidung erfolgte meistens nicht auf der Grundlage von dienstlichen Beurteilungen oder Arbeitszeugnissen, sondern beruhte unzulässigerweise allein auf den Auswahlgesprächen.

- Die Durchführung der Stellenbesetzungsverfahren und die Dokumentation der Auswahlentscheidungen genügten überwiegend nicht den rechtlichen Anforderungen.

Die Maßstäbe für die Erstellung von Beurteilungen wurden nicht hinreichend konkret und teilweise verspätet bekannt gegeben. Es war auch nicht nachvollziehbar, wie die Beachtung der Maßstäbe sichergestellt wurde.

Die gebotenen Arbeitsplatzbeschreibungen als Grundlage für die Ein- und Höhergruppierungen von Tarifbeschäftigte fehlten häufig. In der Folge war nicht erkennbar, ob die Voraussetzungen für die vorgenommenen Ein- und Höhergruppierungen vorlagen. Die Stufenzuordnungen entsprachen teilweise nicht den tariflichen Vorgaben.

1 Allgemeines

532 Öffentliche Ämter sind nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung der Bewerberinnen und Bewerber zu besetzen.⁴⁵⁶ Hierdurch wird das fachliche Niveau und die rechtliche Integrität des öffentlichen Dienstes gewährleistet.⁴⁵⁷ Bewerberinnen und Bewerber haben einen Anspruch auf eine fehlerfreie Entscheidung über ihre Bewerbung, den sogenannten Bewerberverfahrensanspruch.⁴⁵⁸

533 Der Rechnungshof hat beim Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität die Ordnungsmäßigkeit von Stellenbesetzungsverfahren bei Einstellungen und Beförderungen geprüft.⁴⁵⁹ In die Prüfung einbezogen waren vom 1. Januar 2021 bis 31. Dezember 2024 durchgeführte Verfahren

- zur Einstellung oder Beförderung von Beamtinnen und Beamten ab dem dritten Einstiegsamt sowie
- zur Begründung von Beschäftigungsverhältnissen oder von Höhergruppierungen von Tarifbeschäftigte ab Entgeltgruppe E 10.

534 Insgesamt prüfte der Rechnungshof 295 Stellenbesetzungsverfahren.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Uneinheitliche Vorgehensweise bei Stellenausschreibungen

535 Das Ministerium ging bei der Ausschreibung von Stellen uneinheitlich vor. In den Fachabteilungen schrieb es zu besetzende Stellen durchgängig aus. Im Leitungsstab besetzte es hingegen vier Stellen sowohl im Beamten- als auch im Tarifbereich ohne Ausschreibung. Nur in diesen Fällen berief sich das Ministerium auf die vom Landespersonalausschuss zugelassenen Ausnahmen oder auf die fehlende Pflicht zur Ausschreibung für Stellen von Tarifbeschäftigte. Ferner begründete es den Ausschreibungsverzicht pauschal mit dem für die Stelle erforderlichen besonderen Vertrauensverhältnis und der Dringlichkeit einer zeitnahen Nachbesetzung.

⁴⁵⁶ Artikel 33 Abs. 2 Grundgesetz und Artikel 19 Verfassung für Rheinland-Pfalz.

⁴⁵⁷ Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 25. November 2004 – 2 C 17/03 (juris Rn. 13).

⁴⁵⁸ Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss vom 10. Dezember 2008 – 2 BvR 2571/07 (juris Rn. 10).

⁴⁵⁹ Die Prüfungen von Stellenbesetzungsverfahren beim Ministerium des Innern und für Sport, beim Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung und beim Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration waren Gegenstand der Jahresberichte 2024, Nr. 4 (Drucksache 18/8800), Entwicklung Entlastungsverfahren unter <https://rechnungshof.rlp.de/veroeffentlichungen/jahresberichte/jahresbericht-2024/nr-4-stellenbesetzungsverfahren-beim-ministerium-des-innern-und-fuer-sport> und 2025, Nrn. 7 und 8 (Drucksache 18/11500), Entwicklung Entlastungsverfahren unter <https://rechnungshof.rlp.de/veroeffentlichungen/jahresberichte/jahresbericht-2025/nr-7-stellenbesetzungsverfahren-beim-ministerium-fuer-arbeit-soziales-transformation-und-digitalisierung> und <https://rechnungshof.rlp.de/veroeffentlichungen/jahresberichte/jahresbericht-2025/nr-8-stellenbesetzungsverfahren-beim-ministerium-fuer-familie-frauen-kultur-und-integration>.

536 Freie oder frei werdende Planstellen sind grundsätzlich auszuschreiben.⁴⁶⁰ Die Ausschreibung freier Stellen dient dem öffentlichen Interesse an einer möglichst breiten Entscheidungsgrundlage für die Gewinnung geeigneter Bewerberinnen und Bewerber und sichert damit den Leistungsgrundsatz sowie die Chancengleichheit.⁴⁶¹ Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht sind in § 11 Abs. 1 Satz 3 und 4 LBG geregelt. Diese betreffen insbesondere politische Beamtinnen und Beamte sowie unvorhergesehene Neubesetzungen von Stellen. Über weitere Ausnahmen entscheidet der Landespersonalausschuss.⁴⁶² Dieser hat weitreichende allgemeine Ausnahmen von der Pflicht zur Ausschreibung für Stellen von Beamtinnen bzw. Beamten zugelassen.⁴⁶³

537 Für Stellen von Tarifbeschäftigte ist eine Ausschreibungspflicht weder gesetzlich noch tarifvertraglich festgelegt. Jedoch ist auch hier § 7 Abs. 1 Landesgleichstellungsgesetz (LGG) zu beachten. Danach sind alle zu besetzenden Positionen, somit auch Stellen von Tarifbeschäftigte, grundsätzlich auszuschreiben.

538 Auch für den Leitungsstab des Ministeriums gelten die grundsätzliche Pflicht zur Stellenausschreibung und die gesetzlich abschließend

geregelten Ausnahmeregelungen. Soweit der Landespersonalausschuss Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht für Stellen der Besoldungsgruppen A 13 und A 14 beschlossen hatte, war nicht ersichtlich, warum das Ministerium nur bei Besetzungsverfahren im Leitungsstab hiervon Gebrauch machte. Eine Bestenauslese fand in diesen Fällen nicht in gleicher Weise statt.

539 Das Ministerium hat erklärt, es habe fast alle freien Planstellen und Stellen ausgeschrieben. Lediglich in vier von 166 Fällen sei auf eine Ausschreibung verzichtet worden. Zukünftig würden die gesetzlichen Ausnahmetatbestände bzw. die Beschlüsse des Landespersonalausschusses eng ausgelegt und bei Inanspruchnahme nachvollziehbar begründet.

2.2 Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung nach dem Landesgleichstellungsgesetz teilweise nicht beachtet

540 In Bereichen⁴⁶⁴, in denen Frauen unterrepräsentiert sind⁴⁶⁵, sollen zu besetzende Positionen öffentlich ausgeschrieben werden, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.⁴⁶⁶ Durch die öffentliche

⁴⁶⁰ § 11 Abs. 1 Satz 1 Landesbeamtengesetz (LBG).

⁴⁶¹ Grabendorff/Arend, Landesbeamtengesetz Rheinland-Pfalz, § 11 LBG, Erl. II.1, 67. Ergänzungslieferung.

⁴⁶² § 11 Abs. 1 Satz 5 LBG.

⁴⁶³ Bekanntmachung des Vorsitzenden des Landespersonalausschusses zuletzt vom 25. April 2018 (MinBl. 2018, S. 73). Dies hat der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2024 beanstandet. Er hat angeregt, allgemeine Ausnahmetatbestände wie in anderen Bundesländern auch in Rheinland-Pfalz gesetzlich zu regeln (Drucksache 18/8800 S. 81). Der Landtag hat zustimmend zur Kenntnis genommen, dass die Landesregierung die derzeit bestehenden gesetzlichen Regelungen überprüft. Sollte Regelungsbedarf bestehen, werde dies im Rahmen eines künftigen Gesetzgebungsvorhabens mitberücksichtigt werden (Drucksache 18/10344 S. 5).

⁴⁶⁴ Bereiche im Sinne des LGG sind die einzelnen Besoldungs- und Entgeltgruppen sowie zusätzlich die Führungspositionen innerhalb einer Dienststelle, § 3 Abs. 7 LGG.

⁴⁶⁵ Frauen sind nach § 3 Abs. 8 LGG dann unterrepräsentiert, wenn ihr Anteil an der Beschäftigung in einem Bereich unter 50 % liegt.

⁴⁶⁶ § 7 Abs. 4 Satz 1 LGG.

Ausschreibung soll sich die Anzahl der möglichen Bewerberinnen erhöhen. Nur in begründeten Ausnahmefällen kann auf die öffentliche Ausschreibung verzichtet werden.⁴⁶⁷

541 Im Ministerium waren Frauen im Bereich der Führungspositionen im Prüfungszeitraum unterrepräsentiert. Gleichwohl schrieb das Ministerium in drei geprüften Stellenbesetzungsverfahren Führungspositionen nur intern aus. Gründe für das Absehen von einer öffentlichen Ausschreibung waren nicht dokumentiert.

542 Das Ministerium hat erklärt, die Aktualisierung seines Gleichstellungsplans sei derzeit in Bearbeitung. Es könne bereits festgestellt werden, dass im Bereich der Führungspositionen Frauen nicht mehr unterrepräsentiert seien. Sollte zukünftig wieder eine Unterrepräsentanz eintreten, würden die Stellen grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben. Etwaige Ausnahmen würden künftig nachvollziehbar dokumentiert.

2.3 Stellenausschreibungen als Grundlage für die Bestenauslese nur bedingt geeignet

543 Das Ministerium verzichtete in den Stellenausschreibungen bei den als zwingende Voraussetzung geforderten Studien- oder Berufsabschlüssen weit überwiegend auf die Festlegung von Mindestanforderungen, wie einer Mindestnote für den Studienabschluss und auf Leistungsausprägungen. Mindestnoten verlangte es nur für Juristinnen und Juristen, indem es mindestens befriedigende Examen forderte.

544 Im Anforderungsprofil einer zu besetzenden Stelle legt der Dienstherr verbindlich fest, welche Kriterien für die Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber maßgeblich sind.⁴⁶⁸ Mit der Festlegung von Mindestanforderungen für Leistungen und Befähigungen übt der Dienstherr den ihm offenstehenden Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Eignung der Bewerberinnen und Bewerber aus. Denn die erzielte Abschlussnote ist für die prognostische Beurteilung der fachlichen und persönlichen Eignung der Bewerberinnen und Bewerber besonders aussagekräftig.⁴⁶⁹

545 Das Ministerium hat erklärt, die Anregung, konstitutive Anforderungsmerkmale in den Anforderungsprofilen der Stellenausschreibungen künftig mit Leistungsausprägungen/-differenzierungen, wie beispielsweise Mindestnoten, zu verbinden, werde aufgegriffen. Bei zukünftigen Stellenausschreibungen würden diese im Zusammenhang mit den konstitutiven Merkmalen grundsätzlich aufgenommen.

2.4 Unzureichende Berücksichtigung dienstlicher Beurteilungen

546 Bei externen Stellenbesetzungsverfahren des Ministeriums war zu meist nicht erkennbar, wie Beurteilungen oder Arbeitszeugnisse bei der Auswahlentscheidung berücksichtigt worden waren. Das Ministerium führte regelmäßig pauschal aus, dass Beurteilungen und Zeugnisse wegen erheblich abweichender Beurteilungszeit-

⁴⁶⁷ § 7 Abs. 4 Satz 3 LGG.

⁴⁶⁸ BVerwG, Urteil vom 16. August 2001 – 2 A 3/00 (juris Rn. 32).

⁴⁶⁹ Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG Nordrhein-Westfalen), Beschluss vom 16. Juli 2020 – 1 A 438/18 (juris Rn. 25).

räume und Tätigkeitsfelder nicht vergleichbar seien. Für die Auswahlentscheidung dürfe daher strukturierten Auswahlgesprächen als Erkenntnismittel die entscheidende Rolle zukommen.

547 Nach dem Grundsatz der Bestenauslese ist für den Leistungsvergleich zwischen den Bewerberinnen und Bewerbern in erster Linie auf aktuelle dienstliche Beurteilungen oder Arbeitszeugnisse zurückzugreifen.⁴⁷⁰ Ein Beurteilungsvergleich scheidet hierbei nicht schon deshalb aus, weil Beurteilungen von verschiedenen Dienstherren oder mit unterschiedlichen Beurteilungszeiträumen miteinander zu vergleichen sind. Selbst unterschiedliche Beurteilungsarten (z. B. Probezeitbeurteilungen und Beurteilungen zur Verbeamung auf Lebenszeit) rechtfertigen keinen Verzicht auf einen Leistungsvergleich anhand dienstlicher Beurteilungen.⁴⁷¹ Wann die einem Leistungsvergleich zugrunde liegenden Beurteilungen nicht mehr hinreichend miteinander vergleichbar sind, ist letztlich unter Berücksichtigung aller Umstände des jeweiligen Einzelfalls zu entscheiden.⁴⁷²

548 Erst und nur dann, wenn nach der von der Rechtsprechung geforderten Ausschöpfung aller Erkenntnisquellen keine hinreichend verlässliche Grundlage für einen Leistungsvergleich besteht oder

anhand der Beurteilungen, soweit sie vergleichbar sind, ein Qualifikationsgleichstand der Bewerberinnen und Bewerber angenommen werden kann, ist zur Feststellung ihrer Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung Raum für den Rückgriff auf weitere Hilfsmittel wie Vorstellungsgespräche. Auch in diesem Fall ist es jedoch grundsätzlich nicht gerechtfertigt, die Ergebnisse der Vorstellungsgespräche gegenüber den anderen Erkenntnisquellen einseitig in den Vordergrund zu rücken.⁴⁷³ Die Erkenntnisse sind lediglich Momentaufnahmen, die schon ihrer Konzeption nach nicht geeignet sind, an die Stelle einer Beurteilung zu treten, die regelmäßig einen längeren Leistungszeitraum abbildet.⁴⁷⁴ Ihnen kommt neben den dienstlichen Beurteilungen im Grundsatz nur eine Abrundungswirkung zu.⁴⁷⁵

549 Das Vorgehen des Ministeriums genügte den Anforderungen der Rechtsprechung an die nach Artikel 33 Abs. 2 Grundgesetz gebotene Bestenauslese nicht. Ein heterogenes Bewerberfeld darf nicht dazu führen, dass wegen der eingeschränkten Vergleichbarkeit der Beurteilungen und Arbeitszeugnisse auch die Leistungen der Bewerberinnen und Bewerber als unvergleichbar betrachtet werden. Vielmehr ist die auswählende Behörde gehalten, die Vergleichbarkeit herzustellen.⁴⁷⁶ Auch bei einem heterogenen Bewerberfeld

⁴⁷⁰ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 9. August 2016 – 2 BvR 1287/16 (juris Orientierungssatz 1b).

⁴⁷¹ Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (OVG Niedersachsen), Beschluss vom 11. Juni 2024 – 5 ME 34/24 (juris Rn. 41 ff.).

⁴⁷² OVG Niedersachsen, Beschluss vom 11. Juni 2024 – 5 ME 34/24 (juris Rn. 43).

⁴⁷³ OVG Niedersachsen, Beschluss vom 13. Oktober 2006 – 5 ME 115/06 (juris Rn. 27).

⁴⁷⁴ OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 29. November 2013 – 6 B 1193/13 (juris Rn. 24).

⁴⁷⁵ Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (OVG Niedersachsen), Beschluss vom 11. Juni 2024 – 5 ME 34/24 (juris Rn. 26).

⁴⁷⁶ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 9. August 2016 – 2 BvR 1287/16 (juris Orientierungssatz 1b).

mit Arbeitszeugnissen und dienstlichen Beurteilungen mit unterschiedlichen Beurteilungszeiträumen dürfen diese nicht durch das alleinige Heranziehen von Auswahlgesprächen entwertet werden.

550 Das Ministerium hat erklärt, es habe Arbeitszeugnisse und Beurteilungen bereits im Vorfeld bei der Sichtung und Vorauswahl berücksichtigt. Dies sei jedoch nicht immer ausreichend dokumentiert worden. Es beabsichtige, die Dokumentation der Bewertung von Arbeitszeugnissen und Beurteilungen zukünftig im Auswahlvermerk bzw. als Anlage zu hinterlegen.

551 Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG⁴⁷⁷ und des BVerwG⁴⁷⁸ der Leistungsvergleich zwischen konkurrierenden Bewerberinnen und Bewerbern in erster Linie auf der Grundlage von Zeugnissen und Beurteilungen zu erfolgen hat. Es genügt nicht, die Beurteilungen und Zeugnisse ausschließlich bei der Vorauswahl zu berücksichtigen.

2.5 Auswahlentscheidungen überwiegend nicht hinreichend dokumentiert

552 Das Ministerium erstellte in allen geprüften Stellenbesetzungsverfahren Auswahlvermerke. Diese enthielten überwiegend keine Angaben zu den Gründen für die Auswahl der zu den Vorstellungsgesprächen Eingeladenen. Ebenso waren die Gründe für die Einstellung von Bewerberinnen und Bewerbern nicht in allen Fällen nachvollziehbar dokumentiert, insbesondere fehlte häufig eine Bezugnahme auf die fakultativen Kriterien des Anforderungsprofils. Auch der Inhalt der Vorstellungsgespräche, der eine Grundlage für die Auswahlentscheidung bildete, war nicht immer nachvollziehbar.

553 Die Auswahlvermerke genügten nicht den rechtlichen Anforderungen. Der Dienstherr hat die wesentlichen Erwägungen der Auswahlentscheidungen schriftlich zu dokumentieren. Nur so können unterlegene Mitbewerberinnen und Mitbewerber beurteilen, ob Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen den Anspruch auf faire und chancengleiche Behandlung ihrer Bewerbung bestehen und ob sie gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen möchten.⁴⁷⁹ Eine nachvollziehbare Dokumentation ermöglicht es dem Gericht, die angegriffene Entscheidung zu überprüfen.⁴⁸⁰ Maßgeblich für die Beantwortung der Frage, welche Erwägungen der Dienstherr der Auswahlentscheidung zugrunde gelegt hat, ist der Auswahlvermerk. Nur die dort niedergelegten Gründe können die Rechtmäßigkeit der Auswahlentscheidung stützen und nur diese Gründe kann die oder der im Auswahlverfahren Unterlegene ggf. zur Nachprüfung in einem Rechtsbehelfsverfahren anführen.⁴⁸¹

⁴⁷⁷ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 9. August 2016 – 2 BvR 1287/16 (juris Orientierungssatz 1b).

⁴⁷⁸ BVerwG, Beschluss vom 27. September 2011 – 2 VR 3/11 (juris Leitsatz 2).

⁴⁷⁹ BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 2008 – 2 BvR 2571/07 (juris Rn. 10).

⁴⁸⁰ BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 – 2 BvR 2453/15 (juris Rn. 20).

⁴⁸¹ OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 16. Oktober 2017 – 6 B 685/17 (juris Rn. 3).

554 Durch die unzureichende Dokumentation konnte eine rechtsfehlerfreie Durchführung der Auswahlverfahren weder belegt noch nachvollzogen werden.

555 Das Ministerium hat erklärt, es habe Vorstellungsgespräche anhand eines einheitlichen Fragebogens durchgeführt, jedoch sei die Bewertung nicht in jedem Fall transparent dokumentiert worden. Es beabsichtige, zukünftig die Dokumentation der Vorstellungsgespräche im Rahmen einer strukturierten Übersicht im Auswahlvermerk bzw. als Anlage zu hinterlegen.

556 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass nicht nur die Dokumentation der Vorstellungsgespräche unzureichend war, sondern dass auch die Auswahlvermerke insgesamt nicht den rechtlichen Anforderungen entsprachen. Beispielsweise war teilweise nicht erkennbar, warum trotz erfüllter konstitutiver Anforderungen keine Einladung zum Vorstellungsgespräch erfolgte.

2.6 Beurteilungsmaßstäbe nicht hinreichend konkret und verspätet festgelegt

557 Die Entscheidungen über Beförderungen erfolgen nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung der Beamtinnen und Beamten auf der Grundlage dienstlicher Beurteilungen. Die wesentliche Aussagekraft erhalten dienstliche Beurteilungen erst aufgrund ihrer Relation zu den Bewertungen anderer dienstlicher Beurteilungen. Um zu der erforderlichen objektiven Bewertung der einzelnen

Beamtinnen und Beamten zu gelangen und deren Vergleichbarkeit zu gewährleisten, muss soweit wie möglich gleichmäßig verfahren werden. Daher müssen die Beurteilungsmaßstäbe gleich sein und gleich angewandt werden.⁴⁸² Beurteilungskonferenzen sollen die einheitliche Beachtung dieser festgelegten Maßstäbe gewährleisten.

558 Das Ministerium gab die Beurteilungsmaßstäbe durch ein Schreiben der Hausleitung (2021) und durch Informationsveranstaltungen (2022 und 2023) für die Beurteilenden bekannt. Die Beurteilungsmaßstäbe waren jedoch nicht hinreichend konkret. Zudem erfolgte die Bekanntgabe 2021 erst, nachdem die Beurteilungsentwürfe teilweise bereits erstellt worden waren. Zur Beförderungskampagne 2024 wurden dem Rechnungshof keine Unterlagen zu Beurteilungsmaßstäben vorgelegt. Ob und wie Beurteilungsmaßstäbe eingehalten wurden, war nicht nachvollziehbar. Die ab 2022 durchgeführten Beurteilungskonferenzen wurden nicht protokolliert.

559 Das Ministerium hat erklärt, mit Einführung der Regelbeurteilung zum 1. Juli 2025 sei ein transparentes Beurteilungsverfahren etabliert worden, welches gewährleiste, dass die Beurteilungsmaßstäbe den Beurteilenden vor Erstellung der Beurteilungen bekannt gegeben würden und hinreichend konkret seien. Zudem werde die Beachtung der Beurteilungsmaßstäbe und eine nachvollziehbare Dokumentation gewährleistet. Zur Sicherstellung einheitlicher

⁴⁸² Hamburgisches Oberverwaltungsgericht (OVG Hamburg), Beschluss vom 3. Februar 2009 – 1 Bs 208/08 (juris Rn. 10).

Bewertungsmaßstäbe sei nach der aktuell geltenden Verwaltungs-
vorschrift auch eine Maßstabskonferenz vorgesehen, die schon vor
Erstellung der Beurteilungen stattfinde.

2.7 Mängel bei der Neueinstellung von Tarifbeschäftigen

560 Mehrfach stellte das Ministerium Tarifbeschäftigte ein, ohne tarif-
vertragliche Regelungen zu beachten. So ordnete es sie in mehreren
Fällen höheren tariflichen Stufen zu, obwohl die hierfür benötigten
Berufserfahrungszeiten nicht mit Zeugnissen oder anderen Nach-
weisen belegt waren. Bei einem vorherigen Arbeitgeber erworbene
Stufen wurden übernommen⁴⁸³, obwohl die dort ausgeübte Tätig-
keit nicht gleichwertig war und einer niedrigeren Entgeltgruppe
entsprach.

561 Das Ministerium hat erklärt, fehlende Nachweise seien bereits an-
gefordert und teilweise auch bereits vorgelegt worden. In allen Fäl-
len hätten die Beschäftigten das Vorliegen der benötigten Erfah-
rungszeiten glaubhaft dargelegt. Bezüglich der Übernahme der
bei einem Vorarbeiter erworbenen Stufe entstamme die Vor-
aussetzung der Gleichwertigkeit der vorherigen Tätigkeit als unge-
schriebenes Tatbestandsmerkmal der Kommentarliteratur, habe
aber keinen Eingang in die Durchführungshinweise des Finanzmi-
nisteriums Rheinland-Pfalz gefunden. Dies sei auch konsequent,

da die Gewinnung von gut ausgebildeten und berufserfahrenen
kommunalen Beschäftigten für höher bewertete Stellen beim Land
Rheinland-Pfalz ansonsten gravierend erschwert werde.

562 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich die erforderliche
Gleichwertigkeit der alten und der neuen Tätigkeit aus der Grund-
systematik des TV-L ergibt. Dies wird von der Kommentarliteratur
bestätigt.⁴⁸⁴

2.8 Fehlende Arbeitsplatzbeschreibungen für Tarifbeschäftigte

563 Die Eingruppierung von Tarifbeschäftigten richtet sich nach den Tätig-
keitsmerkmalen der Entgeltordnung (EntGO) zum TV-L.⁴⁸⁵ Maßge-
bend für eine tarifgerechte Eingruppierung ist danach die auszu-
übende Tätigkeit. Daher sind für Tarifbeschäftigte entsprechende
Stellenbeschreibungen zu erstellen, in denen die auszuübenden
Tätigkeiten tarifrechtlich bewertbar wiedergegeben werden.⁴⁸⁶ Die
Stellenbeschreibung und die Stellenbewertung bilden die Arbeits-
platzbeschreibung, welche als Nachweis der tarifgerechten Vergü-
tung von Tarifbeschäftigten dient.

⁴⁸³ § 16 Abs. 2a Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L).

⁴⁸⁴ Breier / Dassau, Tarif- und Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst der Länder, Rn. 238 zu § 16 TV-L, 125. Ergänzungslieferung.

⁴⁸⁵ § 12 Abs. 1 TV-L.

⁴⁸⁶ Z. B. Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 25. November 2002, Az.: P 2100/22 A - 417.

- 564 In nahezu allen der geprüften Stellenbesetzungsverfahren, die Tarifbeschäftigte betrafen, hatte das Ministerium keine Arbeitsplatzbeschreibungen erstellt. Es war daher nicht nachvollziehbar, ob die Entgeltgruppen der Tarifbeschäftigte den von ihnen auszuübenden Tätigkeiten entsprachen.
- 565 Eine Höhergruppierung von Tarifbeschäftigte setzt voraus, dass diesen dauerhaft eine höherwertige Tätigkeit übertragen wird. Für den Nachweis, dass die künftig auszuübende Tätigkeit einer höheren Entgeltgruppe entspricht, ist eine Arbeitsplatzbeschreibung erforderlich.
- 566 Das Ministerium hatte in der Hälfte der geprüften Höhergruppierungen zuvor keine Arbeitsplatzbeschreibung erstellt. Ob die Voraussetzungen für die Höhergruppierungen vorlagen, war nicht immer nachvollziehbar.
- 567 Das Ministerium hat erklärt, der Forderung, Arbeitsplatzbeschreibungen für alle Tarifbeschäftigte zu erstellen und deren Eingruppierung zu überprüfen, werde nachgekommen. Die Umsetzung werde hierbei schrittweise erfolgen. Vor jeder Höhergruppierung von Tarifbeschäftigte werde zukünftig die Stelle nachvollziehbar beschrieben und anhand der Tätigkeitsmerkmale der Entgeltordnung bewertet.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) sicherzustellen, dass zur Gewährleistung der Bestenauslese alle freien Planstellen und Stellen ausgeschrieben, eine einheitliche Verfahrensweise sichergestellt und die Vorgaben des Landesgleichstellungsgesetzes beachtet werden,
- b) sicherzustellen, dass in Bereichen mit einer Unterrepräsentanz von Frauen zu besetzende Positionen grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben werden,
- c) konstitutive Anforderungsmerkmale in den Anforderungsprofilen der Stellenausschreibungen künftig mit Mindestanforderungen für Leistungen und Befähigungen, wie beispielsweise Mindestnoten, zu verbinden,
- d) sicherzustellen, dass Arbeitszeugnisse und Beurteilungen zur Ermittlung des Leistungsstandes von Bewerberinnen und Bewerbern unter Beachtung der Anforderungen der Rechtsprechung ausgewertet und berücksichtigt werden,

- e) sicherzustellen, dass die Beurteilungsmaßstäbe den Beurteilenden vor Erstellung der Beurteilungsentwürfe bekannt gegeben werden, diese hinreichend konkret sind und sie beachtet werden,
- f) Arbeitsplatzbeschreibungen für alle Tarifbeschäftigte zu erstellen, die Eingruppierungen auf der Grundlage der Arbeitsplatzbeschreibungen zu überprüfen und fehlerhafte Eingruppierungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu korrigieren,
- g) die auszuübenden Tätigkeiten von Tarifbeschäftigte vor einer Höhergruppierung in allen Fällen nachvollziehbar zu beschreiben und anhand der Tätigkeitsmerkmale der Entgeltordnung zu bewerten.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) sicherzustellen, dass die Durchführung der Auswahlverfahren und die Dokumentation der Auswahlentscheidungen künftig den rechtlichen Anforderungen genügt,
- b) fehlerhafte Stufenzuordnungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu korrigieren und eine Rückforderung der überzählten Beträge zu prüfen,
- c) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben d und f zu berichten.

13 Förderungen des Pädagogischen Landesinstituts und Lehrkräftefortbildungsförderungen des Ministeriums für Bildung

- 1 Allgemeines
- 2 Wesentliche Prüfungsergebnisse
- 3 Folgerungen

Förderungen des Pädagogischen Landesinstituts und Lehrkräftefortbildungsförderungen des Ministeriums für Bildung

- Fördergrundlagen aktualisierungsbedürftig
- Umsetzung fehlerbehaftet
- Fehlende Ergebniskontrollen

Die Antragsfristen für Förderungen der Gedenkarbeit durch das Pädagogische Landesinstitut waren widersprüchlich geregelt. Es bewilligte zu spät eingereichte Anträge und zahlte Fördermittel trotz nicht fristgerecht eingereichter Verwendungsnachweise aus.

Die Förderung von Schulfahrten an die Gedenkstätten Hinzert und Osthofen durch zwei verschiedene Landesdienststellen war unwirtschaftlich.

Das Pädagogische Landesinstitut prüfte Förderanträge und Verwendungsnachweise von Hochschulprojekten nicht mit der gebotenen Sorgfalt. Prüfvermerke fehlten. Fördermittel wurden teilweise zur Zahlung angewiesen, ohne dass ein alsbaldiger Mittelbedarf bestand. Zinsfestsetzungen fehlten weitgehend.

Die Einhaltung jährlich abgeschlossener Fördervereinbarungen zur digitalen Kompetenzvermittlung kontrollierte das Pädagogische Landesinstitut unzureichend. Kennzahlen zur Messung der Programmziele waren nicht definiert.

Institutionelle Förderungen zweier kirchlicher Lehrkräftefortbildungsinstitute durch das Ministerium für Bildung basierten auf Vereinbarungen aus den 1970er Jahren. Personalkosten erstattungen wurden nicht auf Angemessenheit überprüft. Die Bewilligungsbescheide enthielten keine Regelungen zu den gebildeten Rücklagen.

Messbare Ziele als Grundlage für angemessene Wirkungskontrollen der Förderungen fehlten. Erfolgskontrollen fanden nicht statt.

1 Allgemeines

- 568 Das Pädagogische Landesinstitut (PL) bewilligte Förderungen für schulartübergreifende Maßnahmen, z. B. für die Gedenkstättenarbeit⁴⁸⁷ sowie aus dem Aktionsprogramm Aufholen nach Corona⁴⁸⁸.
- 569 Im Haushaltskapitel des PL⁴⁸⁹ finden sich u. a. auch die Zuschüsse für das Erziehungswissenschaftliche Fort- und Weiterbildungsinstitut der evangelischen Kirchen in Rheinland-Pfalz⁴⁹⁰ (EFWI) und das Institut für Lehrerfort- und -weiterbildung⁴⁹¹ (ILF).⁴⁹² Diese Mittel bewirtschaftet das Ministerium für Bildung.
- 570 Der Rechnungshof hat Förderungen des PL stichprobenweise geprüft. Hierzu zählten Förderungen der Gedenkarbeit, von Hochschulprojekten und wiederkehrende Förderungen auf der Grundlage von Fördervereinbarungen. Außerdem wurden Förderungen in die Prüfung einbezogen, die das Ministerium aus dem Kapitel des PL ausreichte. Die Prüfung umfasste schwerpunktmäßig die Jahre 2019 bis 2024.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

- 2.1 Förderung der Gedenkarbeit durch das PL – Vorgaben und Umsetzung verbesserungsbedürftig
- 571 Förderrichtlinien enthalten inhaltliche und verfahrensmäßige Voraussetzungen für die Abwicklung einzelner Förderprogramme. Sie dienen u. a. dazu, das Verwaltungshandeln und die Verteilungsmaßstäbe der Förderung für die Antragstellenden einheitlich und transparent zu gestalten.
- 572 Das PL förderte schulische Vorhaben zur Auseinandersetzung mit der Geschichte politischer Gewaltherrschaft. In den Jahren 2020 bis 2025⁴⁹³ unterstützte die dafür zuständige Koordinierungsstelle für Gedenkarbeit und Zeitzeugenbegegnungen 1.190 Vorhaben mit einem Gesamtbetrag von 500.000 €.
- 573 Das Ministerium hatte 2020 die Verwaltungsvorschrift „Richtlinie zur Förderung von schulischen Vorhaben zur Auseinandersetzung mit der Geschichte politischer Gewaltherrschaft, besonders des Nationalsozialismus“⁴⁹⁴ (im Folgenden: VV Gedenkarbeit) erlassen.

⁴⁸⁷ Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Kapitel 09 19 Schulen – Allgemein –, Titelgruppe 92; bis zum Haushaltsjahr 2024 aus Titel 547 92 Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben und seit dem Haushaltsjahr 2025 aus Titel 684 92 Zuschüsse im Rahmen der Gewaltprävention.

⁴⁸⁸ Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Kapitel 09 19 Schulen – Allgemein –, Titelgruppe 90 Titel 547 90 Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsaufgaben.

⁴⁸⁹ Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Kapitel 09 35 Pädagogisches Landesinstitut Rheinland-Pfalz (seit der Errichtung des Landesinstituts im Jahr 2010).

⁴⁹⁰ Das EFWI ist eine rechtlich unselbstständige Einrichtung der Evangelischen Kirche der Pfalz (Protestantische Landeskirche).

⁴⁹¹ Träger des ILF ist die Gemeinnützige Gesellschaft zur Förderung von Wissenschaft und Bildung mbH mit Sitz in Mainz. Gesellschafter sind die (Erz-)Bistümer Köln, Limburg, Mainz, Speyer und Trier.

⁴⁹² Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Kapitel 09 35 Pädagogisches Landesinstitut Rheinland-Pfalz, Titel 684 01 Zuschüsse an private Einrichtungen der Lehrerfort- und -weiterbildung.

⁴⁹³ Auszahlungen bis 3. Juli 2025.

⁴⁹⁴ Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung vom 19. Februar 2020, GAmtsbl. 2020, S. 99.

Danach belief sich der Förderhöchstbetrag pro Maßnahme in der Regel auf 500 €. Bei einzelnen Vorhaben überstieg die Fördersumme den festgelegten Regelbetrag, ohne dass die Gründe hierfür nachvollziehbar dokumentiert waren.

574 Neben der VV Gedenkarbeit traf das PL in einer „Förderrichtlinie für die Förderung eines schulischen Vorhabens zur Auseinandersetzung mit der Geschichte politischer Gewaltherrschaft, besonders des Nationalsozialismus“ (im Folgenden: Förderrichtlinie) eigene Festlegungen zum Verfahren.⁴⁹⁵ Darin konkretisierte das PL Verfahrensabläufe. Beispielsweise legte es eine Frist zur Vorlage der Abrechnungsunterlagen fest. Mit der Festlegung von Förderzeiträumen und einer damit verbundenen Stichtagsregelung für die Antragstellung wich es allerdings von der Antragsfrist der VV Gedenkarbeit ab. Das Ministerium hatte die Förderrichtlinie des PL an die Schulen verschickt und damit deren Geltung anerkannt, ohne allerdings die Vorgaben in seiner weiterhin geltenden VV Gedenkarbeit zu ändern. Damit war für die Antragsteller unklar, welche Regelungen galten und insbesondere welche Antragsfristen einzuhalten waren.

575 Das Ziel, durch einheitliche und standardisierte Regelungen in Förderrichtlinien die Vergabe von Fördermitteln zu optimieren, kann nicht erreicht werden, wenn sich gleichzeitig geltende Förderrichtlinien zu einem Förderzweck widersprechen. Die Aufrechterhal-

tung zweier Förderrichtlinien zum gleichen Gegenstand sollte vermieden, zumindest aber Widersprüche zwischen ihnen aufgelöst werden.

576 Das PL bewilligte regelmäßig auch verspätet eingereichte Anträge. Es förderte teilweise sogar Vorhaben, bei denen der Förderantrag erst nach deren Durchführung gestellt worden war. Von den in den Jahren 2022 bis 2025 ausgezahlten Förderungen waren nach der VV Gedenkarbeit mehr als ein Drittel nicht fristgerecht beantragt worden.⁴⁹⁶

577 Zudem zahlte das PL von 2023 bis Juli 2025 in 283 Fällen (in Summe 120.000 €) Fördermittel trotz verspäteter Vorlage der erforderlichen Verwendungs nachweise aus. Das widersprach der Förderrichtlinie und den Vorgaben der Förderzusagen.

578 Sowohl das PL als auch die Landeszentrale für politische Bildung (LpB) förderten Gedenkstättenfahrten von Schülerinnen und Schülern an die von der LpB unterhaltenen Gedenkstätten Hinzert und Osthofen⁴⁹⁷. Damit förderten zwei Stellen des Landes unter verschiedenen Voraussetzungen und in unterschiedlicher Höhe die Gedenkstättenbesuche von Schulklassen.

⁴⁹⁵ Die Förderrichtlinie ist mit Stand Mai 2025 im Internet abrufbar. https://bildung.rlp.de/fileadmin/user_upload/demokratie.bildung.rlp.de/Downloads/Foerderrichtlinie_Januar_2026_BM_final.pdf. Vorgängerfassungen datierten von Januar 2023 sowie April 2020.

⁴⁹⁶ Die Zugrundlegung der in den Förderrichtlinien des PL festgelegten Stichtagsregelungen führt zu einer noch höheren Anzahl an verspäteten Anträgen.

⁴⁹⁷ Zur Prüfung der Landeszentrale für politische Bildung siehe Beitrag Nr. 14 dieses Jahresberichts.

579 Nach der Förderrichtlinie war eine Doppelförderung durch das PL sowie einen anderen Träger in Landeshoheit wie beispielsweise die LpB ausgeschlossen. Einen entsprechenden Ausschluss sahen auch die Regelungen der LpB vor. Zur Vermeidung von Doppelförderungen fragte das PL vor der Förderzusage für Schulfahrten nach Hinzert oder Osthofen bei der LpB regelmäßig nach, ob dort ebenfalls ein Förderantrag gestellt worden war. Dies verursachte Verwaltungsaufwand, der sich bei der Konzentration der Förderung bei einer Stelle im Land vermeiden ließe.

580 Ende Oktober 2025 verlängerte das Ministerium die Gültigkeitsdauer der bis zum 31. Dezember 2025 befristeten VV Gedenkarbeit unverändert um weitere fünf Jahre⁴⁹⁸. Eine Evaluierung des Förderverfahrens nahm es – trotz der aufgezeigten Doppelregelung und der damit einhergehenden Widersprüche – im Vorfeld nicht vor.

581 Nach den Vorgaben der seit 1. Oktober 2025 geltenden Grundsätze für die Erstellung von Förderrichtlinien für staatliche Zuwendungen sind Förderprogramme „in allen geeigneten Fällen zu befristen und vor ihrer Verlängerung zu evaluieren“.⁴⁹⁹ Eine entsprechende Evaluation wäre auch vor der Verlängerung der VV Gedenkarbeit angezeigt gewesen. Außerdem war es angezeigt, diese unter Einbeziehung der Regelungen der Förderrichtlinie des PL anzupassen.

582 Das Ministerium hat erklärt, die in der Förderrichtlinie geregelten Antragsfristen seien grundsätzlich einzuhalten. Die VV Gedenkarbeit und die dazugehörige Förderrichtlinie würden in Zusammenarbeit mit dem PL zeitnah überarbeitet, um die Verfahrensabläufe weiterzuentwickeln. Die Monita des Rechnungshofs würden berücksichtigt. Dessen Forderung, die Gründe, warum vom Regelfördersatz der VV Gedenkarbeit abgewichen wird, nachvollziehbar zu dokumentieren, würde beachtet. Auch die Zuständigkeit zur Förderung von schulischen Gedenkstättenbesuchen bei einer Stelle im Land zu bündeln, werde geprüft. Dies könne jedoch nur in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit erfolgen.

2.2 Förderungen von Hochschulprojekten – rechtliche Vorgaben nicht hinreichend beachtet

583 Das Haushalts- und Zuwendungsrecht gibt den Rahmen für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung von Fördergeldern vor.

2.2.1 Antragsverfahren und Auszahlung

584 Die Aufgabe der Bewirtschaftung von Zuwendungen wuchs dem PL ab 2020 insbesondere im Rahmen der „Aufholprogramme“ infolge der Corona-Pandemie zu. Der Rechnungshof hat die Umsetzung der Förderung von fünf Hochschulprojekten geprüft.

⁴⁹⁸ Amtsbl. 2025, S. 277.

⁴⁹⁹ Nr. 2.2 der Grundsätze für die Erstellung von Förderrichtlinien für staatliche Zuwendungen zu Teil I und Teil II Nr. 14.3 zu § 44 VV-LHO.

585 Nicht alle Anträge enthielten die zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Förderung erforderlichen Angaben. Das PL versäumte, diesbezüglich Nachfragen zu stellen oder weitere Unterlagen anzufordern. Vermerke zur Antragsprüfung fehlten. Auf Basis unvollständiger oder unklarer Angaben hätten die Zuwendungen nicht gewährt werden dürfen.

586 Vereinzelt bewilligte das PL höhere Summen als beantragt. So bezeichnete eine Einrichtung die Kosten des Projekts auf 26.700 €. Das PL bewilligte einen deutlich höheren Förderbetrag von 80.000 €.⁵⁰⁰ Auf welcher Grundlage dies beschieden wurde, ging aus den Akten nicht hervor.

587 Das PL wies mehrmals Fördermittel zur Zahlung an, ohne dass ein alsbaldiger Mittelbedarf der Zuwendungsempfänger bestand. Dies führte in einem Fall beispielsweise dazu, dass der zuletzt ausgezahlte Teilbetrag in Höhe von 64.200 € nach Projektende größtenteils zurücküberwiesen wurde.

588 Zuwendungen dürfen nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt werden.⁵⁰¹ Die vorzeitige Auszahlung der Fördermittel verstieß gegen die Grundsätze des wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltungshandelns.

2.2.2 Verwendungsnachweis

589 Das PL ließ in den Bescheiden die Vorlage eines einfachen Verwendungsnachweises zu. Das dafür erforderliche Einvernehmen des Rechnungshofs war nicht eingeholt worden.

590 Das PL erstellte keine Vermerke über die Prüfung der Verwendungsnachweise. Über den Verwendungsnachweis haben die Zuwendungsempfänger zu dokumentieren, dass Zuwendungen wirtschaftlich, sparsam und ausschließlich zweckgebunden verwendet wurden. Ihre Prüfung dient u. a. der Feststellung von Anhaltspunkten für die Geltendmachung von Erstattungsansprüchen. Der Umfang und das Ergebnis der Prüfung sind in einem Vermerk niederzulegen⁵⁰².

591 Drei Hochschulen legten die Verwendungsnachweise verspätet vor, zwei davon ohne Sachberichte. In einem Fall wurde das Fehlen des Verwendungsnachweises erst auf Nachfrage des Rechnungshofs bemerkt. Einem bereits bei einer kurSORischen Prüfung erkennbaren Klärungsbedarf ging das PL nicht nach. Dies betraf u. a. die Höhe von Personal- oder Sachausgaben und die Zeitpunkte, zu denen diese geleistet wurden.

⁵⁰⁰ Aus dem Verwendungsnachweis ging hervor, dass nicht alle Personalkosten beantragt worden waren.

⁵⁰¹ Nr. 7.2 zu § 44 VV-LHO. Zitiert wird hier sowie im Folgenden die im Prüfungszeitraum geltende Fassung der VV-LHO, die zum 30. September 2025 außer Kraft trat.

⁵⁰² Nr. 11.3 zu § 44 VV-LHO.

592 Die Einhaltung der vorgegebenen Fristen zur Vorlage von Verwendungs nachweisen ist zuverlässig zu überwachen und ggf. anzu mahnen. Nach dem Eingang des Verwendungs nachweises ist unverzüglich festzustellen, ob Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs vorliegen. Bei unvollständigen Verwendungs nachweisen oder nicht nachvollziehbaren Angaben sind Ergänzungen oder Erläuterungen einzufordern.

2.2.3 Verzinsung

593 Aus drei Verwendungs nachweisen war ersichtlich, dass die Förder mittel nicht alsbald⁵⁰³ verwendet worden waren. Bei einem weite ren Projekt fehlten Angaben zum Zeitpunkt der Zahlungen, sodass eine zeitnahe Verwendung nicht prüfbar war. Das PL hatte die Zu wendungsbescheide nicht widerrufen und berechnete auch keine Zinsen für die zwar zweckentsprechend, aber nicht alsbald verwen deten Mittel. Gründe hierfür waren nicht aktenkundig. Es hätten Zinsen von mindestens 6.400 € festgesetzt werden können.

594 Werden ausgezahlte Fördermittel nicht alsbald verwendet, kann die Bewilligungsbehörde den Förderbescheid ganz oder teil weise widerrufen und die Zuwendung entsprechend zurückfordern. Unterlässt sie dies, hat sie für die Zeit zwischen der Auszahlung

und der zweckentsprechenden Verwendung regelmäßig Zinsen zu verlangen.⁵⁰⁴ Liegen besondere Gründe vor, von der Erhebung von Zinsen abzusehen, sind diese aktenkundig zu machen.

595 In drei Fällen hatten die Zuwendungsempfänger am Ende des Bewilligungszeitraums nicht alle ausgezahlten Fördermittel verbraucht. Nur in einem der Fälle setzte das PL in einem Rückforde rungsbescheid neben dem Erstattungsbetrag auch eine Zinsforde rung fest, wenngleich in unzutreffender Höhe. Ausnahmegründe für einen Verzicht auf die Festsetzung von Zinsen waren in den beiden anderen Fällen nicht dokumentiert. Insgesamt unterblieb die Erhebung von Zinsen in Höhe von 5.400 €.

596 Die Empfänger können Zuwendungen nach Ende des Bewilligungs zeitraums nicht mehr ihrem Zweck entsprechend verwenden.⁵⁰⁵ Die zugrundeliegenden Zuwendungsbescheide sind daher in die sem Umfang grundsätzlich unverzüglich zu widerrufen.⁵⁰⁶ Zudem sind die zurückzuerstattenden Beträge mit einem Leistungs be scheid festzusetzen. Die Erstattungsbeträge sind vom Zeitpunkt ihrer Entstehung an zu verzinsen.⁵⁰⁷

⁵⁰³ Nach Nr. 8.2.6 zu § 44 VV-LHO wird eine Zuwendung alsbald verwendet, wenn sie innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen verbraucht wird.

⁵⁰⁴ Nr. 9.5, Teil I/Anlage 3 (ANBest-P), zu § 44 VV-LHO.

⁵⁰⁵ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis, Stand September 2024, Abschnitt G III, Rn. 20 m. w. N.

⁵⁰⁶ Nr. 8.2.3 zu § 44 VV-LHO.

⁵⁰⁷ Nr. 8.6 zu § 44 VV-LHO.

2.2.4 Erfolgskontrolle

- 597 Bei keiner der geprüften Projektförderungen war die Durchführung einer Erfolgskontrolle in den Akten dokumentiert.
- 598 Der Zuwendungsgeber hat sich am Ende eines Zuwendungsverfahrens vom Erfolg der Förderung zu überzeugen, um feststellen zu können, ob die Zuwendung dem erheblichen Landesinteresse tatsächlich gedient hat.
- 599 Das Ministerium hat zu den Feststellungen des Rechnungshofs erklärt, der Workflow des Zuwendungsverfahrens mit den einzelnen Prozessschritten einschließlich der Ergebnisse der Antragsprüfung werde dokumentiert und entsprechende Musterdokumente für die einzelnen Phasen des Verfahrens würden vorgehalten, um die revisionssichere Abwicklung zu gewährleisten. Eine Checkliste, die in Kurzform den Überblick über das Verfahren im Ganzen erleichtern solle, werde erstellt. Vorlagen würden entsprechend den Mustern der VV-LHO angepasst. Der Forderung des Rechnungshofs, das Einvernehmen für Erleichterungen, die den VerwendungsNachweis betreffen, grundsätzlich einzuholen, werde zugestimmt. Entsprechendes gelte für die Forderung, über die Ergebnisse der VerwendungsNachweisprüfung vollständige und aussagekräftige Vermerke zu erstellen und zu den Akten zu nehmen. Rückforderungen von Fördermitteln würden geprüft. Würden Zuwendungen nicht alsbald verwendet, würden diese künftig widerrufen. Geschehe dies nicht, würden regelmäßig künftig für den Zeitraum bis zur Verwendung Zinsen verlangt. Außerdem hob es hervor, dass bei

unterschiedlichen Förderzielen die Erfolgskontrollen durchaus unterschiedlich sein könnten. Das PL werde prüfen, welche einheitlichen Kriterien aufgestellt werden könnten, die als Maßstab für Erfolgskontrollen angelegt würden.

2.3 Födervereinbarungen – unzureichende Kontrollen der zahlungsbegründenden Unterlagen und Zielerreichung

- 600 Das PL schloss mit einer bundesweit agierenden gemeinnützigen Gesellschaft jährlich Födervereinbarungen. Deren Ziel war die Zusammenführung und Erprobung des Landesprogramms „Medienscouts.rlp“ mit dem Mentorenprogramm „Digitale Helden“ der Gesellschaft zur Förderung der digitalen Kompetenzvermittlung. Die Gesellschaft verantwortete die Durchführung des Mentorenprogramms mit den angemeldeten Schulen, wobei die maximale Zahl an Förderungen sowie deren Höhe pro Schule festgelegt war.
- 601 Die Gesellschaft hatte mit ihrem Mittelabruf im ersten Schulhalbjahr die teilnehmenden Schulen als Grundlage für die Auszahlung der Fördersumme zu melden. Diese Meldungen waren nicht immer plausibel. So fehlte teilweise die Angabe einer konkreten Schule. Außerdem entsprach die vom PL geführte Statistikliste über die teilnehmenden Schulen nicht immer den Meldungen der Gesellschaft.
- 602 Dennoch zahlte das PL die angeforderten Fördermittel jedes Jahr in voller Höhe aus. Ein Nachweis, dass die Schulungen stattgefunden hatten, wurde nicht angefordert.

- 603 Zudem leistete das PL auf Basis der Meldungen in den Schuljahren 2020/2021, 2022/2023 sowie 2024/2025 Zahlungen für eine höhere Anzahl an Schulen als vertraglich vereinbart worden war. Dies führte zu Mehrkosten von in Summe 25.000 €.
- 604 Vor einer Auszahlung hätte das PL die Vollständigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zahlungsbegründenden Unterlagen prüfen müssen. Die Förderung über die vertraglichen Vereinbarungen hinaus war nicht nachvollziehbar.
- 605 Die Fördervereinbarungen legten die zu erbringenden Leistungen quantitativ fest. Kennzahlen, die die mit dem Programm verfolgten Ziele messbar gemacht hätten, waren nicht definiert. Die Gesellschaft erstellte zwar jährlich einen Ergebnisreport mit einer Wirkungsmessung. Die Ergebnisse der Wirkungsmessung bezogen sich allerdings auf die bundesweite Durchführung. Auswertungen wurden nicht immer auf die Ebene der Länder heruntergebrochen und waren für eine Erfolgskontrolle nur eingeschränkt geeignet.
- 606 Das Ministerium hat erklärt, die Anregung des Rechnungshofs werde angenommen und es werde versucht, entsprechende Kennzahlen zu definieren. Sodann werde die Wirkung entsprechend zu messen sein.

2.4 Förderung der Lehrkräftefortbildung durch das Ministerium für Bildung – keine messbaren Ziele, Grundlagen überprüfungsbedürftig

- 607 Seit den 1970er Jahren erhielten zwei kirchliche Lehrkräftefortbildungsinstitute institutionelle Förderungen: das EFWI auf Grundlage der Vereinbarung über das Erziehungswissenschaftliche Fort- und Weiterbildungsinstitut der Evangelischen Kirchen im Land Rheinland Pfalz⁵⁰⁸ sowie das ILF auf der Grundlage eines durch Gesetz ratifizierten Vertrages zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land über Fragen des Schulwesens und der Lehrerfort- und -weiterbildung⁵⁰⁹.
- 608 Die Institute waren staatlichen Lehrerfortbildungseinrichtungen grundsätzlich im Rang gleichgestellt. Das Land gewährleistete die Errichtung und den Betrieb der Einrichtungen. Zudem sicherte es ihnen eine „angemessene öffentliche Finanzhilfe“ zu. Ein Zusatz- bzw. Schlussprotokoll zum jeweiligen Vertrag konkretisierte die „angemessene öffentliche Finanzhilfe“ in Form von Zuschüssen zu den Personal- und Sachkosten, Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie deren Ersteinrichtung.
- 609 Für das EFWI war u. a. ein Grundstock an vom Land garantierten Stellen für hauptamtliche pädagogische Mitarbeitende nach Anzahl und Besoldungsgruppe vereinbart. Beim ILF fehlten diesbezügliche Festlegungen.

⁵⁰⁸ Vereinbarung vom 19./20. Dezember 1972.

⁵⁰⁹ Landesgesetz zu dem Vertrag vom 15. Mai 1973 zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Rheinland-Pfalz über Fragen des Schulwesens und der Lehrerfort- und -weiterbildung vom 22. Juni 1973, GVBl. S. 157, Amtsbl. S. 335. Der Vertrag ist am 12. November 1973 in Kraft getreten – Amtsbl. 1973, S. 471.

- 610 Im Landeshaushalt entwickelten sich die Planansätze und Ausgaben für Zuwendungen im Bereich der Lehrerfort- und -weiterbildung an private Träger wie folgt:

Haushaltsansätze und -ausgaben – Einzelplan 09, Kapitel 09 35, Titel 684 01

Haushaltsjahr	Plan in €	darunter EFWI in €	darunter ILF in €	Ist-Ausgabe gesamt in €
2019	1.509.200	721.300	721.300	1.483.911
2020	1.509.200	721.300	721.300	1.388.053
2021	1.535.300	734.300	734.300	1.268.500
2022	1.535.300	734.300	734.300	1.444.265
2023	1.535.300	734.300	734.300	1.498.655
2024	1.535.300	734.300	734.300	1.514.809
2025	1.615.700	774.500	774.500	nicht veröffentlicht

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen des Landes Rheinland-Pfalz.

- 611 Die Ist-Ausgaben für beide Institute lagen – bis auf die von der Corona-Pandemie besonders beeinträchtigten Jahre 2020 und 2021 – jährlich zwischen 1,4 Mio. € und 1,5 Mio. €.

2.4.1 Erfolgskontrollen

- 612 Die Institute gestalteten ihre Programme im Rahmen der Zusammenarbeit mit weiteren Einrichtungen der Lehrkräftefort- und -weiterbildung eigenständig. Bestimmungen z. B. über die Zahl der jährlich durchzuführenden Fortbildungsveranstaltungen und der Veranstaltungstage oder -stunden, über die Themen und Inhalte der Fortbildungen oder die Teilnehmerzahl aus Rheinland-Pfalz fehlten. Messbare Ziele waren nicht festgelegt, eine Erfolgskontrolle fand nicht statt.
- 613 Auch bei institutionellen Förderungen ist im konkreten Einzelfall nicht nur bei der Erstbewilligung, sondern auch bei der Folgebewilligung grundsätzlich zu prüfen, inwieweit ein erhebliches Landesinteresse an der zu fördernden Aufgabe (nach wie vor) besteht.⁵¹⁰ Dafür ist, da das Förderziel maßgeblich für die Bestimmung des Landesinteresses ist, auch bei institutionellen Förderungen deren Erfolg zu kontrollieren. Dies wiederum setzt voraus, dass im Vorfeld anhand konkreter Indikatoren messbare Ziele bestimmt wurden.
- 614 Das Ministerium hat erklärt, mit dem PL werde regelmäßig eine Ziel- und Leistungsvereinbarung geschlossen. Es werde prüfen, ob eine entsprechende Vereinbarung mit den beiden Fortbildungsinstituten EFWI und ILF geschlossen werden könne.

⁵¹⁰ Vgl. auch Mayer in Scheller, Kommentar zum Haushaltrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: August 2015, § 23 BHO, Rn. 39 unter Hinweis auf den Bundesrechnungshof.

2.4.2 Angemessenheit der Personalkostenerstattungen

- 615 In Ermangelung konkreter Regelungen für das ILF orientierte sich das Ministerium bei der Berechnung der zuwendungsfähigen Personalausgaben an den Bestimmungen für das EFWI.
- 616 Die Angemessenheit der über 50 Jahre alten Regelung wurde ebenso wenig überprüft wie die Frage, ob ihre Heranziehung im Hinblick auf unterschiedliche Personal- und Kostenstrukturen innerhalb der beiden Institute sachgerecht war.
- 617 Das Ministerium hat erklärt, für die Beurteilung der Angemessenheit und Zuwendungsfähigkeit der Personalausgaben seien die bestehenden Regelungen zwar aus den 70er Jahren. Sie seien nach seiner Auffassung aber noch ausreichend und damit weiterhin maßgeblich. Mit den beiden betroffenen kirchlichen Lehrerfort- und -weiterbildungsinstituten werde ein Dialog eingeleitet. Hierbei würden die Hinweise des Rechnungshofs detailliert analysiert und mögliche Folgerungen gezogen. Ergänzend hob das Ministerium hervor, dass es sich bei der Vereinbarung zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Rheinland-Pfalz aus dem Jahr 1973 um einen Staatskirchenvertrag im Sinne der Weimarer Republik handele.

- 618 Der Rechnungshof weist in Bezug auf den Staatskirchenvertrag darauf hin, dass danach Beiträge sinngemäß nur für so viele Lehrkräfte gewährt werden, „wie nach staatlichen Grundsätzen zur Deckung des Unterrichtssolls einer vergleichbaren öffentlichen Schule erforderlich sind“⁵¹¹ und die öffentlichen Finanzhilfen „unter Berücksichtigung des für eine entsprechende staatliche Einrichtung angemessenen Aufwandes bemessen“⁵¹² werden. Vor diesem Hintergrund wurden die in der Vereinbarung mit dem EFWI zu den Personalkosten getroffenen Regelungen für das ILF herangezogen. Was insoweit als angemessen anzusehen ist, ist damit nicht gesetzlich geregelt.

2.4.3 Berücksichtigung von Rücklagen

- 619 Zuwendungen dürfen nur gewährt werden, wenn das Land an der Erfüllung des Zuwendungszwecks ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.⁵¹³ Nach dem darin zum Ausdruck kommenden Subsidiaritätsprinzip sind Zuwendungen nachrangig gegenüber den Eigenmitteln des Zuwendungsempfängers oder von ihm einzuwerbenden weiteren (Förder-)Mitteln.⁵¹⁴ Dementsprechend regeln die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung u. a., dass institutionelle Zuwendungsempfänger keine Rücklagen bilden dürfen.⁵¹⁵

⁵¹¹ Schlussprotokoll zu Artikel 4 des Staatskirchenvertrags.

⁵¹² Schlussprotokoll zu Artikel 11 des Staatskirchenvertrags.

⁵¹³ § 44 i. V. m. § 23 LHO.

⁵¹⁴ Mayer, Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden, 3 Auflage, 2024, S. 72.

⁵¹⁵ Nr. 1.7, Teil I/Anlage 2 (ANBest-I), zu § 44 VW-LHO.

- 620 Die Bewilligungen des Ministeriums enthielten zu den von beiden Instituten in den vergangenen Jahren gebildeten Rücklagen im sechsstelligen Bereich⁵¹⁶ bzw. zu deren Auflösung keine Regelung.
- 621 Das Ministerium der Finanzen billigte die vorgelegten Haushalts- und Stellenpläne teilweise unter der Maßgabe, dass das Bildungsministerium bestimmte Sachverhalte abschließend klärt und bewertet. Das betraf u. a. die Bildung und Auflösung von Rücklagen bei den beiden Instituten. Zudem wies das Ministerium der Finanzen mehrfach auf einen Abstimmungsbedarf zum künftigen Verfahren zwischen den Ressorts hin.
- 622 Bezuglich der Rücklagenbildung und -auflösung verwies das Ministerium für Bildung zunächst darauf, dass die Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) für die Jahre 2018 bis 2020 abgewartet werden sollte. Auch nach Vorlage der Prüfergebnisse wurde eine rechtliche Beurteilung der Thematik aber nicht aktenkundig. Ebenso wenig war erkennbar, ob und ggf. mit welchem Ergebnis die Verfahrensweisen mit dem Ministerium der Finanzen abgestimmt wurden.
- 623 Das Ministerium für Bildung hat erklärt, es werde das Ministerium der Finanzen einbinden. Dabei werde unter Berücksichtigung des gesamten Verfahrens zu prüfen und zu entscheiden sein, inwieweit bestehende Rücklagen bei der Entscheidung über künftige institutionelle Förderungen einzubeziehen seien.

2.4.4 Prüfung der Verwendungsnachweise

- 624 Die Prüfung der Verwendungsnachweise hatte das Ministerium der ADD übertragen. Mit der Beauftragung zur Prüfung übermittelte es ihr die Bewilligungsschreiben, die Wirtschafts- und Stellenpläne sowie teilweise die Mittelabrufe der Zuwendungsempfänger. Die Kommunikation zwischen dem Ministerium, den Instituten und dem Ministerium der Finanzen etwa zur Behandlung der Rücklagen waren der ADD nicht bekannt.
- 625 Voraussetzung für eine sachgerechte Prüfung der Verwendungsnachweise ist, dass der dafür zuständigen Stelle die zur Beurteilung des Zuwendungsverfahrens erforderlichen Informationen vollständig vorliegen. Die der ADD zur Verfügung gestellten Prüfgrundlagen waren unvollständig und machten Rückfragen erforderlich. Sich aus der Prüfung ergebende Entscheidungen traf weiterhin das Ministerium.
- 626 Überträgt eine Bewilligungsbehörde die Prüfung des Verwendungsnachweises uneingeschränkt auf eine nachgeordnete Behörde, umfasst dies regelmäßig auch die Befugnis, die aus der Prüfung folgenden Entscheidungen in eigener Zuständigkeit zu treffen.⁵¹⁷
- 627 Das Ministerium hat erklärt, es habe den beschriebenen Mangel bereits abgestellt. Die Anregungen des Rechnungshofs würden aufgegriffen und die Beauftragung der ADD zur Prüfung und sich daraus ergebende Zuständigkeitsfragen geregelt.

⁵¹⁶ EFWI – Stand Ende 2024, ILF – Stand Ende 2023.

⁵¹⁷ Dittrich, Kommentar zur BHO, Stand: Januar 2025, Erläuterung 63.4 zu § 44 BHO.

2.4.5 Zuständigkeit für Reisekosten

- 628 Landesbedienstete, die an Fortbildungen beim PL teilnehmen, erhalten auf Antrag Reisekosten nach den Bestimmungen des Landesreisekostengesetzes. Die Antragstellung erfolgt über das IPEMA-Portal.
- 629 Reisekosten für die Teilnahme an Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen von EFWI und ILF zahlten die Institute selbst aus. Das Land erstattete diese im Rahmen der bewilligten Finanzhilfen. Dieses Verfahren war aufwendig und ließe sich vereinfachen, indem auch die Reisekosten der Landesbediensteten für die Teilnahme an Fortbildungen der kirchlichen Einrichtungen über das IPEMA-Portal abgewickelt werden.
- 630 Das Ministerium hat erklärt, es prüfe in Zusammenarbeit mit der ADD und dem IPEMA-Service-Center, ob die Nutzung von IPEMA auch für die Abrechnung der Reisekosten der Veranstaltungen des EFWI und ILF anwendbar sei.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die über das PL abgewickelten Förderungen der Gedenkarbeit zu evaluieren sowie die Verwaltungsvorschrift „Richtlinie zur Förderung von schulischen Vorhaben zur Auseinandersetzung mit der Geschichte politischer Gewaltherrschaft, besonders des Nationalsozialismus“ unter Berücksichtigung der als notwendig erkannten Änderungen zu überarbeiten,
- b) die Aufrechterhaltung zweier Förderrichtlinien zur Förderung schulischer Vorhaben zur Auseinandersetzung mit der Geschichte politischer Gewaltherrschaft, besonders des Nationalsozialismus, zu prüfen,
- c) die Zuständigkeit zur Förderung schulischer Gedenkstättenbesuche bei einer Stelle des Landes zu bündeln,
- d) die Regelungen in Verwaltungsvorschriften, Förderrichtlinien und Fördervereinbarungen einzuhalten,
- e) das Einvernehmen des Rechnungshofs für Erleichterungen, die den Verwendungsnachweis betreffen, grundsätzlich einzuholen,

- f) die Ergebnisse der Prüfung der Anträge und der Verwendungsnachweise zu dokumentieren,
- g) bei der Auszahlung von Fördermitteln die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzuhalten und Zinsen für nicht zeitnah oder nicht zweckentsprechend verwendete Fördermittel festzusetzen,
- h) ausgehend von den Förderzielen angemessene Erfolgskontrollen – auch bei institutionellen Förderungen – sicherzustellen und zu dokumentieren,
- i) der ADD zur Prüfung von Verwendungsnachweisen die Förderakten mit allen relevanten Informationen zur Verfügung zu stellen, Maßnahmen zur Qualitätssicherung der Verwendungsnachweisprüfung zu ergreifen sowie die Zuständigkeit für Folgeentscheidungen klar zu regeln,
- j) die Möglichkeit der Reisekostenabrechnung von Landesbediensteten für die Teilnahme an Fortbildungen der kirchlichen Einrichtungen über das IPEMA-Portal zu überprüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Angemessenheit der zuwendungsfähigen Personalkosten bei der institutionellen Förderung der beiden kirchlichen Lehrkräftefortbildungsinstitute zu überprüfen,
- b) Rücklagen bei der Bemessung institutioneller Förderungen zu berücksichtigen,
- c) im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten für Fälle, in denen Fördermittel nicht alsbald verwendet wurden, Zinsen zu verlangen,
- d) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a bis c sowie h bis j zu berichten.

14 Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz

- 1 Allgemeines
- 2 Wesentliche Prüfungsergebnisse
- 3 Folgerungen

Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz

- Verbesserungsbedarf bei der Organisation, Jahresplanung und bei Zuwendungsverfahren**

Die Zuständigkeiten der Landeszentrale für Verwaltungs- und Personalaufgaben waren unzureichend geregelt und von denen des Ministeriums im Übrigen nicht hinreichend abgegrenzt.

Im Zeitraum 2020 bis 2024 fand keine Sitzung des nach der Geschäftsordnung der Landeszentrale vorgesehenen und vom Direktor einzuberufenden Landesarbeitsausschusses für politische Bildung statt.

Der Landeszentrale fehlten notwendige Informationen für eine effektive und effiziente Bewirtschaftung ihres Haushalts.

Die Verteilung von gleichartigen oder zusammengehörenden Aufgaben auf mehrere Referate – davon eines mit einer sehr kleinen Leitungsspanne – war weder wirtschaftlich noch zweckmäßig.

Die Jahresplanung für die Sacharbeit der politischen Bildung war verbesserungsbedürftig. Die Erfolgskontrolle war unzureichend.

Bei einigen Maßnahmen war der Bezug zu den übertragenen Aufgaben nicht hinreichend nachvollziehbar.

Für Förderungen von Maßnahmen der politischen Bildung Dritter fehlte eine haushaltrechtliche Grundlage. Die Zuwendungsverfahren wiesen Mängel auf.

1 Allgemeines

631 Die Landeszentrale für politische Bildung (LpB) wurde zum 1. Januar 1974 durch Anordnung der Landesregierung errichtet. Sie ist dem Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft und Gesundheit zugeordnet und dem Minister unmittelbar unterstellt.

632 Die LpB wird von einem Direktor geleitet. Neben dem Hauptsitz in Mainz unterhält sie die Gedenkstätten SS Sonderlager/KZ Hinzert und KZ Osthofen.

633 Ihre Aufgaben sind

- die politische Bildungsarbeit der im Land Rheinland-Pfalz vorhandenen Einrichtungen und Organisationen anzuregen und zu fördern,
- die Zusammenarbeit und den Erfahrungsaustausch unter den öffentlichen Einrichtungen und freien Vereinigungen, die sich der politischen Bildung widmen, zu verbessern,
- zur politischen Bildung im Land durch eigene Maßnahmen – v. a. solche modellhaften Charakters – sowie durch Erarbeiten und Bereitstellung von Informations- und Lehrmaterial und durch Publikationen beizutragen.

634 Einnahmen und Ausgaben der LpB werden in einem eigenen Kapitel⁵¹⁸ veranschlagt. Die Gesamtausgaben der LpB erhöhten sich von 3,3 Mio. € im Jahr 2019 auf 4,3 Mio. € im Jahr 2024. Für das Jahr 2026 sind im Haushaltsplan 5,2 Mio. € veranschlagt. Die Höhe der Einnahmen betrug bis zu 10.696 € (2019).

635 Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der LpB insbesondere in den Jahren 2019 bis 2023 stichprobenweise geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Zuständigkeiten für Verwaltungsaufgaben unzureichend geregelt

636 Nach der Übersicht über die Geschäftsverteilung der Landesregierung war die LpB als eigene Organisationseinheit keiner Abteilung des Ministeriums zugeordnet.

637 Der Geschäftsverteilungsplan des Ministeriums wies der LpB nicht näher konkretisierte Personalangelegenheiten zu. Gleichzeitig war die Zentralabteilung des Ministeriums für Personalangelegenheiten und die Stellenbewirtschaftung der LpB zuständig. Sie führte unter Beteiligung einzelner Bediensteter der LpB die Stellenbesetzungsverfahren durch.

⁵¹⁸ Im Prüfungszeitraum in den Haushaltsplänen Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit, Kapitel 15 50 Landeszentrale für politische Bildung.

- 638 Darüber hinaus waren der LpB weitere Verwaltungsaufgaben wie z. B. Beschaffungs- und Vertragswesen, Steuerung der Haushalts- und Finanzplanung und Bewirtschaftung des Haushalts übertragen, die Befugnisse der Leitung der LpB jedoch nicht konkretisiert. Insgesamt waren die Zuständigkeiten der LpB für Personal- und Verwaltungsaufgaben nicht eindeutig festgelegt und gegenüber dem Ministerium nicht hinreichend abgegrenzt.
- 639 Unklare Zuständigkeitsregelungen können sich nachteilig auf Entscheidungsprozesse und die Aufgabenwahrnehmung auswirken. Zudem verursacht dies zusätzlichen Klärungs- und Abstimmungsaufwand bei allen Akteuren.
- 640 Das Ministerium hat erklärt, es stelle den verwaltungsrechtlichen Rahmen hinsichtlich der Personalbewirtschaftung und Organisation zur Verfügung. Die inneren Verwaltungsabläufe im Einzelnen nehme die LpB eigenständig wahr. In Haushaltangelegenheiten werde sie wie eine Dienststelle behandelt, d. h. ihr würden die Mittel des Kapitels 15 50 zur selbstständigen Bewirtschaftung übertragen. Davon ausgenommen seien die Personalausgaben. Die Bündelung der Personalverwaltung in der Zentralabteilung gewährleiste rechtssichere Verfahren der Personalauswahl und -bewirtschaftung möglichst ressourcenschonend und trage zugleich der Personalhoheit des Ministers Rechnung. Der Direktor der LpB leite diese in organisatorischer und fachlicher Hinsicht. Ihre über die o. g. Punkte hinausgehende Selbstständigkeit in administrativen Aufgabenbereichen habe sich aufgrund langjähriger Verwaltungs-

praxis etabliert. Das Ministerium hat angekündigt, es werde die bisherige Praxis der Aufgabenverteilung formal (z. B. durch eine Verwaltungsvereinbarung) festhalten, um eine klare Abgrenzung der administrativen Unterstützungsfunctionen zu gewährleisten. Die Verwaltungsvereinbarung werde nach deren Fertigstellung vorgelegt.

2.2 Landesarbeitsausschuss für politische Bildung nicht aktiv

- 641 Die Geschäftsordnung der LpB sieht einen Landesarbeitsausschuss für politische Bildung (Landesarbeitsausschuss) zur Förderung der Zusammenarbeit der Einrichtungen und Vereinigungen in Fragen der politischen Bildung sowie zur Beratung der LpB bei der langfristigen Ziel- und Projektplanung vor. Der Direktor der LpB beruft dessen Mitglieder für die Dauer von drei Jahren.
- 642 Im Zeitraum 2020 bis 2024 fand keine Sitzung des Landesarbeitsausschusses statt. Nach Angaben der LpB habe durch die vielfältigen technischen Änderungen und Neuerungen im Kommunikationsbereich, die vielfältigen bilateralen Beziehungen der LpB zu Weiterbildungsträgern sowie die Coronazeit auch das Interesse von Dritten am Landesarbeitsausschuss gelitten.
- 643 Die LpB hat erklärt, die Mitglieder des Landesarbeitsausschusses seien berufen worden. Die erste Sitzung habe im August 2025 stattgefunden.

2.3 Bewirtschaftung des Haushalts ohne vollständige Informationen

644 Grundlegende Voraussetzung für die Steuerung der Haushalts- und Finanzplanung sowie für die Bewirtschaftung des Haushalts ist eine aktuelle und vollständige Übersicht über alle Ausgaben, einschließlich der Personalausgaben, und über die Stellenbesetzungen.⁵¹⁹

645 Die LpB hatte keinen Zugang zu den vom Ministerium eingesetzten IT-Verfahren für die Stellenbewirtschaftung und den Personalhaushalt. Sie erhielt auch keine regelmäßigen schriftlichen Informationen (z. B. monatliche Übersichten) über die vom Landesamt für Finanzen berechneten und ausgezahlten Personalausgaben für ihre Bediensteten. Damit fehlten erforderliche Informationen für eine effektive und effiziente Bewirtschaftung ihres Haushalts sowie zur Steuerung der Haushalts- und Finanzplanung.

646 Das Ministerium hat erklärt, im Zusammenhang mit der zu erarbeitenden formalen Klarstellung der Zuständigkeiten würden alle notwendigen Informationen zur Verfügung gestellt, die im festzulegenden Rahmen für eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung erforderlich seien. Dies sei auch bisher so gelebte Praxis. Es werde sicherstellen, dass die LpB weiterhin entsprechend informiert werde.

647 Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass Informationen an die LpB zum Umfang der im Personalhaushalt verausgabten und gebundenen Mittel nicht dokumentiert waren. Der bisherige Informationsfluss reichte für eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung des Haushalts und zur Steuerung der Haushalts- und Finanzplanung nicht aus. Der Rechnungshof geht davon aus, dass mit der vom Ministerium zugesagten Klarstellung der Zuständigkeiten zukünftig eine regelmäßige und vollständige Information auch zu den Personalausgaben und Stellenbesetzungen nachvollziehbar etabliert wird.

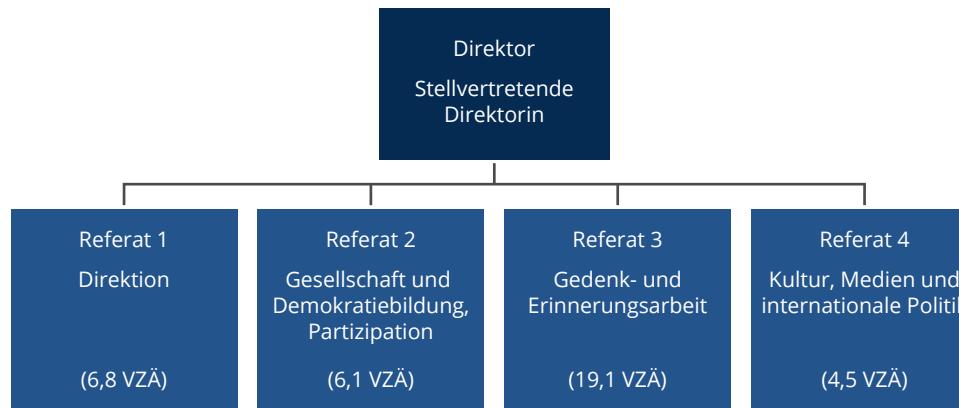
2.4 Verbesserungsbedarf bei der Organisation

648 Die Aufbauorganisation gliedert die Verwaltung in Organisationseinheiten und weist diesen Aufgaben zu. Sie ist nach sachlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu gestalten. Zusammengehörende Aufgaben sollen einer Organisationseinheit zugeordnet werden (Gebot des Sachzusammenhangs).⁵²⁰

⁵¹⁹ Der Stellenplan der LpB für das Jahr 2023 sah 36,75 Stellen vor; davon waren 26,4 nach der Stellenbesetzungsliste im Integrierten Personalmanagementsystem IPEMA® (Anfang 2023) besetzt; hinzu kamen Aushilfs- und Vertretungskräfte sowie abgeordnete Beamtinnen und Beamte, die nicht auf einer Stelle geführt wurden.

⁵²⁰ Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Grundsätze für die Verwaltungsorganisation, Stand: 3. Juni 2024, Ziffer 8.1.

649 Die LpB gliederte sich in vier Referate:



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: LpB.

- 650 In den Referaten 1, 2 und 4 waren insgesamt 17 VZÄ⁵²¹ eingesetzt. Im Referat 3, Gedenk- und Erinnerungsarbeit, waren es 19 VZÄ.
- 651 Im Referat 1 waren u. a. zentrale Aufgaben angesiedelt. Auch die Öffentlichkeitsarbeit war ihm zugewiesen, verteilte sich tatsächlich aber auf mehrere Referate.

- 652 Referat 2 bearbeitete Fachthemen der politischen Bildung; Referat 3 Aufgaben der Gedenk- und Erinnerungsarbeit verteilt auf drei Standorte (Hinzert, Mainz und Osthofen). Neben Fachthemen erledigte es dazugehörige Verwaltungsaufgaben. Hierzu zählten auch Haushaltsangelegenheiten und die Abwicklung von Förderverfahren. Teilweise bestanden referats- und standortübergreifende Abwesenheitsvertretungen.
- 653 Das Referat 4 war mit 4,5 VZÄ (inklusive Referatsleitung) sehr klein. Es hatte neben Fachthemen der politischen Bildung referatsübergreifende Aufgaben (Bibliothek bzw. neuer Medienladen, Publikationen, Gebäudemanagement, Poststelle sowie Empfang).
- 654 Die Verteilung von gleichartigen oder zusammengehörenden Aufgaben auf mehrere Referate sowie die geringe Leitungsspanne in Referat 4 waren weder wirtschaftlich noch zweckmäßig.
- 655 Die LpB hat angekündigt, die Geschäftsverteilung neu zu strukturieren und die zentralen Verwaltungsaufgaben im Referat 1 zu konzentrieren. Die gesamte Öffentlichkeitsarbeit sei bereits in Referat 1 gebündelt. Es sei angedacht, Referat 2 die verbleibenden Fachthemen des Referats 4 zuzuordnen und dieses aufzulösen.

⁵²¹ Das Vollzeitäquivalent ist das Ergebnis der Umrechnung der von Teilzeitbediensteten geleisteten Arbeitsstunden in die von Vollzeitkräften.

2.5 Jahresplanung teilweise nicht hinreichend konkret und nicht fortgeschrieben

656 Nach der Anordnung der Landesregierung hat der Leiter der LpB vor Abschluss der Jahresplanung die geplanten Vorhaben sowie die haushaltsmäßigen Vorstellungen für das kommende Jahr mit den Mitgliedern des Kuratoriums⁵²² zu erörtern.

657 Die LpB führte die Jahresplanung für die Titel der Sacharbeit in einer Excel-Tabelle. Für die Gedenk- und Erinnerungsarbeit lag eine detailliertere Budgetplanung einschließlich der Ist-Ausgaben vor. Ansonsten war die Schätzung der geplanten Ausgaben teilweise sehr grob. Auch fehlten Angaben zu Ist-Ausgaben, sodass kein Soll-Ist-Vergleich möglich war.

658 Bereits während der Prüfung entwickelte die LpB das Verfahren ihrer Jahresplanung maßgeblich fort. Zudem hat sie eine interne Entscheidungsvorlage eingeführt, die insbesondere Informationen zu den Zielen, der Zielgruppe, der Methode, dem Modellcharakter, der Evaluation und den Kosten vorsieht.

659 Die LpB hat erklärt, sie habe Konzeptionswochen eingeführt, um sich regelmäßig intensiv Fragen der Planung sowie der Erfolgskontrolle widmen zu können und den referatsübergreifenden Aus-

tausch zu fördern. Die interne Entscheidungsvorlage werde um weitere Aspekte (v. a. im Bereich der Qualitätssicherung) ergänzt und in einen (auch in der E-Akte abgebildeten) Prozess eingebettet, der nicht nur den Entstehungsprozess einer Maßnahme dokumentiere, sondern auch deren Umsetzung und Erfolg. Zur Herbstsitzung des Kuratoriums werde diesem zwei Wochen vor Sitzungstermin die Jahresplanung inkl. der geplanten Ausgaben für das kommende Jahr vorgelegt. Die in den vergangenen Jahren bereits teilweise geführte Jahresplanung mit Soll-Ist-Vergleich werde in der Jahresplanung 2026 für die gesamte LpB eingeführt. Darin werde es neben fachlich-inhaltlichen Planungen wie Zielgruppen, Methodik und Passgenauigkeit zum Jahresschwerpunkt auch um finanzielle Aspekte gehen. Über einen Abgleich der Kalkulationen mit den tatsächlichen Ausgaben solle ein Controlling eingeführt werden.

2.6 Aufgabenwahrnehmung – Bezug zu den übertragenen Aufgaben nicht immer hinreichend erkennbar

660 Aufgabe der LpB ist es, insbesondere die politische Bildungsarbeit der im Land Rheinland-Pfalz vorhandenen Einrichtungen und Organisationen anzuregen und zu fördern sowie zur politischen Bildung der Bürgerinnen und Bürger des Landes beizutragen.

⁵²² Das Kuratorium hat die Aufgabe, die politische Ausgewogenheit der Arbeit der Landeszentrale zu sichern und an der mittel- und langfristigen Zielsetzung der Tätigkeit der Landeszentrale mitzuwirken. Es besteht aus 16 Mitgliedern, die zur Hälfte vom Landtag vorgeschlagen werden. Die weiteren Mitglieder sind Persönlichkeiten aus dem wissenschaftlichen und öffentlichen Leben, die der politischen Bildung verbunden sind und vom Minister aus einer von den Landtagsmitgliedern aufgestellten Liste ausgewählt werden.

661 Teilweise war die LpB auch im Ausland aktiv, ohne dass der Bezug zu den ihr übertragenen Aufgaben hinreichend erkennbar war. So zeigte sie z. B. die Wanderausstellung „Renato Mordo: jüdisch, griechisch, deutsch zugleich. Ein Künstlerleben im Zeitalter der Extreme“ auch an mehreren Orten in Griechenland.⁵²³

662 Die LpB hat ausgeführt, nach der Anordnung der Landesregierung sollen auch Kenntnisse über internationale politische Zusammenhänge vermittelt werden. Insbesondere sollen Gedanken der europäischen Einigung unter besonderer Berücksichtigung der föderalen Strukturen und anderer Kulturen gefördert werden. Zudem lebten rund 10.000 Griechen in Rheinland-Pfalz. Diese Community bilde ein wichtiges Bindeglied nach Griechenland. Zum Auftrag der LpB gehöre auch die Aufarbeitung der nationalsozialistischen Vergangenheit, vor allem der deutschen Besatzungspolitik. Ausstellungen, die Personen des Widerstandes und/oder aus anderen Gründen Verfolgten anderer Länder gewidmet seien, würden mit ihrer Präsentation auch in den ehemals besetzten Ländern zur europäischen Verständigung beitragen. Sie zeigten, dass Deutschland, hier konkret Rheinland-Pfalz, wo Renato Mordo nach dem Krieg lebte, sich seiner Verantwortung der Aufarbeitung von NS-Verfolgungsschicksalen bewusst sei. Die LpB hat erklärt, sie möchte in diesem Sinne auch zukünftig kleinere grenzüberschreitende Angebote mit Bezug zu Rheinland-Pfalz anbieten können. Projekte in der Größenordnung der Mordo-Ausstellung werde es zukünftig nicht mehr geben.

663 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Maßnahmen der LpB sich nachvollziehbar auf die ihr übertragenen Aufgaben zu konzentrieren haben.

664 Die LpB unterstützte zudem vereinzelt Maßnahmen Dritter, bei denen ein konkreter Bezug zu den inhaltlichen Schwerpunkten der Anordnung der Landesregierung bzw. die Einhaltung der Voraussetzungen der angewandten Förderrichtlinie nicht ausreichend belegt war.⁵²⁴

665 Die LpB hat hierzu erklärt, im Rahmen zuwendungsrechtlicher Entscheidungen werde zukünftig eine ordnungsgemäße Dokumentation sichergestellt. Diese beinhaltete alle entscheidungserheblichen Kriterien, die sich insbesondere aus der Anordnung der Landesregierung sowie den jährlich festgelegten Arbeitsschwerpunkten ableiten ließen.

2.7 Bereitstellung von Informationsmaterial und Publikationen – Doppelangebote unwirtschaftlich und Kooperationsmöglichkeiten ausbaufähig

666 Aufgabe der LpB ist es auch, durch Erarbeiten und Bereitstellung von Informations-, Lehrmaterial und Publikationen zur politischen Bildung im Land beizutragen.

⁵²³ Die erste Präsentation der Ausstellung fand im Jahr 2020 in der Gedenkstätte KZ Osthofen statt. Weitere Präsentationen folgten an verschiedenen Orten in Deutschland und Rheinland-Pfalz, u. a. in Schulen.

⁵²⁴ Z. B. Förderung einer Tagung zur Geschichte des Weins in Höhe von 1.000 € (Tagesordnungspunkt u. a. Wein in der NS-Zeit).

- 667 Sie verteilte und verschickte eigene und ausgewählte fremde Publikationen. Ihr Angebot umfasste 600 Titel. Etwas mehr als die Hälfte entfiel auf Literaturangebote des deutschen Verlagswesens, die sie als Sondereditionen⁵²⁵ angekauft hatte. Für die Abgabe erobt sie eine Bereitstellungspauschale.
- 668 Die Literaturangebote wiesen in der Regel keinen landesspezifischen Bezug auf. Teilweise bot die Bundeszentrale für politische Bildung dieselben Titel an.
- 669 Doppelangebote sind in der Regel unwirtschaftlich und sollten durch stärkere Abstimmung und Kooperation vermieden werden.
- 670 Die LpB hat erklärt, sie werde weiter ihr Publikationsangebot überprüfen. Es seien bereits Publikationen einer Reihe der Bundeszentrale für politische Bildung, die auch bei dieser bestellbar sind, ausgesondert worden. Doppelangebote würden bereits, wo sinnvoll, vermieden. Dennoch könne es auch sinnvoll sein, einzelne Ausgaben zu speziellen Themen, etwa den „Informationen zur politischen Bildung“, auch bei der LpB vorzuhalten, zumal diese kostenfrei abgegeben würden. Auf Angebote mit einem landesspezifischen Bezug solle sich in Zukunft noch weiter fokussiert werden.

2.8 Kooperationsvertrag seit Jahrzehnten nicht aktualisiert

- 671 Zwischen der LpB und einem Verein bestand eine Vereinbarung aus dem Jahr 1974 mit der Absicht zu enger Zusammenarbeit in allen Fragen, die mit der Bereitstellung, dem Verleih und dem Einsatz audiovisueller Medien für die politische Bildungsarbeit in Rheinland-Pfalz sowie der Medienpädagogik zusammenhängen. Der Verein verfolgt u. a. das Ziel, die Jugend- und Bildungsarbeit mit Medien für den pädagogischen Einsatz zu versorgen. Das Land fördert den Verein seit Jahrzehnten institutionell im hohen sechsstelligen Bereich.⁵²⁶
- 672 Im Prüfungszeitraum leistete die LpB mehrere Zahlungen an den Verein:
- für die Beschaffung von Medien bis zu 30.000 € jährlich,
 - für den Verleih und die Online-Distribution der Medien eine Dienstleistungspauschale von 4.000 € jährlich sowie
 - für die Durchführung von Workshops.

⁵²⁵ In der Fachkonferenz „Publikationen der Zentralen für politische Bildung in Deutschland und Luxemburg“ werden Publikationen vorgestellt, die bei hinreichendem Interesse der beteiligten Zentralen bei Verlagen zur späteren vergünstigten Abgabe an Bürgerinnen und Bürger als Sondereditionen gedruckt werden.

⁵²⁶ Im Haushaltsplan 2026 waren hierfür 700.000 € veranschlagt, vgl. Einzelplan 07 Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration, Kapitel 07 05 Jugend, Titel 684 16 Zuschüsse zur institutionellen Förderung von Trägern der Jugendarbeit.

- 673 Die dazu vorgelegten Unterlagen waren unvollständig. Der Rechtsgrund bzw. die Höhe der Zahlungen waren nicht immer nachvollziehbar. Teilweise lagen nur „Projektanträge“, aber keine Bewilligungsbescheide oder nur Rechnungen, aber keine Verträge oder Aufträge vor.
- 674 In dem Kooperationsvertrag aus dem Jahr 1974 fehlte eine Regelung zur Medienbeschaffung durch den Verein, zur Erstattung von Dienstleistungspauschalen und zur Zahlung von Honorarkosten zur Durchführung von Workshops.
- 675 Nach den Kennzahlen zu dem von der LpB finanzierten Medienangebot und zu dessen Inanspruchnahme war u. a. festzustellen, dass die Zahl der Vorführungen und der registrierten Teilnehmenden in den letzten Jahren deutlich zurückging, während Online-Formate oder reine Online-Lizenzen zunahmen.
- 676 Der Zusammenarbeit mit dem Verein lagen keine Bedarfsanalyse oder messbaren Zielvorgaben zugrunde. Eine Erfolgskontrolle war daher nicht möglich.
- 677 Die LpB hat mitgeteilt, die Vereinbarung mit dem Verein solle im Hinblick auf Nachvollziehbarkeit und Rechtssicherheit aktualisiert werden. Bei den finanziellen Leistungen solle zukünftig deutlich gemacht werden, ob es sich um eine Zuwendung oder einen öffentlichen Auftrag handle. Die Kooperation und der Mitteleinsatz würden unter Berücksichtigung der Anmerkungen des Rechnungshofs geprüft und entsprechende Handlungsbedarfe abgeleitet.

Vor diesem Hintergrund erfolgten derzeit keine Auszahlungen zum Erwerb von Filmrechten an den Verein. Die Zahlung einer Dienstleistungspauschale sei im März 2025 ausgesetzt worden.

2.9 Verfahren zur Förderung von Maßnahmen Dritter verbesserungsbedürftig

- 678 Neben der Durchführung eigener Maßnahmen und der Pflege von Kooperationen bewilligte die LpB zahlreiche Zuwendungen.
- ### 2.9.1 Ausweis im Haushaltsplan
- 679 Nach der Haushaltssystematik sind Förderungen von Maßnahmen Dritter bei einem Titel der Hauptgruppe 6 im Haushaltsplan auszuweisen.
- 680 Abweichend hiervon leistete die LpB solche Ausgaben häufig aus Titeln der Obergruppe 51–54 (Sächliche Verwaltungsausgaben), wie z. B. Titel 531 03. Nach den Erläuterungen im Haushaltsplan waren dort nur die Mittel für die Verbreitung eigener und einschlägiger fremder Veröffentlichungen, den Ankauf von Lehr- und Lernmitteln sowie die Durchführung eigener politischer Bildungsveranstaltungen (Lehrgänge, Seminare, Vorträge und dgl.) etatisiert.
- 681 Die Förderungen von entsprechenden Maßnahmen Dritter durch die LpB standen zwar mit ihrem Auftrag grundsätzlich im Einklang. Die Zweckbestimmungen von Haushaltstiteln sind aber verbindlich. Die hier erfolgte Verwendung von sächlichen Verwaltungsaus-

gaben ist zweckwidrig und damit unzulässig. Zudem war dadurch nicht aus dem Haushaltsplan erkennbar, welche Mittel die LpB für eigene Bildungsveranstaltungen und -maßnahmen und welche sie zur Förderung Dritter einsetzte.

682 Die LpB hat erklärt, bei der nächsten Haushaltsaufstellung würden, wo erforderlich, Titel der Hauptgruppe 6 in das Aufstellungsverfahren eingebbracht.

2.9.2 Zuwendungsverfahren

683 Für eine ordnungsgemäße und rechtssichere Abwicklung von Zuwendungen sind zahlreiche haushaltsrechtliche Vorschriften zu beachten.

684 Bei der Prüfung hat der Rechnungshof u. a. Folgendes festgestellt:

- Die angewandte Förderrichtlinie entsprach nicht dem aktuellen Rechtsstand. Eine Beteiligung des Ministeriums der Finanzen und des Rechnungshofs fehlte.
- Teilweise wurden Zuwendungen für Projekte gewährt, die bereits von anderen Stellen des Landes oder anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts gefördert wurden.
- Anträge auf Förderungen, Bescheide, Mittelabrufe und Verwendungsnachweise enthielten nicht immer alle erforderlichen Angaben.

- Das Ergebnis der Prüfung der Anträge auf Förderungen sowie der Verwendungsnachweise war aufgrund fehlender Dokumentation teilweise nicht nachvollziehbar.

685 Die LpB hat mitgeteilt, die Förderrichtlinien würden neu gefasst. Dabei erfolge die notwendige Einbindung und Beteiligung des Finanzministeriums und des Rechnungshofs. Außerdem würden künftig die Vorgaben der VV zu § 44 LHO beachtet. Insbesondere würden entsprechende Antragsformulare bereitgestellt und Zuwendungsbescheide angepasst. Sie werde auf eine ordnungsgemäße Vorlage der Verwendungsnachweise hinwirken. Soweit diese nicht bereitgestellt werden könnten, würden Rückforderungen der Zuwendungen geprüft. Künftig würden Prozesse etabliert, um eine ordnungsgemäße Verwendungsnachweisprüfung sicherzustellen. Zuwendungen für denselben Zweck von mehreren Stellen des Landes seien allerdings grundsätzlich zulässig. Das nach der VV vorgesehene Einvernehmen zwischen den Zuwendungsgebern werde angestrebt.

2.10 Unzureichende Erfolgskontrollen

686 Die LpB holte kontinuierlich Rückmeldungen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern zu ihren Veranstaltungen ein, um daraus inhaltliche Konsequenzen und Maßnahmen für die Zukunft der Formate abzuleiten. Nicht nachvollziehbar war, inwieweit die LpB diese auswertete und die Ergebnisse in ihre Arbeit einfließen ließ.

687 Die LpB erstellte und veröffentlichte über ihre Tätigkeit jeweils ausführliche Jahresberichte. Darin führte sie u. a. die Themen und Termine der eigenen Veranstaltungen, der Kooperationen und der

Förderungen auf und nannte zumeist auch die Zahl der Teilnehmenden je Veranstaltung. Allerdings waren die Angaben nicht einheitlich oder vollständig erfasst, sodass Jahresvergleiche erschwert wurden. Auch war eine Bewertung der Arbeit im Sinne einer Erfolgskontrolle mangels überprüfbarer Zielsetzungen und geeigneter Indikatoren zur Messung der Zielerreichung nicht möglich. Damit fehlte eine valide Grundlage zur Steuerung und Weiterentwicklung der Sacharbeit der politischen Bildung.

688 Die LpB hat mitgeteilt, sie werde ihre Maßnahmen noch konsequenter im Bereich von Input und Output evaluieren sowie die Ergebnisse in die zukünftigen Jahresplanungen einfließen lassen. Sie werde zu diesem Zwecke geeignete Maßnahmen ergreifen, die Ergebnisse gemeinsam zu diskutieren und dokumentieren, um sie bei künftigen Maßnahmen berücksichtigen zu können. Priorität liege zunächst auf der Einführung von Evaluationen einzelner Dauerformate. Aussagen über die langfristige Wirkung (Outcome und Impact) politischer Bildungsmaßnahmen seien aufgrund schwer nachweisbarer Zusammenhänge extrem herausfordernd. Dennoch sei es zentral, entsprechende Ziele im Rahmen der Konzeption von Maßnahmen zu formulieren, um eine wirkungsorientierte Projektplanung und -durchführung gewährleisten zu können. Eine Klärung der inhaltlichen Konzeption und Formulierung von Lehr-Lern-Zielen als Basis zielführender Evaluationen und Wirkungsorientierung sei mit der internen Entscheidungsvorlage inzwischen jedoch zum Standard geworden.

689 Außerdem sei angedacht, im Referat 1 die Aufgabe zur „Planung und Qualitätssicherung“ zentral anzusiedeln. Sobald die neue Geschäftsverteilung umgesetzt und entsprechende Zielgrößen sowie Indikatoren zur Messung der Zielerreichung erfolgreich erarbeitet seien, werde dem Rechnungshof unaufgefordert darüber berichtet.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- die Zuständigkeiten für Verwaltungs- und Personalaufgaben sowie die Befugnisse der Leitung der LpB klar zu bestimmen und von denen des Ministeriums im Übrigen nachvollziehbar abzugrenzen,
- über die Neukonstituierung des Landesarbeitsausschusses zu berichten,

- c) der LpB alle zur effektiven und effizienten Steuerung der Haushalts- und Finanzplanung und für die Bewirtschaftung des Haushalts notwendigen Informationen, insbesondere auch zu den Personalausgaben und den Stellenbesetzungen, standardisiert zur Verfügung zu stellen,
- d) die Organisation zu verbessern und gleichartige oder zusammengehörende Aufgaben in einem Referat zu bündeln sowie kleinteilige Einheiten aufzugeben,
- e) das Verfahren der Jahresplanung weiterzuentwickeln, diese regelmäßig fortzuschreiben und mit dem Kuratorium zu erörtern,
- f) sich bei der Durchführung und Förderung von Maßnahmen auf die der LpB übertragenen Aufgaben zu konzentrieren,
- g) das Publikationsangebot zu überprüfen und Doppelangebote zu vermeiden,
- h) den o. g. Verein nur auf der Grundlage einer Bedarfsanalyse und von klaren Zielsetzungen einschließlich der Definition von Indikatoren zur Messung des Zielerreichungsgrads unter Beachtung der rechtlichen Anforderungen weiter zu fördern oder zu beauftragen,
- i) die haushaltsrechtlichen Vorgaben bei der Förderung von Maßnahmen Dritter zu beachten,
- j) angemessene Evaluationen der Maßnahmen durchzuführen und die daraus gewonnenen Erkenntnisse bei künftigen Maßnahmen zu berücksichtigen,
- k) zur Steuerung und Weiterentwicklung der Sacharbeit überprüfbare Ziele und geeignete Indikatoren zur Messung der Zielerreichung zu definieren und regelmäßige Erfolgskontrollen vorzunehmen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a, h und k zu berichten.

Der Jahresbericht 2026 wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz am 13. Januar 2026 abschließend beraten und beschlossen.



Marcel Hürter
Präsident



Dr. Susanne Wimmer-Leonhardt
Vizepräsidentin



Florian Decker
Direktor beim Rechnungshof



Stefanie Kißmer
Direktorin beim Rechnungshof



Dr. Oliver Schwinn
Direktor beim Rechnungshof



Dr. Elke Topp
Direktorin beim Rechnungshof



Andreas Utsch
Direktor beim Rechnungshof



4 Anlagen

Anlage 1 zu dem Beitrag Nr. 3 „Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben“

Die Anlage dient der Aufgliederung der Rechnungsergebnisse.

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in Mio. € – Laufende Rechnung

Laufende Rechnung	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Steuern	10.968	11.992	12.788	12.763	13.935	13.637	16.635	16.118	16.308	17.844
Steuerähnliche Abgaben	49	61	64	70	85	74	63	96	101	104
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	97	103	101	116	104	103	93	94	101	105
Zinseinnahmen	33	30	43	43	52	66	50	48	81	94
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ¹	3.100	3.139	3.411	3.474	3.399	4.332	5.315	4.505	4.577	4.556
Sonstige laufende Einnahmen	436	445	450	460	506	482	507	528	525	525
Einnahmen	14.683	15.770	16.857	16.926	18.081	18.694	22.663	21.387	21.692	23.228
Personalausgaben	5.761	5.955	6.188	6.310	6.704	7.062	7.300	7.519	7.702	8.276
Laufender Sachaufwand	1.280	1.340	1.411	1.385	1.294	1.331	1.501	1.678	1.740	1.840
Zinsausgaben	820	819	747	581	477	374	332	370	334	378
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	6.333	6.822	7.131	7.206	7.619	9.184	8.872	9.438	10.213	10.693
Schuldendiensthilfen	71	63	56	57	50	52	61	54	53	69
Ausgaben	14.266	14.999	15.533	15.539	16.144	18.003	18.065	19.059	20.042	21.255
Zwischensumme Überschuss / Fehlbetrag (-)	417	771	1.324	1.387	1.937	691	4.598	2.329	1.649	1.973
zuzüglich Transaktionen mit dem Pensionsfonds ²	-540	-64	-	-	-	-	-	-	-	-
zuzüglich Korrektur der Zinsausgaben ³	-	-	-4	-	-	-	-	-	-	-
Endsumme Überschuss / Fehlbetrag (-)	-123	708	1.328	1.387	1.937	691	4.598	2.329	1.649	1.973

¹ Zu den Anstiegen der Jahre 2020 bis 2022 trugen u. a. Bundesmittel im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie bei. Siehe auch Fußnote 6.² Als Folge des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017 – VGH N 2/15 (juris) 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.³ Im Haushaltsjahr 2017 wurden zwei fehlerhafte Buchungen vorgenommen. Es wurden Zinsausgaben von 391.416,67 € und 3.862.500,00 € irrtümlich bei Kapitel 20 05 Titel 595 01, Tilgungsausgaben für Darlehen aus inländischen Kreditmarktmitteln, statt richtigerweise auf Kapitel 20 05 Titel 575 01, Zinsen für Darlehen aus inländischen Kreditmarktmitteln, gebucht. Aufgrund der Negativzinsen handelte es sich um eine Zinseinnahme, die von den Zinsausgaben hätte abgesetzt werden müssen. Siehe Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022.

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in Mio. € – Kapitalrechnung

Kapitalrechnung	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Veräußerungserlöse ⁴	61	71	32	30	1	1	1	9	2	2
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	241	223	253	245	311	182	257	260	433	361
Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen ⁵	–	108	7	–	–	–	–	–	–	–
Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	256	150	138	87	77	106	63	55	61	48
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Einnahmen	558	552	430	362	389	290	321	324	496	411
Sachinvestitionen	120	110	126	112	143	258	241	143	176	159
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	502	472	416	426	460	1.020	533	505	491	609
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche und Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen ⁶	285	255	297	299	431	1.031	1.824	800	462	490
Darlehen	579	105	15	8	6	4	4	8	6	10
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	5	6	1	3	5	2	2	2	14	2
Erwerb von Beteiligungen	16	8	3	1	1	0	1	1	0	0
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	36	44	24	33	21	12	16	5	6	6
Ausgaben	1.543	1.000	882	882	1.067	2.327	2.622	1.464	1.155	1.276
Zwischensumme Fehlbetrag (-)	–985	–448	–452	–520	–678	–2.037	–2.301	–1.140	–659	–866
Bereinigungen um Transaktionen mit dem Pensionsfonds ⁷	540	64	–	–	–	–	–	–	–	–
Endsumme Fehlbetrag (-)	–446	–384	–452	–520	–678	–2.037	–2.301	–1.140	–659	–866

⁴ Von den Einnahmen 2015 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).

⁵ Aus der Auflösung der Stiftung Rheinland-Pfalz für Innovation erzielte das Land 2016 Einnahmen von fast 108 Mio. €.

⁶ 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). Der Anstieg des Jahres 2020 ist im Wesentlichen auf Soforthilfen des Bundes für die Gewährung von Überbrückungshilfen als Billigkeitsleistungen für von der Corona-Krise in ihrer Existenz bedrohte kleine Unternehmen und Soloselbstständige von 526 Mio. € (Kapitel 08 77 apl. Titel 697 01) zurückzuführen. Auch der Anstieg 2021 war Corona-bedingt: Für Billigkeitsleistungen des Bundes für Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie und der Bewältigung ihrer Folgen wurden 1,3 Mrd. € verausgabt (Kapitel 08 77 Titel 697 04). Auch im Jahr 2022 wurden bei Kapitel 08 77 Titel 697 04 406 Mio. € verausgabt, in den Jahren 2023 und 2024 nur noch 15 Mio. € bzw. 1 Mio. €.

⁷ Siehe auch Fußnote 2.

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in Mio. € – Besondere Finanzierungsvorgänge⁸

Besondere Finanzierungsvorgänge	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	6.281	6.499	4.437	3.811	4.053	6.458	4.761	3.894	5.372	4.445
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds, Stöcken	2	9	2	3	1	51	0	47	38	29
Einnahmen	6.283	6.508	4.439	3.814	4.054	6.509	4.761	3.941	5.410	4.474
Schuldentialtigung	5.713	6.823	5.310	3.979	4.912	5.163	6.256	4.094	5.572	5.236
Zuführung an Rücklagen, Fonds, Stöcke ⁹	2	3	1	702	400	0	803	1.035	828	345
Ausgaben	5.715	6.826	5.311	4.681	5.312	5.163	7.058	5.129	6.401	5.581
Überschuss / Fehlbetrag (-)	568	-318	-872	-867	-1.258	1.346	-2.297	-1.188	-990	-1.107
zuzüglich Korrektur der Tilgungsausgaben ¹⁰	-	-	-4	-	-	-	-	-	-	-
Endsumme Überschuss / Fehlbetrag (-)	568	-318	-876	-867	-1.258	1.346	-2.297	-1.188	-990	-1.107

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen des Landes Rheinland-Pfalz.

⁸ Ohne haushaltstechnische Verrechnungen.⁹ 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. Von Zuführungen der Jahre 2021, 2022, 2023 und 2024 entfielen 750 Mio. €, 994 Mio. €, 793,5 Mio. € und 300 Mio. € auf die Haushaltssicherungsrücklage sowie 52,5 Mio. €, 41,0 Mio. €, 35,0 Mio. € und 45,3 Mio. € auf die Rücklagen im Hochschulbereich.¹⁰ Siehe auch Fußnote 3.

Anlage 2 zu dem Beitrag Nr. 3 „Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen“

Der Stabilitätsrat¹ hat im Rahmen der regelmäßigen Haushaltsüberwachung die haushaltswirtschaftliche Lage von Bund und Ländern anhand einer kennzifferngestützten Analyse ihrer Stabilitätsberichte geprüft. Für Rheinland-Pfalz wurden dabei gemäß Bericht des Ministeriums der Finanzen vom Oktober 2025 folgende Kennziffern zugrunde gelegt:

Übersicht der Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

Rheinland-Pfalz	Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung	Finanzplanung				Überschreitung
	Ist 2023	Ist 2024	Soll 2025		FPI 2026	FPI 2027	FPI 2028	FPI 2029	
Finanzierungssaldo € je Einwohner	150	233	-221		-95	-35	28	28	
Schwellenwert	-155	-181	-429	nein	-479	-479	-479	-479	nein
Länderdurchschnitt	45	19	-229						
Kreditfinanzierungsquote %	1,5	-3,0	-1,0		1,4	0,4	-0,6	-0,5	
Schwellenwert	1,5	2,3	4,7	nein	6,7	6,7	6,7	6,7	nein
Länderdurchschnitt	-1,5	-0,7	1,7						
Zins-Steuer-Quote %	2,0	2,0	2,8		3,1	3,1	3,3	3,3	
Schwellenwert	3,5	3,5	4,4	nein	5,4	5,4	5,4	5,4	nein
Länderdurchschnitt	2,5	2,5	3,2						
Schuldenstand € je Einwohner	7.247	8.018	7.958		8.042	8.071	8.036	8.002	
Schwellenwert	9.698	9.899	10.068	nein	10.168	10.268	10.368	10.468	nein
Länderdurchschnitt	7.460	7.614	7.744						
Auffälligkeit im Zeitraum	nein			nein					
Ergebnis der Kennziffern	Eine Haushaltsnotlage droht nicht.								

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Stabilitätsbericht des Landes Rheinland-Pfalz, Berichtsjahr 2025.

¹ Der Stabilitätsrat ersetzt seit 2010 den Finanzplanungsrat. Hierbei handelt es sich um ein gemeinsames Gremium des Bundes und der Länder. Der Stabilitätsrat ist bei der Bundesregierung eingerichtet. Mitglieder sind nach § 1 Abs. 1 Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz – StabiratG) die Bundesministerin oder der Bundesminister der Finanzen, die für Finanzen zuständigen Ministerinnen oder Minister der Länder sowie die Bundesministerin oder der Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz.

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 9. Dezember 2025 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 Haushaltsslage beschlossenen Kennziffern und Schwellenwerte geäußert. Beispielsweise orientieren sich die vom Stabilitätsrat festgelegten Schwellenwerte an der durchschnittlichen Entwicklung der Länderhaushalte. Extreme Werte eines oder mehrerer Länder erhöhen insoweit den Durchschnittswert erheblich, sodass selbst Länder mit einer überdurchschnittlich hohen Verschuldung die Schwellenwerte nur in Ausnahmefällen überschreiten. Die Deutsche Bundesbank führte an, dass beim „Finanzierungssaldo je Einwohner“ noch kein Konjunkturbereinigungsverfahren angewandt werde. In der Kennzahl „Schuldenstand je Einwohner“ würden Kassenverstärkungskredite nicht berücksichtigt. Risikobehaftete Gewährleistungen und ungedeckte Versorgungsansprüche der Beamtinnen und Beamten seien nicht ergänzend ausgewiesen. Bei der Kennzahl „Zins-Steuer-Quote“ werde eine Fehlentwicklung wie beim Schuldenstand erst nach einigen Jahren auffällig.² 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 sollte. Die Neufassung aus dem Jahr 2019 enthält im Wesentlichen Definitionen bisher verwendeter Kennziffern sowie eine Absenkung von Schwellenwerten für die Finanzplanungszeiträume.³

Im bisherigen Kennzahlensystem ist die nunmehr neu eingeführte Möglichkeit der strukturellen Verschuldung der Länder noch nicht vorgesehen. Daher könnte eine strukturelle Verschuldung durch die Länder zu einer Auffälligkeit bei den Kennzahlen führen. Der Stabilitätsrat verfährt daher für das Jahr 2025 so, dass die Inanspruchnahme der strukturellen Verschuldungsmöglichkeit unberücksichtigt bleibt. Im Berichtsjahr 2025 liegt mithin keine Auffälligkeit vor, wenn ohne die Inanspruchnahme der strukturellen Verschuldungsmöglichkeit keine Auffälligkeit vorliegen würde. Im Frühjahr 2026 berät der Arbeitskreis „Stabilitätsrat“, wie in den kommenden Überwachungszyklen mit dem Jahr 2025 umzugehen sei.⁴

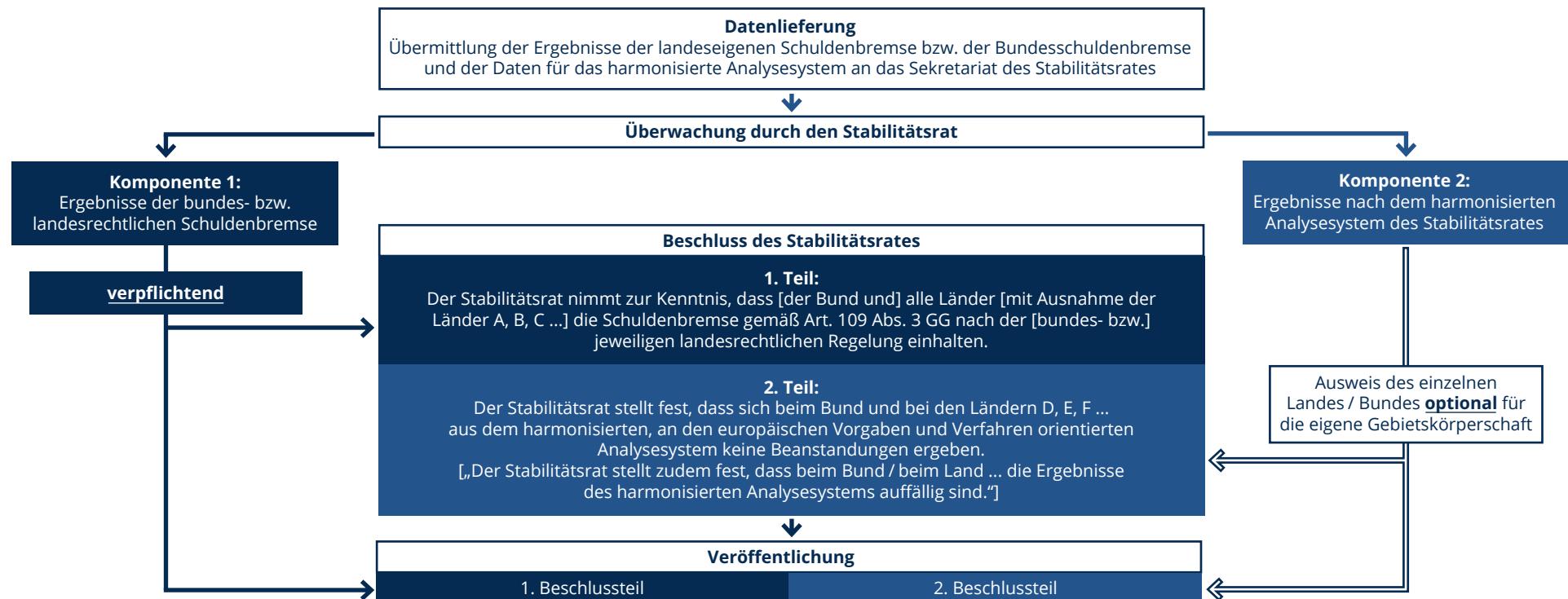
² Siehe auch Ausführungen zu Nr. 3 des Jahresberichts 2015, Tz. 2.7 (Drucksache 16/4650).

³ 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 (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2020, S. 109, Monatsbericht Oktober 2021, S. 38, Monatsbericht Oktober 2022, S. 27, 29, Monatsbericht Oktober 2023, S. 41, 58, Monatsbericht Oktober 2024, S. 78, Monatsbericht Oktober 2025, Tz. 4.5).

⁴ TOP 3 der 31. Sitzung des Stabilitätsrats am 12. Juni 2025.

In seiner Sitzung am 6. Dezember 2018 beschloss der Stabilitätsrat als Grundlage der Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 ein Kompendium. Danach besteht das künftige Überwachungssystem aus zwei Teilen, die dem nachfolgenden Schaubild⁵ entnommen werden können:

Verfahren der Überwachung



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Kompendium des Stabilitätsrats zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 109a Abs. 2 Grundgesetz, TOP 5 der 18. Sitzung des Stabilitätsrats am 6. Dezember 2018.

⁵ Beschluss zu TOP 5 der 18. Sitzung des Stabilitätsrats am 6. Dezember 2018. Das Kompendium wurde in der 33. Sitzung angepasst, um die Änderung aufgrund von Artikel 109 Abs. 3 Satz 5 und 6 Grundgesetz (Aufnahme der Möglichkeit für strukturelle Kredite für die Länder und der Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben für den Bund) zu berücksichtigen. Siehe hierzu Beschluss zu TOP 2 der 33. Sitzung des Stabilitätsrates am 7. Oktober 2025.

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.⁶ Deren Veröffentlichung ist optional.

Im Jahr 2025 wurde diese Überwachung der Schuldenbremse evaluiert.⁷ Die Evaluation kommt u. a. zu dem Schluss, dass die Schuldenbremsenüberwachung in ihrer bisherigen Form nicht die neue operative Steuerungsgröße der EU-Fiskalregeln berücksichtigt.⁸

Der Stabilitätsrat stellte fest, dass insbesondere aufgrund des krisengezeichneten kurzen Betrachtungszeitraums die Schuldenbremsenüberwachung nicht abschließend bewertet werden könne. Sie sei aber geeignet, Transparenz über die Verschuldung von Bund und Ländern herzustellen. Laut Beschluss sollen zukünftig relevante Gerichtsurteile und die Höhe der notlagenbedingten Kreditaufnahmen aufgenommen sowie Abweichungen zwischen landesrechtlicher und harmonisierter Schuldenbremse erläutert werden. Die Optimierung der Schuldenbremsenüberwachung zur Einhaltung der europäischen Fiskalregeln, um Artikel 109a Abs. 2 Grundgesetz gerecht zu werden, wurde an den Arbeitskreis „Stabilitätsrat“ verwiesen.

Der Stabilitätsrat stellte fest, dass sich für Rheinland-Pfalz aus dem harmonisierten Analysesystem keine Beanstandungen ergäben:

⁶ 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 (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2022, S. 29).

⁷ TOP 2 der 34. Sitzung des Stabilitätsrates am 9. Dezember 2025.

⁸ Die zentrale operative Steuerungsgröße der neuen EU-Fiskalregeln ist nun die Entwicklung der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben. Die Schuldenbremsenüberwachung hat sich an den Vorgaben aus Rechtsakten der EU zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin zu orientieren (Artikel 109a Abs. 2 Grundgesetz).

Überwachung der Schuldenbremse nach dem harmonisierten Analysesystem

Lfd. Nr.	Rheinland-Pfalz	2024 in Mio. €	2025 in Mio. €	2026 in Mio. €
Kernhaushalt				
1	Bereinigte Einnahmen	23.639	24.175	25.084
2	Bereinigte Ausgaben	22.532	25.409	25.803
3	Finanzierungssaldo	1.107	-1.234	-719
4	Saldo zu berücksichtigender besonderer Finanzierungsvorgänge	317	-1.482	-357
5	Zuführung an Rücklagen	345	0	0
6	Entnahme aus Rücklagen	29	1.482	357
Kernhaushalt				
7	NKA: Nettokreditaufnahme (+) / Nettotilgung (-)	-791	-248	363
Einzubeziehende Extrahaushalte				
8	Finanzierungssaldo	0	0	0
8a	Länderangabe: 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	0	0	0
Kern- und Extrahaushalte				
9	NKA: Nettokreditaufnahme (+) / Nettotilgung (-)	-791	-248	363
10	Bereinigungen Saldo finanzieller Transaktionen	31	-13	28
11	Einnahmen aus finanziellen Transaktionen	47	51	49
12	Kernhaushalt	47	51	49
13	Extrahaushalte	0	0	0
14	Ausgaben aus finanziellen Transaktionen	16	64	21
15	Kernhaushalt	16	64	21
16	Extrahaushalte	0	0	0
Kern- und Extrahaushalte				
17	Um finanzielle Transaktionen bereinigte NKA: Nettokreditaufnahme (+) / Nettotilgung (-)	-760	-261	391

Lfd. Nr.	Rheinland-Pfalz	2024 in Mio. €	2025 in Mio. €	2026 in Mio. €
18	Konjunkturkomponente	357	-294	-189
18a	Abzugsposition von der Konjunkturkomponente (= Konjunkturkomponente abzügl. kumulierter Nettokreditaufnahme (N) seit Gültigkeit der Schuldenbremse)	0	0	0
19	Kern- und Extrahaushalte NKA nach Konjunkturbereinigung ggf. unter Berücksichtigung des Kreditaufnahmekontos (N) (strukturelle Nettokreditaufnahme (+) / Nettotilgung (-))	-403	-554	202
20	Ausgleichskomponente	321	321	321
21	Kern- und Extrahaushalte Strukturelle NKA ggf. unter Berücksichtigung des Kreditaufnahmekontos und der Ausgleichskomponente (Nettokreditaufnahme (+) / Nettotilgung (-))	-403	-554	0
22*	Landesanteil an 0,35 % Kreditaufnahmemöglichkeit lt. Verteilungsschlüssel in Mio. €	x	0	0
22a	In Anspruch genommene strukturelle Verschuldung	x	0	0
23	Auffälligkeit? (nein, ja) Auffällig, wenn strukturelle NKA lfd. Nr. 21 > lfd. Nr. 22	nein	nein	nein
24	Kreditfinanzierte Ausgaben infolge einer anerkannten Notsituation	0	0	0
24a	Zusätzliche Kreditfinanzierte Ausgaben infolge einer anerkannten Notsituation im harmonisierten Verfahren	0	0	0
25	Tilgungsbetrag gem. Tilgungsplan zur lfd. Nr. 23	0	0	0
25a	Tilgungsbetrag zur lfd. Nr. 24a	0	0	0
26	Kern- und Extrahaushalte Strukturelle NKA ggf. unter Berücksichtigung des Kreditaufnahmekontos unter Berücksichtigung von Notsituationen (strukturelle Nettokreditaufnahme (+) / Nettotilgung (-))	-403	-554	0
27	Noch verfügbare Ausgleichskomponente	321	321	119
28	Kern- und Extrahaushalte strukturelle NKA ggf. unter Berücksichtigung des Kreditaufnahmekontos und der Ausgleichskomponente unter Berücksichtigung von Notsituationen (strukturelle Nettokreditaufnahme (+) / Nettotilgung (-))	-403	-554	0
29	Auffälligkeit? (nein, ja) Auffällig, wenn strukturelle NKA unter Berücksichtigung von Notsituationen lfd. Nr. 28 > lfd. Nr. 22	nein	nein	nein

Lfd. Nr.	Rheinland-Pfalz	2024 in Mio. €	2025 in Mio. €	2026 in Mio. €
N	Nebenbedingung			
	Kreditaufnahmekonto (seit 2020 kumulierte Nettokreditaufnahme / null als Untergrenze)	444	183	575
	Kreditaufnahmekonto Vorjahr 2023	1.204		
	Kontrollgrößen			
	Extrahaushalte [alle]	Finanzierungssaldo	52	x
	Kern- und Extrahaushalte	Schuldenstand (Veränderung ggü. Vorjahr)	2.573	x
				x

* Die Verteilung der zulässigen strukturellen Kreditaufnahme gemäß Artikel 109 Abs. 3 Satz 6 und 7 Grundgesetz lag zum Zeitpunkt der Finalisierung des harm. Analysesystems noch nicht vor. Die am 11. November 2025 im Bundesanzeiger veröffentlichten Werte für die lfd. Nr. 22 sind wie folgt: 2025: 716; 2026: 745.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz in Anlehnung zu TOP 1 der 34. Sitzung des Stabilitätsrats am 9. Dezember 2025.

Anlage 3 zu dem Beitrag Nr. 3 „Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben nach Hauptgruppen unterteilt“

Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben nach Hauptgruppen unterteilt

Haupt- gruppe	Zweckbestimmung	Einheit	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2024 zu 2015 Veränderung absolut, relativ
			Mio. €										
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	Mio. €	11.017	12.053	12.852	12.834	14.019	13.711	16.698	16.213	16.409	17.947	x
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. €	410	1.036	799	-18	1.185	-308	2.986	-484	196	1.538	6.930
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	%	3,9	9,4	6,6	-0,1	9,2	-2,2	21,8	-2,9	1,2	9,4	62,9
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.¹	Mio. €	920	843	826	813	833	844	803	842	889	900	x
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. €	92	-77	-17	-13	20	10	-41	39	48	10	-21
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	%	11,1	-8,4	-2,0	-1,6	2,5	1,3	-4,8	4,8	5,6	1,2	-2,3
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	Mio. €	3.063	3.204	3.357	3.397	3.306	4.247	5.227	4.396	4.456	4.431	x
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. €	136	141	153	40	-91	940	981	-831	60	-25	1.368
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	%	4,6	4,6	4,8	1,2	-2,7	28,4	23,1	-15,9	1,4	-0,6	44,7
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	Mio. €	6.617	6.834	4.796	4.165	4.437	6.771	5.106	4.243	5.880	4.867	x
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. €	-816	217	-2.038	-631	272	2.334	-1.666	-863	1.637	-1.013	-1.750
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	%	-11,0	3,3	-29,8	-13,2	6,5	52,6	-24,6	-16,9	38,6	-17,2	-26,4
0-3	Einnahmen	Mio. €	21.617	22.934	21.831	21.209	22.596	25.573	27.833	25.694	27.635	28.145	x
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. €	-178	1.317	-1.103	-622	1.387	2.977	2.260	-2.139	1.940	511	6.528
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	%	-0,8	6,1	-4,8	-2,8	6,5	13,2	8,8	-7,7	7,6	1,8	30,2

¹ In den Einnahmen der Hauptgruppe 1 sind 2015 und 2016 Erstattungen des Pensionsfonds enthalten, siehe Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017 – VGH N 2/15 (juris).

Haupt- gruppe	Zweckbestimmung	Einheit	2024 zu 2015 Veränderung absolut, relativ										
			2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
4	Personalausgaben	Mio. €	5.761	5.955	6.188	6.310	6.704	7.062	7.300	7.519	7.702	8.276	x
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. €	136	194	233	122	394	358	237	220	182	574	2.515
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	%	2,4	3,4	3,9	2,0	6,2	5,3	3,4	3,0	2,4	7,5	43,6
5	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	Mio. €	7.531	8.722	7.170	5.640	6.319	6.433	7.526	5.465	6.942	6.685	x
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. €	-855	1.191	-1.552	-1.530	679	114	1.093	-2.061	1.476	-257	-846
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	%	-10,2	15,8	-17,8	-21,3	12,0	1,8	17,0	-27,4	27,0	-3,7	-11,2
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	Mio. €	6.733	7.193	7.515	7.607	8.099	10.343	10.973	10.586	11.001	11.544	x
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. €	460	460	322	92	492	2.245	629	-386	414	543	4.811
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	%	7,3	6,8	4,5	1,2	6,5	27,7	6,1	-3,5	3,9	4,9	71,5
7 + 8	Baumaßnahmen, Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen²	Mio. €	1.497	950	851	844	1.002	1.654	1.145	1.045	1.125	1.262	x
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. €	76	-547	-99	-7	158	652	-509	-99	80	137	-235
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	%	5,3	-36,5	-10,4	-0,9	18,7	65,1	-30,8	-8,7	7,6	12,2	-15,7
9	Besondere Finanzierungsausgaben	Mio. €	95	113	106	808	473	81	890	1.078	865	378	x
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. €	5	18	-7	702	-335	-392	809	188	-212	-487	283
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	%	5,6	18,9	-5,9	660,4	-41,5	-82,9	1.003,1	21,1	-19,7	-56,3	298,2
4-9	Ausgaben	Mio. €	21.617	22.934	21.831	21.209	22.596	25.573	27.833	25.694	27.635	28.145	x
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. €	-178	1.317	-1.103	-622	1.387	2.977	2.260	-2.139	1.940	511	6.528
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	%	-0,8	6,1	-4,8	-2,8	6,5	13,2	8,8	-7,7	7,6	1,8	30,2

Hinweis: Die mit „x“ gekennzeichneten Tabellenfelder wurden gesperrt, da ein Ausweis eines Wertes nicht sinnvoll ist. Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz.

Quellen: Haushaltsergebnisse des Landes Rheinland-Pfalz.

² In den Investitionsausgaben 2015 bis 2016 sind nichtinvestive Zuführungen an den Pensionsfonds enthalten, siehe hierzu Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017 – VGH N 2/15 (juris).

Anlage 4 zu dem Beitrag Nr. 3

„Kennzahlen und Definitionen zur Analyse von Haushaltsplan und Haushaltsrechnung“

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 Zahlungen im Rahmen von als vermögensneutral eingestuften Transaktionen. Ein Beispiel ist der Verkauf von Landesvermögen, z. B. einem Grundstück. Das Land bekommt zwar Geld, verliert jedoch das Grundstückseigentum. Daher wird eine solche Einnahme bei der Ermittlung, ob ein strukturell ausgeglichener Haushalt (s. dort) vorliegt, nicht berücksichtigt.
Finanzierungssaldo	Der Finanzierungssaldo ergibt sich gemäß § 13 Abs. 4 Nr. 3 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. Hierzu gehören die Bruttokredite der OGr. 32 (Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt), vermindert um die OGr. 59 (Tilgungsausgaben an Kreditmarkt).
Nettokreditaufnahme am 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	<u>Personalausgaben</u> 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 ausgeglichen Haushalt

Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz 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 Notsituationen. 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.

Ein strukturell ausgeglichen Haushalt liegt vor, wenn in dem jeweiligen Jahr die Tilgungspflichten erfüllt werden bzw. die Kreditaufnahmen im verfassungsrechtlichen Rahmen bleiben.

Strukturelle Netto-Tilgung

Netto-Tilgung zuzüglich des zulässigen Saldos (Summe aus Saldo der finanziellen Transaktionen, Konjunkturkomponente, Abweichungen wegen außergewöhnlichen Notsituationen, Abbauverpflichtung aus Kontrollkonto).

Tilgungsausgaben

Ausgaben zur Schuldentilgung in OGr. 58 (Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse) und OGr. 59 (Tilgungsausgaben an Kreditmarkt).

Verpflichtungsermächtigungen

Durch Verpflichtungsermächtigungen (VE) im Haushaltsplan erlaubt das Parlament der Verwaltung, das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren zu verpflichten. Ohne eine VE kann die Verwaltung z. B. nicht in größerem Umfang Verträge abschließen, die das Land zu Zahlungen in künftigen Jahren verpflichten. Das Erfordernis einer VE schützt das Budgetrecht des Parlaments in künftigen Jahren. VE sind in §§ 6, 16 und 38 LHO geregelt.

Zinsausgaben

Zinsausgaben sind sämtliche Ausgaben der OGr. 56 (Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse) und OGr. 57 (Zinsausgaben an Kreditmarkt).

Zinsausgabenquote

Zinsausgaben
bereinigte Ausgaben

Zinssteuerquote

Zinsausgaben
Steuern (HGr. 0 – OGr. 09) + Finanzausgleiche (Gr. 211 und 212)

