LANDTAG RHEINLAND-PFALZ
14. Wahlperiode

Drucksache 14/2900
09. 02. 2004

Unterrichtung

durch den Rechnungshof

Jahresbericht 2003

Inhaltsübersicht

Seite

Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Prüfungsergebnisse 4

Vorbemerkungen 12

1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2002 nach § 97 LHO 13

2 Abwicklung des Landeshaushalts 2002 14

3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung 24

4 Förderung der Stadtsanierung Montabaur 39

5 Förderung des Neu- und Umbaus von Dienstgebäuden für die Verbandsgemeindeverwaltung Eisenberg 48

6 Nutzungsentgelte für die Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule 52

7 Aufwand für die Personalverwaltung bei den Ministerien und nachgeordneten Landesdienststellen 61

8 Modellversuch zur automationsgesteuerten Bearbeitung der Einkommensteuererklärungen von Arbeitnehmern 67

9 Totalisatorsteuer 72

10 Neubauten von Fachhochschulen 74

11 Beteiligung des Landes an privatrechtlichen Unternehmen 79

12 Beteiligung des Landes an der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH und deren Tochtergesellschaften 82

13 Zuwendungen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur 87

14 Planung von Umgehungsstraßen 91

15 Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesuntersuchungsamts 94

16 Tierseuchenkasse 107

Gemäß Artikel 120 Abs. 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz, § 97 Abs. 1 und § 114 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung dem Präsidenten des Landtags mit Schreiben des Präsidenten des Rechnungshofs vom 6. Februar 2004 zugeleitet.

Druck: Landtag Rheinland-Pfalz, 6. April 2004

Seite

17 Nutzungsentgelte für Forstamtsgebäude 112

18 Holzvermarktung 115

19 Altersteilzeit von Lehrkräften 119

20 Öffentliche Berufsschulen 126

21 Regionale Schulen 129

22 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fachhochschulen Koblenz und Worms 132

23 Beschaffung und Bewirtschaftung von medizinisch-technischen Geräten beim Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz 137

24 Organisation und Personalbedarf der Verwaltungsabteilung der beiden Oberlandesgerichte und von vier Landgerichten 140

25 Organisation und Personalbedarf der Ämter für soziale Angelegenheiten 143

26 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesärztekammer und der Bezirksärztekammern 147

27 Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter 152

Anlagen zu dem Beitrag Nr. 3 – Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung –

Anlage 1 Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben – Laufende Einnahmen und Ausgaben (Laufende Rechnung) – 154

Anlage 2 Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben – Kapitalrechnung – 155

Anlage 3 Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben – Besondere Finanzierungsvorgänge – 156

Anlage 4 Übersicht über die Entwicklung der Personalausgaben 157

Anlage 5 Übersicht über die Belastung der Steuereinnahmen und der allgemeinen Finanzzuweisungen durch die Personalausgaben 158

Anlage 6 Übersicht über die Entwicklung 159
– der Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben)
– der Kreditfinanzierungsquote (Verhältnis der Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt zu den bereinigten Gesamtausgaben)

Anlage 7 Übersicht über die Entwicklung der Zinssteuerquote 160
– Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes –

Anlage 8 Übersicht über die Entwicklung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze 161
(Vergleich der Netto-Kreditaufnahme mit den Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungen abzüglich der Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen)

Anlage 9 Übersicht über die Entwicklung der Schulden 162

Anlage 10 Übersicht über die Entwicklung des Verhältnisses der Schulden aus Kreditmarktmitteln zu der Summe aus Steuern, steuerähnlichen Abgaben und eigenen Einnahmen 163

Abkürzungen

ÄndTV	Änderungstarifvertrag
Amtsbl.	Amtsblatt des Kultusministeriums
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BS	Sammlung des bereinigten Landesrechts Rheinland-Pfalz
DV	Datenverarbeitung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
FAG	Landesgesetz über den Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz
Fpl.	Finanzplan
GAmtsbl.	Gemeinsames Amtsblatt der Ministerien für Bildung, Frauen und Jugend und für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur
GemO	Gemeindeordnung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Rheinland-Pfalz
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HOAI	Verordnung über die Honorare für Leistungen der Architekten und der Ingenieure
Hpl.	Haushaltsplan
ISB	Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH
kw	künftig wegfallend (Stelle)
LBB	Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“
LFAG	Landesfinanzausgleichsgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
RdSchr.	Rundschreiben
TV ATZ	Tarifvertrag zur Regelung der Altersteilzeitarbeit
VOB/A	Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen
VOL/A	Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen
VV	Verwaltungsvorschrift

Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Prüfungsergebnisse

Der Rechnungshof stellt aufgrund Artikel 120 Abs. 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz und § 97 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung im Jahresbericht die wesentlichen Ergebnisse aus der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes dar. Der Jahresbericht wird im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens zur Entlastung der Landesregierung im Landtag, im Haushalts- und Finanzausschuss und in der Rechnungsprüfungskommission erörtert. Hierbei stellt der Landtag die wesentlichen Sachverhalte fest und beschließt über einzuleitende Maßnahmen (§ 114 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung).

Nachfolgend sind die den einzelnen Beiträgen vorangestellten Leitsätze wiedergegeben. Die Beiträge selbst enthalten die ausführlichen Sachverhalte, die Forderungen des Rechnungshofs und die Äußerungen der geprüften Stellen.

1. Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2002 nach § 97 LHO

Der Rechnungshof bestätigt die Ordnungsmäßigkeit der Landeshaushaltsrechnung 2002.

2. Abwicklung des Landeshaushalts 2002

Nach der Haushaltsrechnung 2002 standen den Ist-Ausgaben von 13,4 Mrd. € Ist-Einnahmen (ohne Netto-Krediteinnahmen vom Kreditmarkt) von 11,9 Mrd. € gegenüber. Der Haushaltsausgleich wurde – wie in den Vorjahren – durch Kreditaufnahmen herbeigeführt, die sich im Jahr 2002 auf 1,5 Mrd. € (netto, ohne Landesbetriebe) beliefen.

Die bereinigten Gesamtausgaben gingen infolge der Auslagerung von Aufgaben aus dem Landeshaushalt um 0,2 % gegenüber dem Vorjahr zurück.

Die Ausgabereste erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr geringfügig auf 538 Mio. €. Ihr Anteil am Gesamthaushaltsansatz betrug 3,9 %. Außerdem erfolgten Vorgriffe von 18 Mio. € auf die Mittel des nächsten Jahres. Zur Finanzierung der Ausgabereste wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

Die Ausgleichsrücklagen zur Finanzierung von Leistungen nach dem Bonussystem und geplanter Steuerentlastungen wurden mit einer Entnahme von 97 Mio. € fast vollständig aufgelöst.

Die Brutto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt für den Landeshaushalt betrug 3,5 Mrd. €. Sie hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung des Jahres 2002 und der nicht ausgeschöpften Kreditermächtigung des Jahres 2001. Zur Sicherung des Bewilligungsrechts des Landtags ist im Entwurf des Landeshaushaltsgesetzes 2004 eine Regelung für die Inanspruchnahme der im Vorjahr nicht ausgeschöpften und der im laufenden Jahr geplanten Kreditermächtigung vorgesehen.

Zur Deckung von Ausgaben des Landesbetriebs „Straßen und Verkehr“ wurden Kredite von 150 Mio. € aufgenommen, die sich im Rahmen der Kreditermächtigung hielten.

3. Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung

Die finanzielle Lage des Landes hat sich insbesondere als Folge von Einbrüchen bei den Steuereinnahmen in den letzten Jahren Besorgnis erregend entwickelt. Die Belastungen des Haushalts überstiegen die Finanzierungsmöglichkeiten. So blieben im Jahr 2002 die laufenden Einnahmen um 840 Mio. € hinter den laufenden Ausgaben zurück. In den vorhergehenden Jahren fielen dagegen in sieben Jahren Überschüsse der laufenden Rechnung von insgesamt 2 285 Mio. € an; drei Jahre schlossen mit Fehlbeträgen von insgesamt 322 Mio. € ab.

Im Jahr 2002 gingen die Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes um insgesamt 440 Mio. € zurück. Die Belastung dieser Einnahmen durch die Personalausgaben erhöhte sich – trotz der Auslagerung von Ausgaben aus dem Landeshaushalt – aufgrund der rückläufigen Einnahmenentwicklung auf 61,4 % gegenüber 58,7 % im Vorjahr.

Die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen des Landes (im Kernhaushalt) verringerten sich gegenüber dem Vorjahr um 233 Mio. € auf 1,1 Mrd. €. Die Investitionsquote ging von 11,9 % auf 9,8 % zurück. Wird berücksichtigt, dass bei den Landesbetrieben zusätzliche Investitionsausgaben von 272 Mio. € anfielen, dann lag die Quote wie in den Vorjahren über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 10,3 %.

Die Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt erhöhte sich im Jahr 2002 auf 1,5 Mrd. € gegenüber 0,7 Mrd. € im Vorjahr. Die Kreditfinanzierungsquote war mit 13,4 % mehr als doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Flächenländer (West) mit 6,4 %. Zusätzlich wurden Kredite von 0,15 Mrd. € für die Landesbetriebe aufgenommen.

Die Zinsausgaben betrugen unverändert 1,1 Mrd. €. Als Folge des Rückgangs der Steuereinnahmen und der allgemeinen Finanzzuweisungen erhöhte sich die Zinssteuerquote auf 14,3 % gegenüber 13,4 % im Vorjahr. Der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben von 9,4 % überstieg den Durchschnitt der Flächenländer (West) von 7,4 %.

Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze, die nach der Haushaltsplanung noch knapp eingehalten worden war, wurde im Haushaltsvollzug 2002 um 545 Mio. € überschritten. Zur Verbindlichkeit der Kreditobergrenze vertreten die Finanzministerien im Gegensatz zu den Rechnungshöfen die Auffassung, dass diese Grenze nur für die Haushaltsplanung und nicht für den Haushaltsvollzug maßgeblich sei.

Die Verschuldung des Landes am Kreditmarkt stieg bis Ende 2002 auf mehr als 21 Mrd. € an. Die Pro-Kopf-Verschuldung belief sich auf 5 150 €/Einw. und war damit höher als im Durchschnitt der Flächenländer.

Nach dem Entwurf des Haushaltsplans für das Jahr 2004 reichen wie in den drei vorhergehenden Jahren die laufenden Einnahmen nicht zur Deckung der laufenden Ausgaben aus. Zur Finanzierung des Haushalts sind erhebliche Schuldenaufnahmen geplant, die zu einem Anstieg der Verschuldung auf voraussichtlich 24 Mrd. € führen werden. Die Überschreitung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze wird nach Angaben des Ministeriums der Finanzen voraussichtlich in der endgültigen Haushaltsplanung vermieden, weil die dritte Stufe der Steuerreform nicht vollständig – wie in der ursprünglichen Planung berücksichtigt –, sondern nur teilweise vorgezogen wurde.

Zur Wiedererlangung und Sicherung der Gestaltungsfähigkeit des Haushalts ist es unerlässlich, dass die Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung mit Nachdruck fortgesetzt werden. Vorrangiges Ziel muss es bleiben, in absehbarer Zeit einen ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung zu erreichen.

4. Förderung der Stadtsanierung Montabaur

Die Abgrenzung des Sanierungsgebiets war in Teilbereichen nicht zweckmäßig. Eine gesamtheitliche Sanierungskonzeption fehlte.

Die Stadt hat mit hohem Kostenaufwand in drei Tiefgaragen öffentliche Stellplätze über den Bedarf hinaus hergestellt. Die örtlichen Gegebenheiten hätten günstigere Möglichkeiten zur Herstellung von Stellplätzen zugelassen.

Bei der Festsetzung von Ablösebeträgen für Stellplatzverpflichtungen blieben die höheren Kosten für die Herstellung der Stellplätze in den Tiefgaragen unberücksichtigt.

Obwohl die Sanierung bereits weitgehend abgeschlossen ist, leitete die Stadt die Abrechnung der bereits sanierten Bereiche nicht in die Wege. Sie hat von der Möglichkeit, Vorausleistungen auf die Beträge zum Ausgleich von Vorteilen aus der Sanierung zu erheben, keinen Gebrauch gemacht.

Zweckgebundene Einnahmen in erheblicher Höhe, wie Erlöse aus der Veräußerung von Grundstücken, Beträge zur Ablösung von Stellplatzverpflichtungen, Fördermittel für den Straßenbau, Bewirtschaftungserlöse, Zinsüberschüsse und die Kostenerstattung eines Dritten, setzte die Stadt nicht von den Ausgaben der Sanierung ab.

Übersetzte oder nicht förderfähige Ausgaben und Abrechnungsfehler führten zu einer ungerechtfertigten Inanspruchnahme von Fördermitteln.

Honorare für Sanierungsträger und deren Anteile an den Ausgaben waren unangemessen hoch.

Von den geltend gemachten Kosten sind fast 8 Mio. € nicht förderfähig. Fördermittel von mehr als 5 Mio. € wurden von der Stadt zu viel in Anspruch genommen.

5. Förderung des Neu- und Umbaus von Dienstgebäuden für die Verbandsgemeindeverwaltung Eisenberg

Der Rechnungshof wurde nicht rechtzeitig über die vorgesehene Baumaßnahme unterrichtet. Hinweise zu einer wirtschaftlicheren Bauplanung und zur Begrenzung der Baukosten konnten daher nicht mehr genutzt werden.

Die Planung für den Neubau des Verwaltungsgebäudes übersteigt die förderfähige Höchstfläche von 950 m² um mehr als 200 m². Das entspricht vermeidbaren Baukosten von mehr als 0,6 Mio. €.

Die Kosten für den Umbau und die Sanierung der Altbauten liegen um 0,7 Mio. € über den Kosten eines Neubaus mit gleichem Raumprogramm. Kosten von 0,6 Mio. € für Stellplätze sind ebenfalls nicht förderfähig. Bei Zugrundelegung eines Fördersatzes von 55 % ist die gewährte Zuweisung um 0,7 Mio. € zu hoch.

6. Nutzungsentgelte für die Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule

Das geprüfte Mietangebot des Landesbetriebs „Liegenschafts- und Baubetreuung“ (LBB) für die Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule, das eine Jahresmiete von 1,24 Mio. € vorsieht, war nicht hinreichend transparent.

Fehlerhafte Berechnungen, zu hohe Ansätze für die Bodenwertverzinsung, die Bauzeitzinsen, die Instandhaltungs- und die Baukosten sowie für den Buchwert der Liegenschaft führten zu einem überhöhten Mietangebot. Außerdem wurden Ausgaben für Kunst am Bau, die noch nicht angefallen sind, in die Mietberechnung einbezogen.

In dem Vertragsentwurf ist vorgesehen, dass der Mieter nach Ablauf der Grundmietzeit von 30 Jahren weiterhin Miete für die kalkulatorische Abschreibung und Verzinsung der Gesamtinvestitionskosten zu zahlen hat, obwohl die Anlagen bereits refinanziert sind.

Die Wertsicherungsklausel unterwirft Kostenbestandteile der Miete, die keinen Preissteigerungen unterliegen – wie die kalkulatorische Verzinsung der Investitionskosten und die Bodenwertverzinsung –, einer automatischen Anpassung.

Unter Zugrundelegung einer der wirtschaftlichen Nutzungsdauer entsprechenden Refinanzierungszeit der Gebäude von 50 Jahren ergibt sich eine Miete von 0,84 Mio. € jährlich. Bei Annahme einer Refinanzierungszeit von 30 Jahren erhöht sich dieser Betrag auf 0,92 Mio. €.

Der Unternehmenszweck des Landesbetriebs kann nicht die Gewinnmaximierung zu Lasten des Haushalts bei Leistungen für das Land sein. Der Landesbetrieb soll dem Land Immobilien zu möglichst wirtschaftlichen Konditionen bereitstellen.

7. Aufwand für die Personalverwaltung bei den Ministerien und nachgeordneten Landesdienststellen

Nach dem Ergebnis eines Vergleichs der Bearbeitungszahlen wurden die Aufgaben der Personalverwaltung von den Ministerien und nachgeordneten Landesdienststellen mit unterschiedlich hohem Aufwand wahrgenommen.

Die Bearbeitungszahlen je Kraft lagen teilweise unter der Hälfte des Mittelwerts der drei besten Verwaltungen. Bei Zugrundelegung dieses Werts besteht bei den geprüften Behörden rein rechnerisch ein Einsparpotential von etwa 37 Stellen. Mit vertiefenden Untersuchungen sollten die konkreten Einsparmöglichkeiten offen gelegt werden.

8. Modellversuch zur automationsgesteuerten Bearbeitung der Einkommensteuererklärungen von Arbeitnehmern

Die Steuerverwaltung des Landes hat seit drei Jahren in einem Modellversuch ein Verfahren zur automationsgesteuerten Veranlagung der Einkommensteuererklärungen von Arbeitnehmern („Black Box“-Verfahren) erprobt. Zweck des Verfahrens ist es, gewichtige Steuerfälle, die voraussichtlich zu höheren Steuereinnahmen führen, maschinell für die sachliche Prüfung auszuwählen.

Der Einsatz des Verfahrens nach der ursprünglichen Konzeption bei allen Finanzämtern hätte zu erheblichen Steuerausfällen geführt. Mehr als ein Fünftel der bei herkömmlicher Bearbeitung erzielten Mehreinnahmen wäre entfallen.

Die Steuerverwaltung setzt das Verfahren in überarbeiteter Form mittlerweile landesweit ein.

9. Totalisatorsteuer

Im Haushaltsplan waren die Einnahmen aus der Totalisatorsteuer und die Zuwendungen, die die Rennvereine aus diesen Mitteln erhielten, nicht betragsmäßig ausgewiesen. Auch der Bericht über die Finanzhilfen war insoweit unzutreffend.

Vereine, die Pferderennen veranstalten, erhielten 96 % der Einnahmen aus der Totalisatorsteuer aufgrund eines Ministerialerlasses aus dem Jahr 1950, der bereits seit Jahren außer Kraft getreten ist. Dies waren von 1993 bis 2002 insgesamt 2,4 Mio. €.

Den Rennvereinen flossen neben den Zuwendungen aus der Totalisatorsteuer Mittel aus den Wetteinnahmen zu, die weitgehend für den gleichen Zweck zu verwenden waren.

10. Neubauten von Fachhochschulen

In der Kostenberechnung für Neubauten der Fachhochschule Worms sind viele Mengenansätze und Einheitspreise übersetzt. Bei zutreffenden Ansätzen können die Baukosten um 1,34 Mio. € niedriger veranschlagt werden. Mehr als 1,2 Mio. € lassen sich durch eine wirtschaftlichere Planung und Bauausführung einsparen. Ingesamt verringern sich dadurch auch die Baunebenkosten um mindestens 0,38 Mio. €.

Die Ermittlung der Baunebenkosten durch den Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ (LBB) für Neubauten der Fachhochschule Worms ist in wesentlichen Teilen nicht nachvollziehbar.

Das nach der Rahmenvereinbarung zwischen dem Ministerium der Finanzen und dem Landesbetrieb ermittelte Honorar für Bauherrenleistungen ist unvertretbar hoch.

11. Beteiligung des Landes an privatrechtlichen Unternehmen

Eine Gesellschaft löst eine Kapitalrücklage in Höhe von 9 678 000 € über einen zu langen Zeitraum von 50 Jahren auf. Mehrerträge von 290 000 € jährlich ließen sich zur Entlastung des Landeshaushalts nutzen.

Bei einem anderen Unternehmen brachte das Land im Rahmen einer Kapitalerhöhung eine Sacheinlage nicht zum Nominalwert, sondern zu einem niedrigeren, abgezinsten Wert ein. Infolgedessen musste das Land eine um 374 000 € höhere Bareinlage erbringen.

Eine Gesellschaft verfügt über ein zu hohes Eigenkapital von 665 000 €.

Vielfach beachtete die Beteiligungsverwaltung Mitwirkungsrechte des Rechnungshofs bei der Bestellung von Abschlussprüfern und Unterrichtungspflichten über die Unternehmen nicht.

In neun Fällen stellte die Gesellschafterversammlung die Jahresabschlüsse verspätet fest.

12. Beteiligung des Landes an der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH und deren Tochtergesellschaften

Das Land zahlte der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH für die Jahre 1994 bis 1996 pauschalierte Entgelte, die um 1,2 Mio. € über die Vereinbarungen im Treuhandvertrag hinausgingen. In der Folge entstanden dem Land durch den Wechsel der Abrechnungsmethode in fünf Jahren Mehraufwendungen von 1,5 Mio. €.

Die Jahresüberschüsse von durchschnittlich 3,6 Mio. € schüttete die Bank bisher nicht an das Land aus, sondern führte sie den freien Rücklagen und einem Sonderhaftungsfonds zu.

Für bankeigene Wirtschaftsförderungsprogramme entnahm die Gesellschaft während des Jahres aus ihren Einnahmen Mittel in Millionenhöhe. Ohne diese Entnahmen und bei regelmäßiger Ausschüttung der Jahresüberschüsse an das Land wären dem Landeshaushalt in den Jahren 1993 bis 2002 mindestens 58 Mio. € zugeflossen, über deren Verwendung der Landtag im Rahmen seines Budgetrechts hätte entscheiden können.

Bei der Gesellschaft bestehen Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftsführung. Dazu zählen u. a. die Verringerung des Personalaufwands, das Unterlassen der Beteiligung an Stiftungsprofessuren und die Überprüfung der Zielgenauigkeit von Sponsoringmaßnahmen.

Die Beteiligung an einer Erlebnisgastronomie in Berlin zur Förderung des Absatzes von Weinen aus Rheinland-Pfalz ist mit hohen Risiken verbunden. Der angestrebte Zweck hätte sich auf andere Weise besser und wirtschaftlicher erreichen lassen.

13. Zuwendungen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

Das mit der Förderung verfolgte Ziel, neue Arbeitsplätze zu schaffen oder vorhandene Arbeitsplätze zu sichern, wurde teilweise nicht erreicht. Verschiedentlich wurde das Förderziel nicht hinreichend bestimmt. Begleitende und abschließende Erfolgskontrollen unterblieben weitgehend.

Der Beginn des Zeitraums für die Überwachung des Bestehens geförderter Arbeitsplätze und für die Zweckbindung geförderter Wirtschaftsgüter war nicht einheitlich festgelegt.

Unternehmen nahmen Fördermittel in Anspruch, ohne die vereinbarte Zahl von Arbeitsplätzen zu schaffen oder zu sichern. Sie machten Bau- und Anschaffungskosten geltend, die nicht förderfähig sind, weil sie z. B. den privaten Bereich betrafen oder angeschaffte Wirtschaftsgüter bereits abgeschrieben waren. Fördermittel wurden auch für eine Baumaßnahme verwendet, die vorzeitig begonnen worden war. Insgesamt wurden Fördermittel von 1,5 Mio. € bestimmungswidrig in Anspruch genommen.

14. Planung von Umgehungsstraßen

Bei den geplanten Umgehungsstraßen der Gemeinden Rhaunen und Lambsheim können die Baukosten verringert werden.

– Ortsumgehung Rhaunen

  Eine spürbare großräumige Verbesserung des Verkehrs kann mit der geplanten Straße zur Umgehung der Gemeinde Rhaunen ohne den Bau des Südabschnitts der sog. Hunsrückspange nicht erreicht werden.

  Für die erwartete Verkehrsbelastung der Umgehungsstraße ist die geplante Fahrbahnbreite von 8 m nicht erforderlich. Es reicht eine Breite von 6,50 m aus. Auch kann die Brücke über den Rhaunelbach verkürzt werden. Von den insgesamt geplanten Baukosten von 14,4 Mio. € lassen sich 1,4 Mio. € einsparen.

– Ortsumgehung Lambsheim

  Drei Brücken sind zu groß bemessen. Durch Verringerung ihrer lichten Weite können Baukosten von 210 000 € eingespart werden.

  Die Umgehungsstrecke verläuft auf einem Damm, der Überflutungsflächen durchschneidet. Die vorgesehene Höhe des Damms von 1,00 bis 1,50 m lässt sich absenken, wenn die Höhe der aus Gründen des Hochwasserschutzes notwendigen Durchlässe unter Beibehaltung der Durchflussmenge verändert wird. Bei einer Absenkung um 30 cm entstehen um 100 000 € niedrigere Baukosten.

  Veränderungen des Wirtschaftswegenetzes, die durch die Trassenführung erforderlich werden, können mit einem geringeren Aufwand als geplant durchgeführt werden.

15. Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesuntersuchungsamts

Die Organisation war zu tief gegliedert. Aufgaben wurden nicht sachgerecht zugeordnet.

Dem Landesuntersuchungsamt sind Stellen und Haushaltsmittel von drei Ministerien zur Bewirtschaftung zugewiesen. Eine bedarfsorientierte Personalsteuerung war dadurch erschwert. Die Vorteile einer zentralen Mittelbewirtschaftung wurden nicht hinreichend genutzt.

Verfahren zur Herstellung von Kostentransparenz waren unzureichend. Grundlagen für eine Kostenrechnung waren nur ansatzweise entwickelt.

Möglichkeiten zur Zusammenführung zentraler Aufgaben an einzelnen Standorten wurden nicht genutzt.

Das Amt hat nicht untersucht, ob Dienstleistungen durch Dritte kostengünstiger erbracht werden können.

Gebühren und Entgelte wurden nicht, nicht zeitnah, nicht kostendeckend oder nicht vollständig erhoben. Forderungen von 0,88 Mio. € wurden nicht geltend gemacht. Es bestanden Gebührenrückstände von 0,97 Mio. €.

Zuständigkeiten im Bereich der Lebensmittelüberwachung waren unzureichend geregelt. Bevorstehende Änderungen werden sich auf die technische Ausstattung und den Personalbedarf auswirken.

Untersuchungsaufgaben können stärker gebündelt werden. Bei einer Konzentration der Aufgaben sind acht Stellen entbehrlich. Der Personalaufwand kann um 0,5 Mio. € jährlich vermindert werden.

Bei der Weinkontrolle können als Folge des rückläufigen Aufgabenumfangs zwölf Stellen entfallen. Personalkosten von 0,9 Mio. € jährlich lassen sich einsparen.

Im Fachbereich Humanmedizin sind wegen des Aufgabenrückgangs zwölf Stellen, die einen Personalaufwand von 0,7 Mio. € jährlich verursachen, entbehrlich. Durch nichtamtliche Untersuchungen, die den Einsatz von 30 Kräften erforderten, entstand – nach Abzug der Gebühreneinnahmen – ein nicht finanzierter Aufwand von 0,9 Mio. € jährlich.

Die Lehranstalten für Heilhilfsberufe, die erhebliche Kosten verursachen, erhoben für die Ausbildung kein Entgelt.

Durch die Zuordnung weiterer Vollzugsaufgaben können die Stellung des Landesuntersuchungsamts nach innen und außen gestärkt sowie die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns gesteigert und den erhöhten Anforderungen an den Verbraucherschutz besser entsprochen werden.

16. Tierseuchenkasse

Die Rücklagen der Tierseuchenkasse sind unangemessen hoch. Bei einer Begrenzung auf das durchschnittliche jährliche Ausgabevolumen der letzten fünf Jahre hätte der Rücklagenbestand um 4,29 Mio. € verringert werden können.

Die Tierseuchenkasse übernahm Verwaltungskosten des Landeskontrollverbands in Höhe von 0,47 Mio. €, die Landkreise und kreisfreie Städte hätten tragen müssen. Die Übernahme weiterer Kosten von 0,19 Mio. € war vorgesehen.

Das Land gewährte der Tierseuchenkasse Zuwendungen von 1,14 Mio. € zum Ausgleich von Defiziten, die insbesondere durch die hohen Zuführungen zu den Rücklagen entstanden waren.

17. Nutzungsentgelte für Forstamtsgebäude

Die Landesforstverwaltung zahlte an den Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ (LBB) für 28 Objekte Nutzungsentgelte, die über den strukturell angemessenen Gewerbemieten lagen. Dies ergab für die Jahre 2000 bis 2002 eine überhöhte Entgeltzahlung von mindestens 245 000 €.

Offensichtliche Unstimmigkeiten bei der Flächenberechnung sowie Differenzen u. a. bei Stellplätzen und bei nicht mehr nutzbaren Gebäudeteilen, die zu erhöhten Nutzungsentgeltzahlungen führten, wurden nur in wenigen Fällen bereinigt. Die Überprüfungen wurden nicht konsequent fortgesetzt.

Bei Dienst- und Mietwohnungen in Forstamtsgebäuden blieben die Einnahmen der Landesforstverwaltung um 238 000 € jährlich hinter den an den Landesbetrieb LBB gezahlten Nutzungsentgelten zurück.

Für die provisorische Unterbringung des Forstamts Haßloch-Neustadt in Bürocontainern fielen in den Jahren 1999 bis 2003 unwirtschaftliche Ausgaben von insgesamt 143 000 € an.

18. Holzvermarktung

Die Organisation für die Holzvermarktung kann von drei auf zwei Regionalbüros gestrafft werden.

Zur Verkaufssteuerung erforderliche Daten standen nicht zeitnah zur Verfügung.

Die unzureichende Weisungskompetenz der Regionalbüros für die Holzvermarktung gegenüber den Forstämtern erschwerte die Kundenbetreuung.

Die verwaltungsmäßige Abwicklung des Holzverkaufs und der Kassengeschäfte lässt sich verbessern.

Forstämter verkauften Holz im Wege des gewerblichen Selbstwerbereinschlags (Holzeinschlag durch Käufer). Hieraus ergaben sich in den Jahren 1999 bis 2001 beim Staatswald rechnerische Mindererlöse von 167 000 €.

Die Möglichkeit der Vermarktung von Wertholz durch Submissionsverkäufe wurde nicht hinreichend genutzt. Dies führte in drei Jahren zu rechnerischen Mindererlösen von 450 000 € für das Land.

Bei der Abwicklung von Holzverkäufen wurden gemeindliche Waldbesitzer bevorzugt.

Forstämter beachteten häufig die Allgemeinen Holzverkaufs- und Zahlungsbedingungen nicht.

19. Altersteilzeit von Lehrkräften

Die Altersteilzeit führte bis zum Haushaltsjahr 2003 durch die Absenkung der laufenden Bezüge der Lehrkräfte, denen bislang Altersteilzeit bewilligt wurde, zu einer rechnerischen Entlastung des Landeshaushalts von insgesamt 85 Mio. €. Ab dem Haushaltsjahr 2004 entstehen jährlich steigende Mehrausgaben für Ersatzkräfte, die sich in den Jahren 2004 bis 2012 auf insgesamt 252 Mio. € belaufen werden. Weitere 150 Mio. € werden für Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung zu veranschlagen sein.

Wird Altersteilzeit weiterhin im bisherigen Umfang beantragt und bewilligt, erhöht sich nach der Prognose des Rechnungshofs die Mehrbelastung des Haushalts in den Jahren 2004 bis 2018 auf 533 Mio. €. Zusätzlich werden 439 Mio. € dem Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung zuzuführen sein.

Bei einer unveränderten Weiterführung der Altersteilzeit werden künftige Haushalte in einer Höhe belastet, die im Hinblick auf den für das Jahr 2008 angestrebten Haushaltsausgleich ohne neue Kreditaufnahmen und mit Rücksicht auf das Budgetrecht des Parlaments problematisch ist.

20. Öffentliche Berufsschulen

Schulen mit pauschalierter Sollstundenermittlung hatten größere Handlungsfreiheiten bei der Bildung von Klassen und Lerngruppen. Sie konnten den Unterricht wirtschaftlicher organisieren und den Verwaltungsaufwand verringern. Es sollte erwogen werden, dieses System verbindlich für alle Schulen vorzusehen.

An kleineren Schulstandorten war für bestimmte Berufsfelder die Bildung pädagogisch sinnvoller Fachklassen in wirtschaftlicher Größe schwierig. In diesen Fällen bietet sich eine Konzentration des Unterrichts an regionalen Schwerpunkten an.

21. Regionale Schulen

Ein schulisches Bedürfnis für die Errichtung von Regionalen Schulen mit nur je zwei Klassen in den Stufen 5 bis 9 war nicht immer erkennbar. Bei zwei Schulen ist infolge rückläufiger Kinderzahlen sogar die Zweizügigkeit gefährdet.

Schulen erhielten mehr Lehrerwochenstunden zugewiesen, als sie für Pflicht- und Wahlpflichtunterricht sowie für notwendige Differenzierungen (u. a. Förderunterricht) benötigten.

Die Unterrichtsorganisation entsprach nicht immer den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. In einigen Fällen wurden mehr Klassen oder Lerngruppen als zulässig gebildet.

Lehrereinsatzpläne waren nicht dokumentiert. Nachweise über die Abwesenheit von Lehrkräften fehlten oder entsprachen nicht den Anforderungen. Klassenbücher und Unterrichtsnachweise waren unzureichend geführt. Damit lagen wesentliche Unterlagen zur Verbesserung der Qualitätsentwicklung und -sicherung nicht vor.

22. Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fachhochschulen Koblenz und Worms

Die zentrale Verwaltung der Fachhochschule Worms war zu breit gegliedert. Die Arbeitskräfte können effizienter eingesetzt werden.

Der Energieverbrauch war überdurchschnittlich hoch. Durch Änderung des Nutzerverhaltens und Verbesserung der technischen Ausstattung können Einsparungen erzielt werden.

Aufträge für Beschaffungen oder kleinere hauswirtschaftliche Instandsetzungsarbeiten wurden an beiden Hochschulen überwiegend freihändig vergeben. Diese Praxis verstieß gegen Haushalts- und Vergaberecht und ließ die Vorteile des Wettbewerbs ungenutzt.

Nebentätigkeiten wurden zeitweise ohne die erforderliche Genehmigung ausgeübt. Bei der Fachhochschule Koblenz wurden abzuliefernde Vergütungen nicht an den Landeshaushalt abgeführt.

Ermäßigungen der Lehrverpflichtung von Hochschullehrern wurden großzügig gewährt.

Die Leistungsbeziehungen zwischen Hochschuleinrichtungen und personell mit diesen verflochtenen privaten Unternehmen waren nicht transparent.

Drittmittelprojekte wurden bei der Fachhochschule Koblenz über private Konten verwaltet, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen. Dadurch war der Gesamtüberblick über die finanzielle Abwicklung der Projekte beeinträchtigt.

Einnahmen aus der wissenschaftlichen Fort- und Weiterbildung wurden fehlerhaft als Drittmittel angesetzt.

Die für zwei Stiftungsprofessuren eingeworbenen Mittel reichten nicht aus, um die Personalausgaben vollständig zu decken.

23. Beschaffung und Bewirtschaftung von medizinisch-technischen Geräten beim Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Die Beschaffung medizinisch-technischer Geräte sowohl durch die Beschaffungsabteilung als auch das Sachgebiet Medizintechnik der Universität erschwert einen wirtschaftlichen Einkauf.

Das Klinikum beschaffte in einem Jahr Geräte mit einem Auftragswert von über 5,5 Mio. € ohne Ausschreibung. Die Klinikeinrichtungen bestimmten schon vor Vergabe der Aufträge durch die Beschaffungsstelle Vertragspartner und Vertragsgegenstand. Die Entscheidungsprozesse zur Beschaffung der Geräte waren lang und schwerfällig.

Der hohe Reparaturaufwand für Endoskopie- und Ultraschallgeräte kann bei zentraler Vorhaltung und Bedienung der Geräte verringert werden.

24. Organisation und Personalbedarf der Verwaltungsabteilung der beiden Oberlandesgerichte und von vier Landgerichten

Aufgaben der Verwaltungsabteilung der geprüften Gerichte wurden teilweise zu aufwendig und nicht immer zweckmäßig erledigt.

Bei Verwirklichung der Vorschläge zur Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit, insbesondere der Beauftragung privater Unternehmen, sind bei den geprüften Gerichten Stellenanteile von zusammen 18,5 Stellen entbehrlich. Der Minderung der Personalausgaben von 650 000 € jährlich stehen zusätzliche Sachausgaben von 200 000 € jährlich für die Aufträge an private Unternehmen gegenüber.

25. Organisation und Personalbedarf der Ämter für soziale Angelegenheiten

Bei den Ämtern für soziale Angelegenheiten bestanden noch Rationalisierungsmöglichkeiten, obwohl beim Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung und bei den nachgeordneten Ämtern von 1996 bis Ende 2000 durch die Neuorganisation der Versorgungs- und Sozialverwaltung insgesamt 254 Stellen (27 %) eingespart wurden.

Die Ämter für soziale Angelegenheiten hatten über den Bedarf hinaus Referate gebildet. Es waren zu viele höher bewertete Planstellen für Referenten und Sachbearbeiter mit besonderen Aufgaben ausgewiesen. Nicht mehr erforderliche Referate für Querschnittsaufgaben (sog. Leiterreferate) wurden beibehalten.

Die Bürger-Service-Büros waren unzureichend ausgelastet. Außerdem war der Aufwand für das Projekt eines mobilen Bürger-Service-Büros hoch.

Die Leistungsfähigkeit moderner Informations- und Kommunikationstechnik zur Vereinfachung und Beschleunigung des Arbeitsablaufs wurde nicht genügend genutzt.

Die Ämter für soziale Angelegenheiten betrieben kein systematisches Controlling. Ein effektives Berichtswesen fehlte.

Die Zweigstellen des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung waren nicht hinreichend in die Ämter für soziale Angelegenheiten integriert.

26. Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesärztekammer und der Bezirksärztekammern

Alle Kammern erbrachten über- und außertarifliche Leistungen. Bei der Landesärztekammer und den Bezirksärztekammern Koblenz, Pfalz und Rheinhessen wurden Stellen zu hoch ausgewiesen. Insgesamt ergaben sich dadurch im Jahr 2001 vermeidbare Ausgaben von 347 000 €.

Bei der Landesärztekammer, den Bezirksärztekammern Pfalz und Trier waren insgesamt 6,3 Stellen ohne Nachteile für eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung entbehrlich. Personalausgaben von insgesamt 334 000 € jährlich können eingespart werden.

Die Landesärztekammer erhob für die Durchführung von Schlichtungsverfahren und für die Betriebsführung einer ärztlichen Stelle keine kostendeckenden Entgelte. Im Jahr 2001 entstand dadurch eine finanzielle Belastung von 155 000 €.

Bei einem Abbau der vermeidbaren Ausgaben kann die Beitragsbelastung für die Kammermitglieder um insgesamt 836 000 € jährlich verringert werden. Weitere Möglichkeiten zur Kostensenkung ergeben sich aus den nachfolgenden Empfehlungen.

Die Verwaltungsorganisation und der Aufgabenvollzug bei den Kammern können erheblich gestrafft werden. Bei einer Eingliederung der Versorgungseinrichtungen der Bezirksärztekammern Koblenz und Trier in die Geschäftsstellen lassen sich Personalausgaben von 130 000 € jährlich je Kammer einsparen. Außerdem kann der Aufgabenvollzug wirtschaftlicher gestaltet werden, wenn gleichartige Aufgaben der Bezirksärztekammern arbeitsteilig und mit landesweiter Zuständigkeit bei jeweils einer Kammer konzentriert werden.

Zusätzliche erhebliche Verbesserungen lassen sich durch die Bildung einer gemeinsamen Geschäftsstelle für alle Ärztekammern einschließlich der Versorgungseinrichtungen erreichen. Dadurch können die Aufgaben der Kammern mit 24 Stellen weniger als bisher erledigt und die Kammerbeiträge um weitere 1,4 Mio. € jährlich gesenkt werden.

Im Rahmen der Gesundheitsreform sollen die vier Kassenärztlichen Vereinigungen zusammengelegt werden. In diesem Zusammenhang ist auch eine Zusammenlegung der Kammern zu erwägen.

27. Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter

Die finanzielle Ausstattung der Anstalt ist zu hoch. Sie konnte deshalb insbesondere

– erhebliche Rücklagen bilden,

– ihre Beschäftigten deutlich besser vergüten als das Land vergleichbare Bedienstete,

– beachtliche Mittel für Öffentlichkeitsarbeit und Veranstaltungen einsetzen.

Vorbemerkungen

1. Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den Jahresbericht 2003 (Artikel 120 Abs. 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz; § 97 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung). In dem Bericht ist das Ergebnis der Prüfung durch den Rechnungshof zusammengefasst, soweit es für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein kann. Der Bericht enthält neben den aktuellen Prüfungsergebnissen des Jahres 2003 auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren (§ 97 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung). Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 2002, das Gegenstand des nächsten Entlastungsverfahrens sein wird.

   Weiterhin enthält der Bericht Ergebnisse der Prüfung von Einrichtungen, die der Aufsicht des Landes unterstehen.

   Die Betragsangaben wurden grundsätzlich, auch soweit sie frühere Jahre oder in Verwaltungsvorschriften in DM festgelegte Werte betreffen, in Euro dargestellt.

   Die Prüfung war – wie in den Vorjahren – auf Teilbereiche beschränkt (§ 89 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung). Aus der Bildung von Schwerpunkten ergibt sich, dass über einige Verwaltungen mehr als über andere berichtet wird.

   Dem Rechnungshof wurden am 30. September und 12. November 2003 Entwürfe zur Haushaltsrechnung und am 10. Dezember 2003 die Haushaltsrechnung 2002 zugeleitet. Entsprechend der Empfehlung der Enquete-Kommission 13/1 „Parlamentsreform“ zur Beschleunigung des Entlastungsverfahrens (Drucksache 13/3500) hat der Rechnungshof den Jahresbericht 2003 weitgehend im Dezember 2003 abgeschlossen.

2. Mit der Darstellung der wesentlichen Ergebnisse aus der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes erfüllt der Rechnungshof seinen Verfassungs- und Gesetzesauftrag. Landtag und Landesregierung erhalten Aufschlüsse darüber, in welchen Bereichen die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu verbessern ist.

3. Die geprüften Verwaltungen erhielten Gelegenheit, sich zu den Prüfungsergebnissen zu äußern (§ 96 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung). Wesentliche Stellungnahmen sind bei der Darstellung der Prüfungsergebnisse berücksichtigt, soweit sie dem Rechnungshof bis zur endgültigen Beschlussfassung durch das Kollegium über den Jahresbericht vorgelegen haben.

4. Der Rechnungshof hat nach § 30 Abs. 3 i. V. m. § 1 Abs. 4 des ZDF-Staatsvertrags (Art. 3 Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland) die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) in den Jahren 1998 bis 2001 geprüft. Der Prüfungsbericht vom 14. November 2003 wurde – entsprechend der Regelung im Staatsvertrag – dem Intendanten, dem Vorsitzenden des Verwaltungsrats, dem Vorsitzenden des Fernsehrats und den Landesregierungen zugeleitet.

   Nach der Vereinbarung zwischen dem Rechnungshof und dem ZDF vom 20. Juli 1995 hat die Anstalt mit Schreiben vom 2. Januar 2004 eine mit dem Rechnungshof abgestimmte „Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse“ an die Präsidenten der Landtage sowie nachrichtlich an die Ministerpräsidenten der Länder übermittelt.

   Es ist vorgesehen, dass der Finanzausschuss des Verwaltungsrats der Anstalt den Prüfungsbericht am 3. Februar 2004 mit dem Rechnungshof erörtert.

5. Der Rechnungshof hat nach § 71 Abs. 2 Landesrundfunkgesetz die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter (LPR) Rheinland-Pfalz in den Jahren 1995 bis 2001 geprüft. Der Prüfungsbericht vom 12. September 2003 wurde – entsprechend der gesetzlichen Regelung – der Landesregierung, dem Landtag und der LPR zugeleitet (Drucksache 14/2494).

   Das wesentliche Ergebnis der Prüfung ist in Nr. 27 des Jahresberichts dargestellt.

6. Der Rechnungshof wird – wie in den Vorjahren – Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände, soweit sie nicht für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein können, in einem Bericht zusammenfassend darstellen. Der Kommunalbericht, der zur beratenden Unterrichtung von Landtag und Landesregierung als Landtagsdrucksache veröffentlicht werden soll, wird vom Rechnungshof voraussichtlich im zweiten Kalendervierteljahr 2004 abgeschlossen werden.

7. Die Prüfung der Jahresrechnung 2002 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz[1)] wird im ersten Kalendervierteljahr 2004 durchgeführt werden.

8. Das Kollegium des Rechnungshofs hat die Beiträge zum Jahresbericht in seinen Sitzungen am 20. Oktober 2003, 17. November 2003, 2. Dezember 2003, 17. Dezember 2003 und 12. Januar 2004 beschlossen.

   Dem Kollegium gehören an:

   Präsident Volker Hartloff, Vizepräsidentin Gabriele Binz, Leitende Ministerialrätin Sylvia Schill sowie die Leitenden Ministerialräte Heinrich Götz, Bernhard Krupp, Dr. Udo Rauch und Dr. Johannes Siebelt.

1) Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport, Kapitel 03 01 Titel 533 01.

1. Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2002 nach § 97 LHO

Der Rechnungshof bestätigt die Ordnungsmäßigkeit der Landeshaushaltsrechnung 2002.

Der Rechnungshof hat bei der ihm durch Artikel 120 Abs. 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz und § 97 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 LHO aufgegebenen Prüfung der Landeshaushaltsrechnung 2002

– keine Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung und den in den Büchern und in anderen Nachweisen aufgeführten Beträgen und Angaben festgestellt, die das Abschlussergebnis beeinflussen,
– keine Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht belegt waren.

Die Prüfung wurde stichprobenweise durchgeführt (§ 89 Abs. 2 LHO).

Zu den Angaben in der Haushaltsrechnung und den Übersichten hierzu ist anzumerken:

1. Die Ergebnisse in der Gesamttitelübersicht der Haushaltsrechnung weichen in zwei Fällen um insgesamt 4 600 € von den Rechnungsnachweisungen der Landeskassen ab.

   Die Landeshauptkasse Mainz hat die unterschiedlichen Angaben erläutert und eine Berichtigung der fehlerhaften Rechnungsnachweisungen veranlasst. Außerdem hat sie erklärt, die Gesamttitelübersicht für das Jahr 2002 ändere sich dadurch nicht.

2. Die haushaltstechnischen Verrechnungen (Obergruppen 38 und 98), die sich nach den Erläuterungen zum Gruppierungsplan möglichst haushaltsneutral verhalten sollen, weichen nach den Angaben in der Übersicht über die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in einer Gruppierung nach Arten (Übersicht 6) in Einnahmen und Ausgaben um 2,7 Mio. € voneinander ab.

   Das Ministerium der Finanzen hat Maßnahmen zur künftigen Vermeidung von Abweichungen eingeleitet.

3. Die Kreditfinanzierungsrechnung weist gegenüber der Übersicht über die Schulden des Landes (Übersicht 9) eine um 511,29 € geringere Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt aus.

   Nach Mitteilung des Ministeriums betrifft der Unterschiedsbetrag die Abwicklung von nicht eingelösten Teilbeträgen einer bereits getilgten Anleihe.

4. In der Übersicht über die Geldforderungen des Landes (Übersicht 10) sind die Forderungen nicht vollständig erfasst. Nicht dargestellt sind u. a. Geldforderungen aus der Gewährung von Darlehen für die Ausbildungsförderung von Studenten und für die Förderung von Unternehmensgründungen, die Ende 2001 insgesamt mehr als 50 Mio. € betrugen. Außerdem sind Forderungen aus der Gewährung von Darlehen zur Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen und für Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte nicht zutreffend ausgewiesen [1].

   Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde angestrebt, die zutreffende Nachweisung der Geldforderungen für die Haushaltsrechnung 2003 sicherzustellen.

5. Anhand der erstmals in die Haushaltsrechnung aufgenommenen Jahresabschlüsse der Landesbetriebe (Übersicht 22) können die für die Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze maßgeblichen Investitionsausgaben und Netto-Kreditaufnahmen, die in der Übersicht über die Krediteinnahmen und Investitionsausgaben 2002 zusammengestellt sind (S. 34 der Haushaltsrechnung 2002), nicht nachvollzogen werden.

   Der Landtag hat im Entlastungsverfahren zum Haushalt 2001 gefordert, die für eine Gesamtbetrachtung der Verschuldung erforderlichen Angaben über die Investitionsausgaben und Kreditaufnahmen der Landesbetriebe im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung nachvollziehbar darzustellen [2].

   Das Ministerium hat erklärt, es werde der Forderung des Landtags in der Haushaltsrechnung 2003 entsprechen.

6. Mit dem Doppelhaushalt 2002/2003 wurden vier Pilotprojekte im Bereich der Leistungsaufträge beschlossen. Es handelt sich hierbei um Leistungsaufträge

   – in der Steuerverwaltung (Kapitel 04 04),
   – im Schulbereich (Kapitel 09 19),
   – im Bereich Landesforsten (Kapitel 14 10),
   – zur Förderung der Weiterbildung (Kapitel 15 40).

   Ein besonderer Nachweis über die Erfüllung der Leistungsaufträge, wie in § 7 b Abs. 4 LHO vorgesehen, ist in der Haushaltsrechnung nicht geführt.

1) Vgl. Jahresbericht 2002, Tz. 1 Nr. 1 (Drucksache 14/1880).

2) Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses – Drucksache 14/2320, S. 4 – und Beschluss des Landtags vom 10. Juli 2003 – Plenarprotokoll 14/52, S. 3513 –.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2002 mit Leistungsaufträgen versehenen Haushaltsstellen seien entsprechend § 81 Abs. 1 LHO dargestellt (vgl. z. B. Kapitel 09 19 Titel 547 01, Kapitel 14 10, Kapitel 15 40 Titel 684 01). Diesem durch die Rechnungslegung geführten zahlenmäßigen Nachweis sei zeitnah zum Haushaltsjahr 2002 der Bericht der Landesregierung gemäß § 20 a Abs. 2 LHO vom 21. März 2003 vorangegangen (vgl. Drucksache 14/2023).

Hierzu ist anzumerken, dass aus der Gegenüberstellung von Rechnungsergebnis und Rechnungssoll ohne ergänzende Erläuterung nicht entnommen werden kann, inwieweit die mit den Leistungsaufträgen verbundenen Ziele erreicht wurden.

7. Die sonstigen Übersichten enthalten zum Teil schwierig nachzuvollziehende Angaben zu den Budgetierungsergebnissen (Übersichten 17 bis 20) und zur Erwirtschaftung der globalen Minderausgaben (Übersicht 21). Es haben sich keine Anhaltspunkte ergeben, dass dadurch das Abschlussergebnis beeinflusst worden wäre.

2. Abwicklung des Landeshaushalts 2002

Nach der Haushaltsrechnung 2002 standen den Ist-Ausgaben von 13,4 Mrd. € Ist-Einnahmen (ohne Netto-Krediteinnahmen vom Kreditmarkt) von 11,9 Mrd. € gegenüber. Der Haushaltsausgleich wurde – wie in den Vorjahren – durch Kreditaufnahmen herbeigeführt, die sich im Jahr 2002 auf 1,5 Mrd. € (netto, ohne Landesbetriebe) beliefen.

Die bereinigten Gesamtausgaben gingen infolge der Auslagerung von Aufgaben aus dem Landeshaushalt um 0,2 % gegenüber dem Vorjahr zurück.

Die Ausgabereste erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr geringfügig auf 538 Mio. €. Ihr Anteil am Gesamthaushaltsansatz betrug 3,9 %. Außerdem erfolgten Vorgriffe von 18 Mio. € auf die Mittel des nächsten Jahres. Zur Finanzierung der Ausgabereste wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

Die Ausgleichsrücklagen zur Finanzierung von Leistungen nach dem Bonussystem und geplanter Steuerentlastungen wurden mit einer Entnahme von 97 Mio. € fast vollständig aufgelöst.

Die Brutto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt für den Landeshaushalt betrug 3,5 Mrd. €. Sie hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung des Jahres 2002 und der nicht ausgeschöpften Kreditermächtigung des Jahres 2001. Zur Sicherung des Bewilligungsrechts des Landtags ist im Entwurf des Landeshaushaltsgesetzes 2004 eine Regelung für die Inanspruchnahme der im Vorjahr nicht ausgeschöpften und der im laufenden Jahr geplanten Kreditermächtigung vorgesehen.

Zur Deckung von Ausgaben des Landesbetriebs „Straßen und Verkehr“ wurden Kredite von 150 Mio. € aufgenommen, die sich im Rahmen der Kreditermächtigung hielten.

1. Haushaltsabschluss

Der Haushaltsabschluss 2002 stellt sich wie folgt dar:

		Einnahmen €	Ausgaben €
		– Rechnungsergebnis –	
a)	Nach der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2002 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	13 437 075 569,94	13 437 075 569,94
b)	Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2002 verbliebenen Haushaltsreste – netto –, die auf das Haushaltsjahr 2003 übertragen wurden	519 995 846,09	519 995 846,09
c)	Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Haushaltsjahres 2002 verbliebenen Haushaltsreste	13 957 071 416,03	13 957 071 416,03
		– Haushaltsermächtigung –	
d)	Nach dem Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2002 beträgt das Haushalts-Soll	13 880 010 900,00	13 880 010 900,00
e)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2001 übernommenen Haushaltsreste – netto –	469 666 594,66	469 666 594,66
f)	Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2001 übernommenen Haushaltsreste	14 349 677 494,66	14 349 677 494,66
g)	Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Haushaltsermächtigung (f) – Mindereinnahme/-ausgabe –	– 392 606 078,63	– 392 606 078,63
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2002	**Ausgleich**	

2. Rechnungsergebnisse

Die Rechnungsergebnisse in den Haushaltsjahren 1992 bis 2002 entwickelten sich wie folgt:

Haushaltsjahr	Einnahmen[1]	Ausgaben[1]
	– Mio. € – [2]	
1992	10 867,9	10 867,9
1993	11 588,0	11 588,0
1994	11 864,9	11 864,9
1995	12 350,4	12 350,4
1996	12 980,0	12 980,0
1997	13 133,2	13 133,2
1998	14 578,5	14 578,5
1999	14 017,3	14 017,3
2000	13 397,8	13 397,8
2001	13 199,8	13 199,8
2002	13 487,4	13 487,4

Im Jahr 2002 stiegen die Einnahmen und Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um jeweils 288 Mio. € an. Zu dieser Entwicklung trugen insbesondere höhere Krediteinnahmen und Tilgungsausgaben bei.

3. Haushaltsausgleich

In der Finanzierungsrechnung werden die Einnahmen[3] den Ausgaben[4] gegenübergestellt. Danach ergaben sich in den Jahren 1992 bis 2002 folgende negativen Finanzierungssalden (Finanzierungsdefizite):

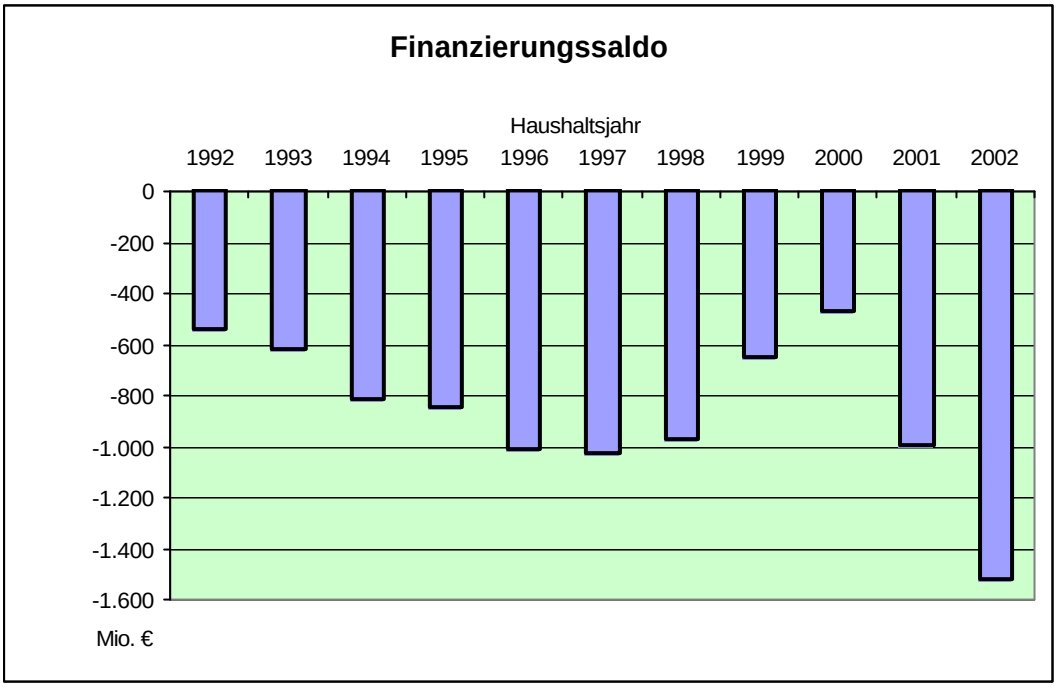
Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo – Mio. € –
1992	– 548
1993	– 628
1994	– 824
1995	– 855
1996	– 1 017
1997	– 1 035
1998	– 977
1999	– 659
2000	– 477
2001	– 1 002
2002	– 1 532

1) Unter Berücksichtigung der Haushaltsreste.

2) Im Interesse einer übersichtlicheren Darstellung sind Zahlenangaben grundsätzlich gerundet.

3) Ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, aus Rücklagen und aus Überschüssen.

4) Ohne Tilgung am Kreditmarkt, Zuführung an Rücklagen und Deckung von Fehlbeträgen.



Das Finanzierungsdefizit im Jahr 2002 von 1 532 Mio. € wurde – wie in den Vorjahren – durch Netto-Kreditaufnahmen am Kreditmarkt von 1 517 Mio. € und Netto-Entnahmen aus Rücklagen von 15 Mio. € ausgeglichen.

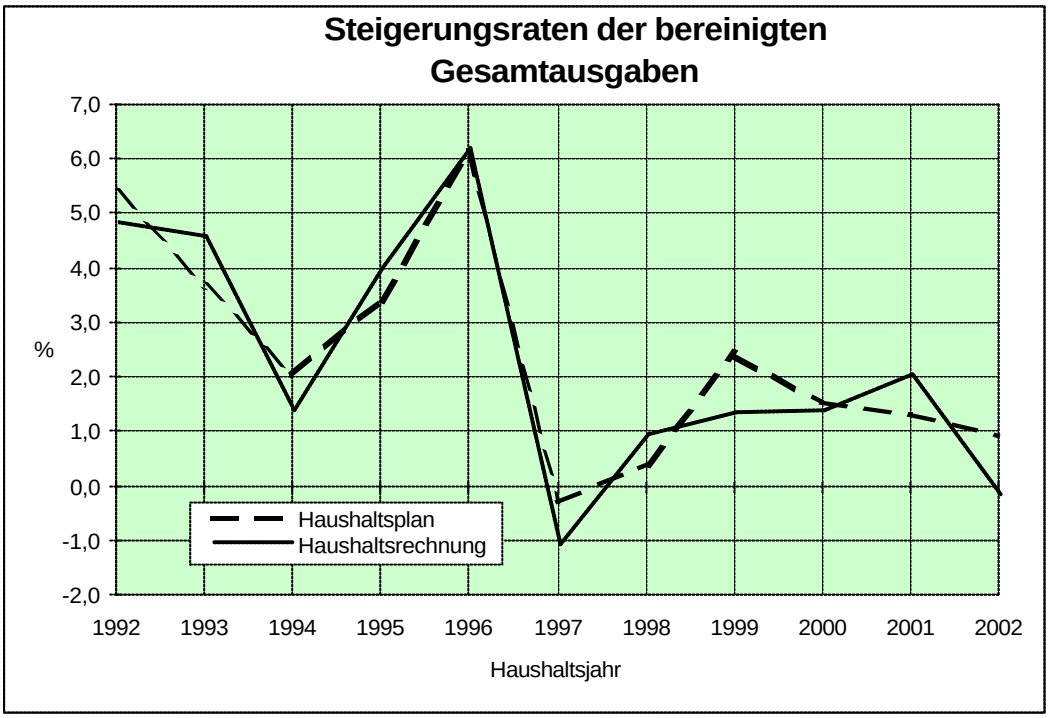
4. Haushaltssteigerung

Die bereinigten Gesamtausgaben[5)] beliefen sich 2002 nach der Planung auf 11 380 Mio. € und nach der Haushaltsrechnung auf 11 278 Mio. €. Sie veränderten sich in den Haushaltsjahren 1992 bis 2002 wie folgt:

Haushaltsjahr	Ausgaben	
	Haushaltsplan Anstieg %	Haushaltsrechnung[6)] Anstieg %
1992	5,4	4,8
1993	3,6	4,5
1994	2,0	1,4
1995	3,4	3,9
1996	6,1	6,2
1997	– 0,3	– 1,1
1998	0,4	0,9
1999	2,4	1,3
2000	1,5	1,3
2001	1,3	2,0
2002	0,9	– 0,2

5) Ausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen und außerdem ab 2001 ohne haushaltstechnische Verrechnungen.

6) Ist-Ausgaben.



Die bereinigten Gesamtausgaben verringerten sich nach der Haushaltsrechnung 2002 gegenüber dem Vorjahr um 0,2 %. Dies war insbesondere auf Auslagerungen aus dem Landeshaushalt[7)] zurückzuführen.

5. Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe

5.1 Im Abschlussbericht (Nr. 8) und in der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung sind ausgewiesen:

Überplanmäßige Ausgaben	3 965 891,03 €
Außerplanmäßige Ausgaben	1 670 558,77 €
Haushaltsvorgriffe	18 049 129,87 €
Zusammen	23 685 579,67 €

Die wesentlichen Abweichungen sind im Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung zusammenfassend dargestellt.

5.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen nach Art. 119 Verfassung für Rheinland-Pfalz i. V. m. § 37 Abs. 1 LHO der Einwilligung des Ministeriums der Finanzen. In der Haushaltsrechnung sind 14 über- und außerplanmäßige Ausgaben mit insgesamt 270 077,44 € ausgewiesen, bei denen diese Einwilligung nicht vorlag[8)]. Im Vorjahr waren es 27 nicht genehmigte Haushaltsüberschreitungen mit einem Gesamtbetrag von 947 591,95 €.

---

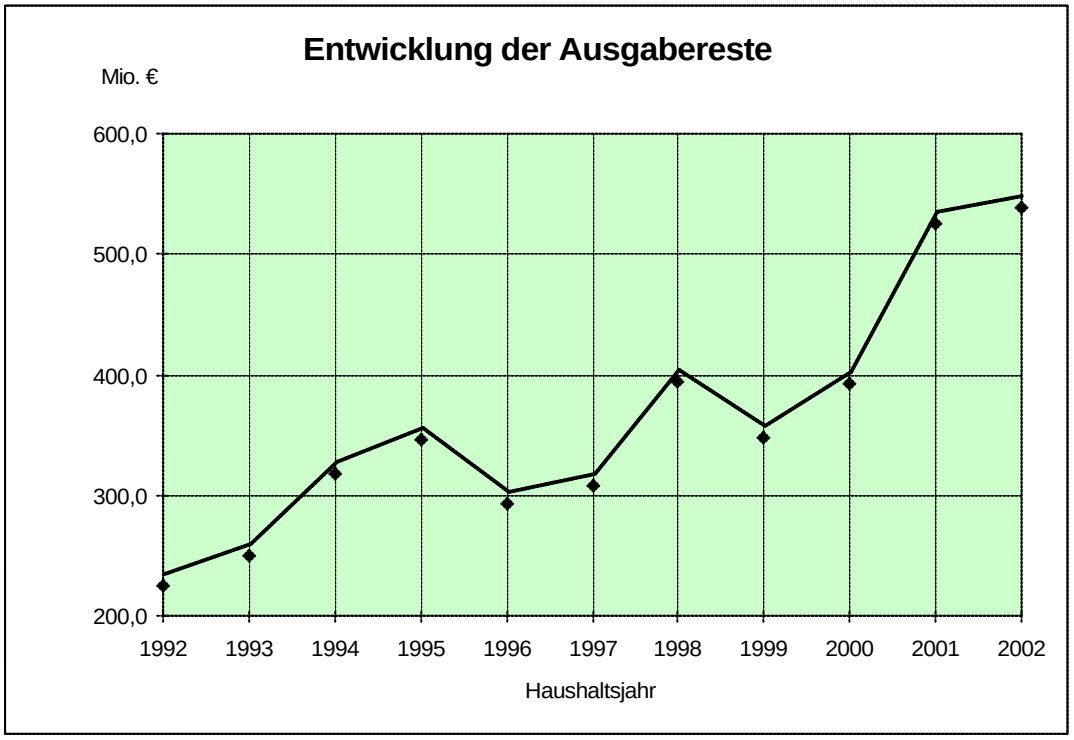
7) Beispielsweise wurde zum 1. Januar 2002 der Landesbetrieb „Straßen und Verkehr“ errichtet, dessen Aufgaben zuvor das Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen und seine nachgeordneten Behörden wahrgenommen haben. Außerdem wurden die Zentralstelle der Forstverwaltung und die Forstämter wie in einem Landesbetrieb zusammengefasst.

8) Davon entfallen auf
- Einzelplan 05 83 376,80 €,
- Einzelplan 15 186 662,63 €.

6. Ausgabereste, Vorgriffe und Ausgleichsrücklage

6.1 Die Ausgabereste und Vorgriffe betrugen in den Jahren 1992 bis 2002:

Haushaltsjahr	Ausgabereste abzüglich Vorgriffe	Vorgriffe	Ausgabereste	Anteil der Ausgabereste am Haushaltsansatz
	– Mio. € –			%
1992	201,8	23,8	225,6	2,1
1993	249,4	0,1	249,5	2,2
1994	316,2	1,9	318,1	2,7
1995	344,5	0,8	345,3	2,9
1996	293,0	0,0	293,0	2,3
1997	308,2	0,1	308,3	2,4
1998	393,1	1,1	394,2	3,0
1999	348,5	0,0	348,5	2,6
2000	392,0	0,1	392,1	2,9
2001	469,7	55,6	525,3	3,9
2002	520,0	18,0	538,0	3,9



Die Ausgabereste stiegen im Jahr 2002 um 12,7 Mio. € auf 538 Mio. € an[9]. Mittel des nächsten Jahres wurden durch Vorgriffe von 18 Mio. € beansprucht.

9) Die Umsetzung des im Jahr 1998 eingeführten Bonus-/Malussystems erfolgte zunächst durch Bildung und Übertragung von Ausgaberesten. Diese Verfahrensweise wurde im Jahr 1999 durch ein Rücklagensystem ersetzt. Nach Auslauf der befristeten Versuchsphase wurde im Jahr 2001 wieder auf das Resteverfahren umgestellt (vgl. Protokoll über die Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 18. April 2002).

6.2 Die Ausgabereste von 538 Mio. € im Jahr 2002 verteilten sich auf die Einzelpläne und die Ausgabe-Hauptgruppen wie folgt:

Einzel-plan	Bezeichnung	Ausgabereste [10] insgesamt		Ausgabereste					
		Mio. €	% des Haushaltsansatzes	Personalausgaben	Sächliche Verwaltungsausgaben u. Ausgaben für den Schuldendienst	Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	Baumaßnahmen	Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	Besondere Finanzierungsausgaben
				– Mio. € –					
01	Landtag	1,8	5,6	0,9	0,1	0,2	0,0	0,6	0,0
02	Ministerpräsident und Staatskanzlei, Landesvertretung	4,1	10,3	1,6	2,1	0,0	0,0	0,4	0,1
03	Ministerium des Innern und für Sport	37,9	3,4	18,0	9,0	2,2	0,0	8,7	0,0
04	Ministerium der Finanzen	19,7	3,5	3,0	3,0	8,5	0,0	5,1	0,0
05	Ministerium der Justiz	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
06	Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit	17,8	1,4	1,0	0,1	16,7	0,0	0,0	0,0
08	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	57,4	5,0	0,0	1,7	4,5	0,0	51,2	0,0
09	Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend	25,8	1,0	7,3	2,1	14,6	0,0	1,8	0,1
10	Rechnungshof	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12	Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung	132,4	43,9	0,0	10,3	6,4	37,0	78,7	0,0
14	Ministerium für Umwelt und Forsten	93,7	26,7	3,6	14,4	8,6	4,0	63,1	0,0
15	Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur	46,6	4,7	11,9	13,0	4,9	0,3	15,6	0,9
20	Allgemeine Finanzen	100,8	2,1	5,8	2,5	59,2	0,0	33,3	0,0
	Insgesamt	**538,0**	**3,9**	**53,0**	**58,3**	**125,9**	**41,3**	**258,5**	**1,0**

10) Differenzen bei den Summen entstehen durch Rundungen.

6.3 Nach der Haushaltsrechnung 2002 veränderten sich die Ausgabereste gegenüber dem Vorjahr wie folgt:

	2001[11]		2002		Veränderungen 2002 zu 2001
Ausgabereste	**Mio. €**	**Anteil an den Resten %**	**Mio. €**	**Anteil an den Resten %**	**Mio. €**
Personalausgaben	71,5	13,6	53,0	9,9	– 18,5
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	41,6	7,9	58,3	10,8	+ 16,7
Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	153,8	29,3	125,9	23,4	– 27,9
Baumaßnahmen	51,1	9,7	41,3	7,7	– 9,8
Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	207,2	39,5	258,5	48,0	+ 51,3
Besondere Finanzierungsausgaben	0,1	0,0	1,0	0,2	+ 0,9
Insgesamt	**525,3**	**100,0**	**538,0**	**100,0**	**+ 12,7**

Von den Ausgaberesten 2002 von 538,0 Mio. € entfielen 299,8 Mio. € (55,7 %) auf investive Ausgaben.

Ein hoher Anteil der bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen gebildeten Ausgabereste von 125,9 Mio. € betrifft Ausgaben, die Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs (z. B. Zuweisungen für Kindertagesstätten, Ausgleichsstock) darstellen oder denen zweckgebundene Einnahmen gegenüberstehen. Da die Einnahmemittel im Haushaltsvollzug 2002 bereits eingesetzt wurden, können künftige Leistungen aufgrund der gebildeten Ausgabereste nur durch höhere Kreditaufnahmen finanziert werden, soweit dann keine anderen Einnahmequellen zur Verfügung stehen. Dadurch können sich Probleme bei der Einhaltung der Obergrenze für Schuldenaufnahmen (Art. 117 Verfassung für Rheinland-Pfalz, § 18 Abs. 1 LHO) im Haushaltsvollzug ergeben.

6.4 In der Haushaltsrechnung sind Entnahmen aus den Ausgleichsrücklagen von 96,8 Mio. € nachgewiesen, und zwar 95,7 Mio. € zur Finanzierung des Bonussystems und 1,1 Mio. € zur Finanzierung von Steuermindereinnahmen. Damit ist die Ausgleichsrücklage zur Finanzierung des Bonussystems vollständig aufgelöst. Der Bestand der Ausgleichsrücklage zur Finanzierung von Steuermindereinnahmen verringerte sich auf 3,8 Mio. €.

7. Mehr- und Mindereinnahmen und -ausgaben gegenüber dem Rechnungssoll (Haushaltssoll einschließl. Haushaltsreste)

7.1 Die Einnahmen erhöhten (+)/verringerten (–) sich gegenüber dem Rechnungssoll:

	Mio. €
Steuern und steuerähnliche Einnahmen	– 658,2
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	+ 68,3
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	– 186,9
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	+ 384,2
Zusammen	– 392,6

Geringere Einnahmen ergaben sich vor allem bei den Steuern und den allgemeinen Finanzzuweisungen. Diesen stehen höhere Schuldenaufnahmen gegenüber.

11) Unter Berücksichtigung von Übertragungen auf andere Haushalte.

7.2 Die Ausgaben erhöhten (+)/verringerten (-) sich gegenüber dem Rechnungssoll:

		Mio. €
Personalausgaben [12)]	+	23,5
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	–	283,7
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	–	116,5
Baumaßnahmen	–	14,6
Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	–	16,1
Besondere Finanzierungsausgaben	+	14,8
Zusammen	–	392,6

Bei den Tilgungsleistungen blieben die Ausgaben hinter den veranschlagten Beträgen zurück.

8. Kreditermächtigung

8.1 Kredite am Kreditmarkt für den Landeshaushalt

Kreditermächtigung für das Jahr 2002 [13)]		3 301 600 000,00 €
Einnahmereste, die aus dem Haushaltsjahr 2001 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 321 03 [14)])	+	469 666 594,66 €
Rest-Kreditermächtigung 2001 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+	1 223 034 673,27 €
Kreditermächtigung insgesamt		4 994 301 267,93 €
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 321 03 ohne Umschuldungen)		3 508 733 981,29 €
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 2003 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 321 03)	+	519 995 846,09 €
Einnahmen und Reste insgesamt		4 028 729 827,38 €

Die Kreditaufnahme am Kreditmarkt [15)] hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

8.2 Rest-Kreditermächtigung

Das Ministerium der Finanzen griff im Haushaltsvollzug 2002 zur Deckung des Finanzbedarfs unter Berufung auf § 18 Abs. 3 LHO auf die nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung des Jahres 2001 (Rest-Kreditermächtigung) zurück. In der Haushaltsrechnung 2002 ist eine Rest-Kreditermächtigung von 965 571 440,55 € ausgewiesen.

Die Entwicklung der Rest-Kreditermächtigung ist nachfolgend dargestellt:

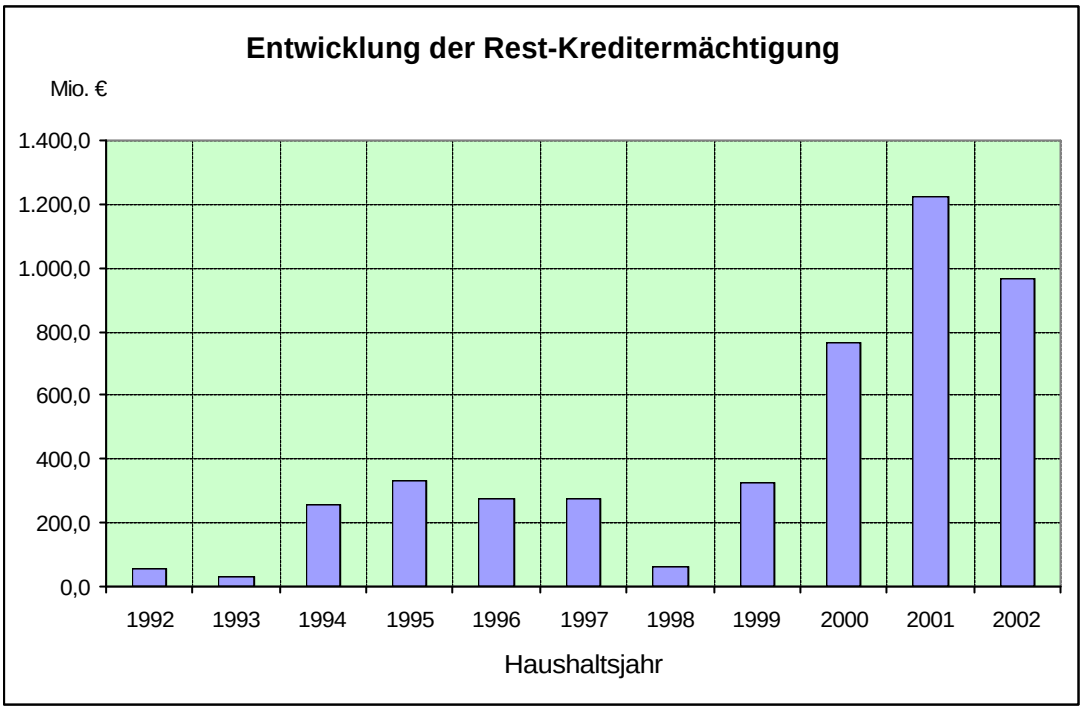
Haushaltsjahr	Bestand der Rest-Kreditermächtigung – Mio. € –
1992	56
1993	30
1994	259
1995	334
1996	279
1997	279
1998	62
1999	327
2000	765
2001	1 223
2002	966

12) Zur Entwicklung der Personalausgaben vgl. Beitrag Nr. 3 „Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung“.

13) § 2 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 2002/2003 i. V. m. Nr. 1 des Kreditfinanzierungsplans 2002.

14) Umgesetzt wegen Neufassung der Haushaltssystematik von Titel 325 01.

15) Zur Entwicklung der Kreditaufnahmen und der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze (Art. 117 Verfassung für Rheinland-Pfalz, § 18 Abs. 1 LHO) vgl. Beitrag Nr. 3 „Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung“.



Der Anstieg der Rest-Kreditermächtigung in den Jahren 1999 bis 2001 auf 1,2 Mrd. € und der Bestand im Jahr 2002 von 1 Mrd. € ist darauf zurückzuführen, dass die veranschlagten Tilgungsausgaben am Kreditmarkt die tatsächlichen Ausgaben erheblich überstiegen.

In § 2 Abs. 2 des Entwurfs des Landeshaushaltsgesetzes 2004 ist im Hinblick auf das Anliegen des Landtags im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2001[16)] zur Sicherung des Bewilligungsrechts des Landtags eine haushaltsgesetzliche Regelung für die Inanspruchnahme der Rest-Kreditermächtigung vorgesehen. Entscheidendes Kriterium bei dieser Regelung ist eine zutreffende Bemessung der Brutto-Kreditermächtigung und der Tilgungsausgaben. Einer dem Fälligkeitsprinzip entsprechenden Ermittlung des Bedarfs anhand der Tilgungspläne kommt besondere Bedeutung zu. Es muss vermieden werden, dass Kredite, die zu einer Erhöhung der Zukunftsbelastung führen, auf der Grundlage einer durch zu hoch veranschlagte Tilgungsausgaben überhöhten Brutto-Kreditermächtigung aufgenommen werden. Dieser Grundsatz entspricht auch der Begrenzung für den Bund nach der Veranschlagungsregelung in § 15 Abs. 1 Satz 2 BHO. Im Übrigen geht auch die Finanzplanung bei der Darstellung der Schuldenentwicklung nur von der Netto-Kreditermächtigung aus.

16) Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses vom 3. Juli 2003 (Drucksache 14/2320, S. 3) und Beschluss des Landtags vom 10. Juli 2003 (Plenarprotokoll 14/52, S. 3513).

8.3 Umschuldungen

Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen [17)]	1 000 000 000,00 €
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten (Kapitel 20 05 Titel 325 03)	30 677 512,87 €

Der Gesamtbetrag der Umschuldungen unterschritt die Ermächtigung.

8.4 Kredite am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben der Landesbetriebe

– Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“	
Kreditermächtigung [18)]	38 000 000,00 €
Kreditaufnahme [19)]	0,00 €
– Landesbetrieb „Straßen und Verkehr“	
Kreditermächtigung [18)]	180 000 000,00 €
Kreditaufnahme [19)]	150 000 000,00 €

Die Kreditaufnahme der Landesbetriebe hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

8.5 Kredite im öffentlichen Bereich

Kreditermächtigung für das Jahr 2002 [20)]	10 316 400,00 €
Aufnahme von Darlehen vom Bund zur Förderung des Wohnungsbaues und des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaues (Kapitel 12 25 Titel 311 71)	8 214 653,70 €

Die Schuldenaufnahme beim Bund hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

17) § 2 Abs. 2 Landeshaushaltsgesetz 2002/2003.

18) § 2 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 2002/2003.

19) Vgl. Übersicht 9 zur Haushaltsrechnung 2002.

20) § 2 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 2002/2003 i. V. m. Nr. 4 des Kreditfinanzierungsplans 2002.

3. Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung

Die finanzielle Lage des Landes hat sich insbesondere als Folge von Einbrüchen bei den Steuereinnahmen in den letzten Jahren Besorgnis erregend entwickelt. Die Belastungen des Haushalts überstiegen die Finanzierungsmöglichkeiten. So blieben im Jahr 2002 die laufenden Einnahmen um 840 Mio. € hinter den laufenden Ausgaben zurück. In den vorhergehenden Jahren fielen dagegen in sieben Jahren Überschüsse der laufenden Rechnung von insgesamt 2 285 Mio. € an; drei Jahre schlossen mit Fehlbeträgen von insgesamt 322 Mio. € ab.

Im Jahr 2002 gingen die Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes um insgesamt 440 Mio. € zurück. Die Belastung dieser Einnahmen durch die Personalausgaben erhöhte sich – trotz der Auslagerung von Ausgaben aus dem Landeshaushalt – aufgrund der rückläufigen Einnahmenentwicklung auf 61,4 % gegenüber 58,7 % im Vorjahr.

Die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen des Landes (im Kernhaushalt) verringerten sich gegenüber dem Vorjahr um 233 Mio. € auf 1,1 Mrd. €. Die Investitionsquote ging von 11,9 % auf 9,8 % zurück. Wird berücksichtigt, dass bei den Landesbetrieben zusätzliche Investitionsausgaben von 272 Mio. € anfielen, dann lag die Quote wie in den Vorjahren über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 10,3 %.

Die Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt erhöhte sich im Jahr 2002 auf 1,5 Mrd. € gegenüber 0,7 Mrd. € im Vorjahr. Die Kreditfinanzierungsquote war mit 13,4 % mehr als doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Flächenländer (West) mit 6,4 %. Zusätzlich wurden Kredite von 0,15 Mrd. € für die Landesbetriebe aufgenommen.

Die Zinsausgaben betrugen unverändert 1,1 Mrd. €. Als Folge des Rückgangs der Steuereinnahmen und der allgemeinen Finanzzuweisungen erhöhte sich die Zinssteuerquote auf 14,3 % gegenüber 13,4 % im Vorjahr. Der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben von 9,4 % überstieg den Durchschnitt der Flächenländer (West) von 7,4 %.

Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze, die nach der Haushaltsplanung noch knapp eingehalten worden war, wurde im Haushaltsvollzug 2002 um 545 Mio. € überschritten. Zur Verbindlichkeit der Kreditobergrenze vertreten die Finanzministerien im Gegensatz zu den Rechnungshöfen die Auffassung, dass diese Grenze nur für die Haushaltsplanung und nicht für den Haushaltsvollzug maßgeblich sei.

Die Verschuldung des Landes am Kreditmarkt stieg bis Ende 2002 auf mehr als 21 Mrd. € an. Die Pro-Kopf-Verschuldung belief sich auf 5 150 €/Einw. und war damit höher als im Durchschnitt der Flächenländer.

Nach dem Entwurf des Haushaltsplans für das Jahr 2004 reichen wie in den drei vorhergehenden Jahren die laufenden Einnahmen nicht zur Deckung der laufenden Ausgaben aus. Zur Finanzierung des Haushalts sind erhebliche Schuldenaufnahmen geplant, die zu einem Anstieg der Verschuldung auf voraussichtlich 24 Mrd. € führen werden. Die Überschreitung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze wird nach Angaben des Ministeriums der Finanzen voraussichtlich in der endgültigen Haushaltsplanung vermieden, weil die dritte Stufe der Steuerreform nicht vollständig – wie in der ursprünglichen Planung berücksichtigt –, sondern nur teilweise vorgezogen wurde.

Zur Wiedererlangung und Sicherung der Gestaltungsfähigkeit des Haushalts ist es unerlässlich, dass die Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung mit Nachdruck fortgesetzt werden. Vorrangiges Ziel muss es bleiben, in absehbarer Zeit einen ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung zu erreichen.

1. Allgemeines

Zur Beurteilung der Haushaltslage des Landes und ihrer Entwicklung hat der Rechnungshof wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 1992 bis 2002, des Nachtragshaushaltsplans 2003 (Hpl.) [1], des Haushaltsplan-Entwurfs 2004 (Hpl.-E.) sowie des Finanzplans 2005 bis 2007 (Fpl.) zusammengestellt. Die Daten verdeutlichen das Gewicht und die Entwicklung bestimmter Einnahmen und Ausgaben. In geeigneten Fällen werden auch Vergleichsdaten der anderen Flächenländer herangezogen. Außerdem wird auf die Entwicklung der Personalausgaben und der Investitionen sowie auf die Auswirkungen der Verschuldung auf die Gestaltungsfähigkeit des Landeshaushalts eingegangen.

1) Bei den Daten zum Nachtragshaushaltsplan 2003 ist zu berücksichtigen, dass das Ministerium der Finanzen mit Rundschreiben vom 16. September 2003 zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs eine haushaltswirtschaftliche Sperre nach § 41 LHO angeordnet hat. In dem Schreiben wurde darauf hingewiesen, „dass nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand die Steuereinnahmen voraussichtlich um 200 bis 300 Mio. € hinter den Einnahmeansätzen und die Ausgaben 150 bis 250 Mio. € über den Ausgabeansätzen liegen werden“.

Zu dem Entwurf des Haushalts 2004 [2], den die Landesregierung am 8. Oktober 2003 im Landtag eingebracht hat, ist anzumerken, dass sich Änderungen durch das teilweise Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform ergeben haben. Dies wirkt sich insbesondere auf die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze aus. In dem Entwurf wurde von einer Überschreitung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze ausgegangen. Das Ministerium der Finanzen hat mit Schreiben vom 7. Januar 2004 mitgeteilt, aufgrund der Änderungen könne die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze eingehalten werden.

Bei den Vergleichsdaten der Jahre 1992 bis 2007 ist zu berücksichtigen, dass sich die Struktur des Haushalts durch die Auslagerung von Aufgabenbereichen [3] auf der Ausgaben- und Einnahmenseite wesentlich verändert hat.

2. Wesentliches Ergebnis

2.1 Aufgliederung des Rechnungsergebnisses

Die Ist-Einnahmen und -Ausgaben für die Jahre 1992 bis 2002 sind nach den Rechnungsergebnissen aufgegliedert in

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

Die Entwicklung im Einzelnen ist aus den Anlagen 1 bis 3 ersichtlich [4].

2.1.1 Laufende Rechnung

Die Einnahmen der laufenden Rechnung (Anlage 1) verringerten sich 2002 um 4,8 % (– 471 Mio. €) auf 9 303 Mio. €. Dies war vor allem auf geringere Steuereinnahmen (– 160 Mio. €) sowie niedrigere laufende Zuweisungen und Zuschüsse (– 312 Mio. €) zurückzuführen. Insbesondere verringerten sich die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und die Ergänzungszuweisungen des Bundes (– 280 Mio. €).

Die Ausgaben der laufenden Rechnung erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 2 % (+ 201 Mio. €) auf 10 143 Mio. €.

Der Anstieg der laufenden Ausgaben bei zurückgehenden laufenden Einnahmen führte in der laufenden Rechnung zu einem Fehlbetrag von 840 Mio. €.

---

2) Der Haushaltsplan wird erst nach Redaktionsschluss für den Jahresbericht (12. Januar 2004) verabschiedet werden.

3) Es wurden z. B. zum 1. Januar 1996 das Daten- und Informationszentrum Rheinland-Pfalz, das zum 1. Januar 2003 in den Landesbetrieb „Daten und Information“ umgewandelt wurde, und der Landesbetrieb „Landeseigene Anlagen an Wasserstraßen“ eingerichtet.

Zum 1. Januar 1997 wurden die drei landeseigenen psychiatrischen Kliniken in Andernach, Alzey und Meisenheim zu einem Landeskrankenhaus (Anstalt des öffentlichen Rechts) zusammengefasst sowie die Gesundheitsämter und deren Nebenstellen den Kreisverwaltungen angegliedert.

Zum 1. Januar 1998 wurden die Staatsphilharmonie und das Staatsorchester Rheinische Philharmonie in Landesbetriebe und die Staatsbauverwaltung in den Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ übergeleitet und der der Krankenversorgung dienende Teil des bisherigen Sondervermögens Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz in eine Anstalt des öffentlichen Rechts überführt.

Zum 1. Januar 2000 wurden das Kinderneurologische Zentrum Mainz, das Landessprachheilzentrum Meisenheim und die Reha-Klinik Rheingrafenstein Bad Münster am Stein-Ebernburg in das Landeskrankenhaus eingegliedert.

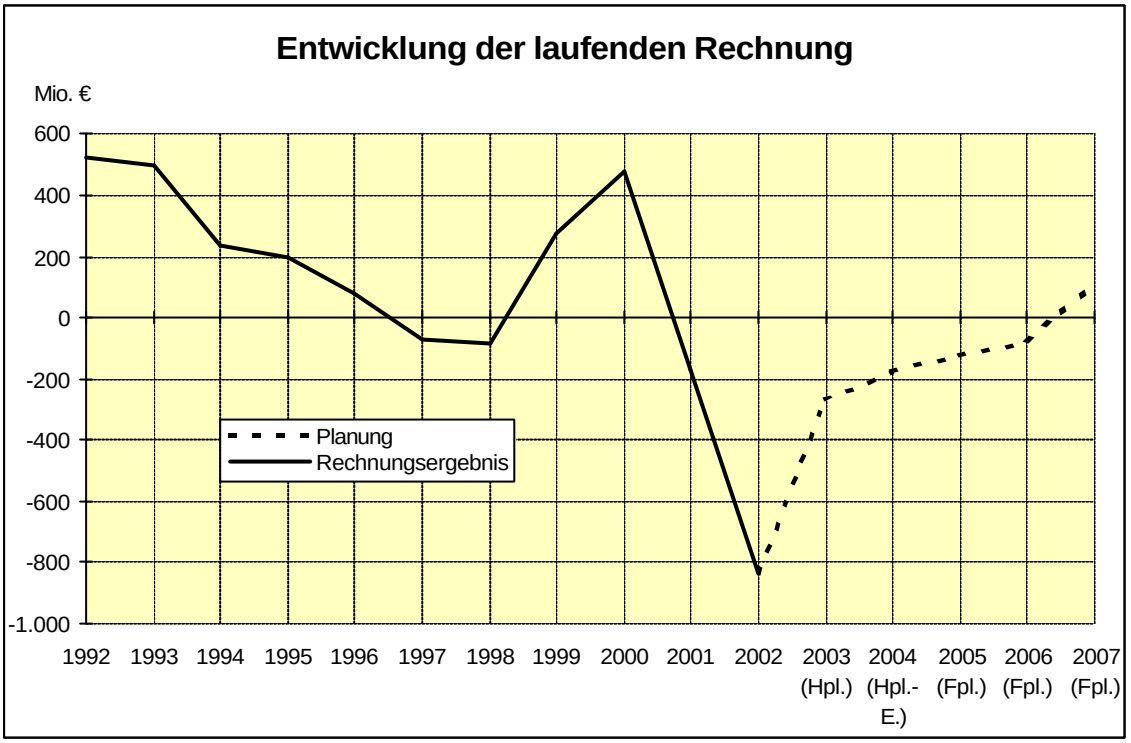
Zum 1. April 2001 wurden die Aufgaben der Genetischen Beratungsstelle auf das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität übertragen.

Zum 1. Januar 2002 wurde die Straßen- und Verkehrsverwaltung des Landes in den Landesbetrieb „Straßen und Verkehr“ überführt. Ferner wurde für die Landesforsten ein Wirtschaftsplan aufgestellt.

Ab dem Doppelhaushalt 2002/2003 wurde die Finanzierung laufender und neuer Investitionen des Klinikums der Johannes Gutenberg-Universität aus dem Landeshaushalt in den Wirtschaftsplan des Klinikums übergeleitet.

4) Zum 1. Januar 2002 traten die neuen Richtlinien zur Haushaltssystematik des Landes (HsRL) – Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 15. Februar 2001, MinBl. S. 208 – in Kraft, mit denen die Haushaltspläne gestrafft wurden. Dies führte bei den Rechnungsergebnissen 2002 im Vergleich zu den Vorjahren zu Veränderungen bei der Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben.

Nach dem Haushaltsplan-Entwurf 2004 reichen weiterhin die laufenden Einnahmen nicht zur Deckung der laufenden Ausgaben aus. Für den Finanzplanungszeitraum wird erst im Jahr 2007 wieder ein geringer Überschuss der laufenden Rechnung erwartet.



2.1.2 Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung (Anlage 2) wies 2002 Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungen von 1 110 Mio. € aus [5]. Gegenüber 2001 verringerten sich die Investitionsausgaben um 233 Mio. € (– 17,3 %). Der Rückgang ist insbesondere auf die Überleitung der Straßen- und Verkehrsverwaltung in den Landesbetrieb „Straßen und Verkehr“ und die Abwicklung von Investitionen im Wirtschaftsplan des Klinikums der Johannes Gutenberg-Universität Mainz zurückzuführen.

Die Landesbetriebe [6] leisteten 2002 Investitionsausgaben von 272 Mio. € [7].

2.1.3 Besondere Finanzierungsvorgänge

Die besonderen Finanzierungsvorgänge (Anlage 3) des Jahres 2002 wiesen auf der Einnahmenseite eine Brutto-Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von 3 539 Mio. € aus. Außerdem wurden den Ausgleichsrücklagen zur Finanzierung des Bonussystems und von Steuerentlastungen 97 Mio. € entnommen.

Auf der Ausgabenseite fielen Tilgungsausgaben am Kreditmarkt von 2 023 Mio. € an. Ferner wurden dem Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz sowie der Rücklage des Landeswohnungsbaufonds insgesamt 81 Mio. € zugeführt.

Der Finanzierungssaldo der besonderen Finanzierungsvorgänge von 1 532 Mio. € verdeutlicht, dass der Haushaltsausgleich im Wesentlichen durch Kreditaufnahmen herbeigeführt wurde.

5) Der Kapitalrechnung sind außerdem Tilgungsausgaben an Verwaltungen von 25 Mio. € zugeordnet.

6) „Straßen und Verkehr“, „Liegenschafts- und Baubetreuung“, Landesforsten, „Landeseigene Anlagen an Wasserstraßen“, „Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz“ und „Staatsorchester Rheinische Philharmonie“.

7) Übersicht zur Haushaltsrechnung 2002 über die Krediteinnahmen und Investitionsausgaben 2002.

2.2 Personalausgaben

2.2.1 Entwicklung der Personalausgaben

Die Personalausgaben (Anlage 4) haben sich nach den Haushaltsrechnungen 1992 bis 2002 und der Haushalts- und Finanzplanung 2003 bis 2008 wie folgt verändert:

Haushaltsjahr	Veränderung gegenüber Vorjahr %
1992	7,4
1993	4,3
1994	2,5
1995	4,3
1996	2,7
1997	1,1 [8]
1998	– 0,2 [9]
1999	3,0
2000	1,5
2001	2,7 [10]
2002	– 1,1 [11]
2003 (Hpl.)	2,3
2004 (Hpl.-E.)	1,5
2005 (Fpl.)	3,0
2006 (Fpl.)	2,5
2007 (Fpl.)	2,5
2008 (Fpl.)	2,5

Bei den Vergleichsdaten sind u. a. folgende Sachverhalte zu berücksichtigen:

– In den vergangenen Jahren wurden vielfach Personalausgaben aus dem Landeshaushalt ausgelagert. Dies hat sich insbesondere auf die Veränderungsraten in den Jahren 1997, 1998 und 2002 ausgewirkt.

  Beispielsweise wurden Aufgaben, die zuvor das Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen und seine nachgeordneten Behörden wahrgenommen hatten, zum 1. Januar 2002 dem Landesbetrieb „Straßen und Verkehr“ übertragen. Außerdem wurden die Zentralstelle der Forstverwaltung und die Forstämter ausgelagert. Bei Berücksichtigung der Auslagerungen ergibt sich im Jahr 2002 ein Anstieg von rd. 3 %.

– Die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz waren in den Jahren 1996 bis 2000 in den Personalausgaben enthalten. Die Zuführungen 2001 und 2002 (rd. 45,1 Mio. € und 79,7 Mio. €) wurden den besonderen Finanzierungsausgaben zugeordnet.

– Aufgrund von Minderausgaben bei den Personalausgaben, insbesondere im Rahmen des Bonus-/Malussystems, wurden in den Jahren 1998, 2001 und 2002 Haushaltsausgabereste von 57,8 Mio. €, 39,4 Mio. € und 46,8 Mio. € sowie in den Jahren 1999 und 2000 Rücklagen von 73 Mio. € und 82,3 Mio. € gebildet, deren Inanspruchnahme in den Folgejahren zu zusätzlichen Belastungen führen kann.

– Ersatzeinstellungen zum Ausgleich von Altersteilzeit belasten künftige Haushaltsjahre (vgl. Beitrag „Altersteilzeit von Lehrkräften“).

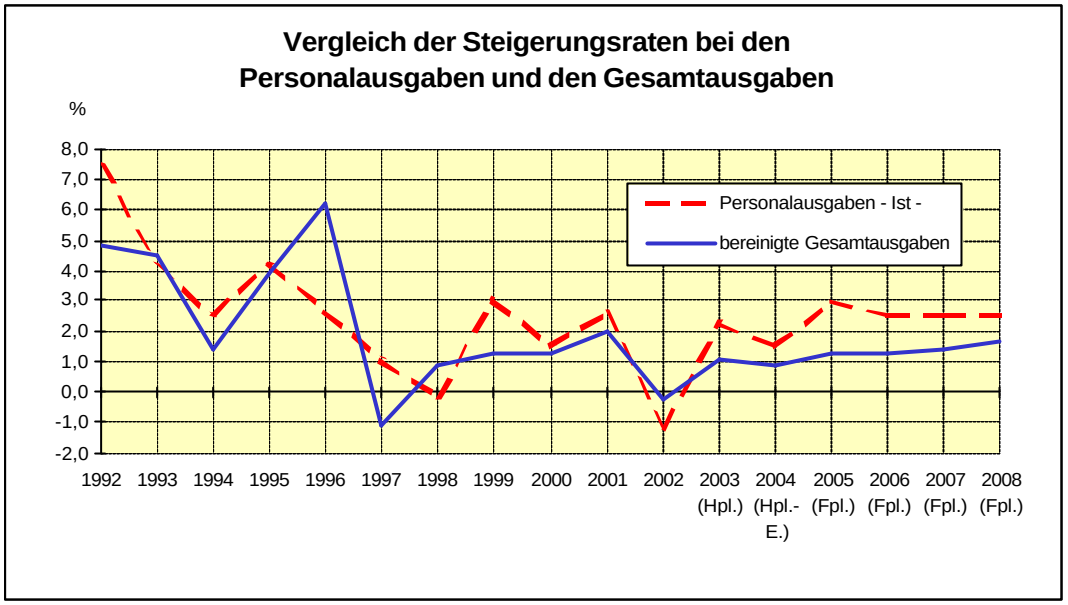
In der Haushalts- und Finanzplanung bis 2008 wird erwartet, dass die Personalausgaben in allen Jahren stärker steigen als die Gesamtausgaben.

8) Bei Berücksichtigung der Auslagerungen ergibt sich im Jahr 1997 ein Anstieg von 1,8 % (vgl. Jahresbericht 1998, Tz. 4, Drucksache 13/3970).

9) Bei Berücksichtigung der Auslagerungen ergibt sich im Jahr 1998 ein Anstieg von 2,0 % (vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 2, Drucksache 13/5380).

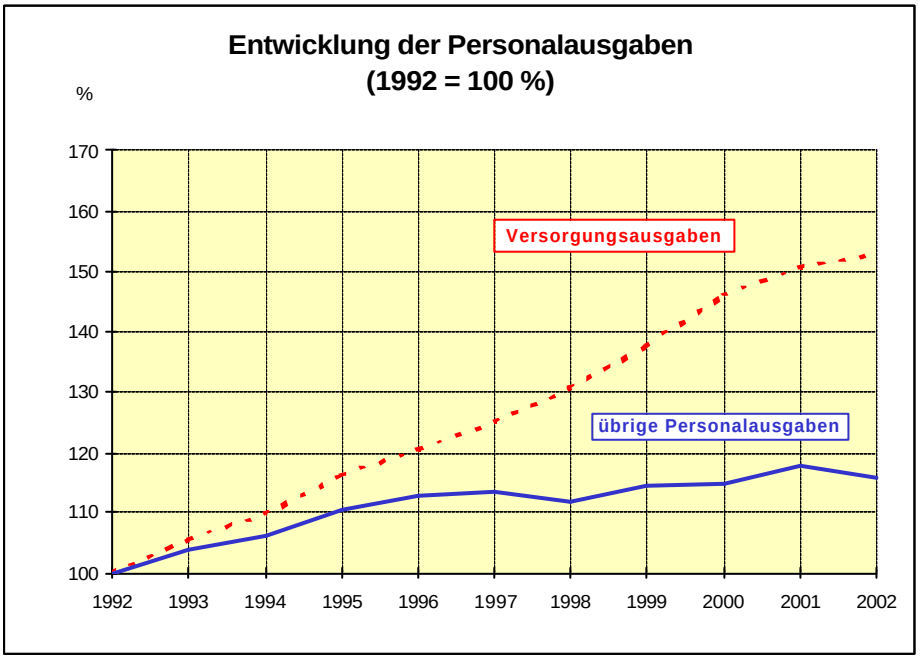
10) Bei Außerachtlassung der Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz in den Jahren 2000 und 2001 ergibt sich im Jahr 2001 eine Steigerung der Personalausgaben von 3,2 %.

11) Bei Berücksichtigung der Auslagerungen (Kapitel 08 06, 08 07, 14 30, 14 31 und 14 83 – ohne 14 02 –) ergibt sich im Jahr 2002 ein Anstieg von rd. 3 %.



2.2.2 Versorgungsausgaben

Zum Anstieg der Personalausgaben in den Jahren 1992 bis 2002 trugen insbesondere die Versorgungsausgaben [12)] erheblich bei. Diese erhöhten sich in diesem Zeitraum um 52,9 %. Die übrigen Personalausgaben nahmen um 15,7 % zu.



Die prognostizierte Erhöhung der Zahl der Versorgungsempfänger von 31 412 im Jahr 2002 auf mehr als 52 000 bis zum Jahr 2020 [13)] wird zunehmende Belastungen des Landeshaushalts durch Versorgungsausgaben zur Folge haben.

12) Die Versorgungsausgaben enthalten von 1996 bis 2000 auch Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz für die nach dem 30. September 1996 neu eingestellten Beamten zur Sicherung der künftigen Versorgung und seit 1999 Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung nach § 14 a BBesG aus der Versorgungsanpassung.

13) Bericht über die Beamtenversorgung im Jahr 2002 (Drucksache 14/2397, S. 2) und Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2001 bis 2005 (S. 9).

2.2.3 Belastung der Einnahmen durch Personalausgaben

Die Belastung der Steuereinnahmen und der allgemeinen Finanzzuweisungen des Landes durch die Personalausgaben (Anlage 5) hat sich wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Steuern		Steuern, steuerähnliche Abgaben, Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, Ergänzungszuweisungen des Bundes	
	Veränderung gegenüber Vorjahr %	Belastung durch Personalausgaben %	Veränderung gegenüber Vorjahr %	Belastung durch Personalausgaben %
1992	7,6	63,3	9,7	55,5
1993	2,9	64,1	3,9	55,7
1994	– 0,5	66,0	– 1,0	57,7
1995	7,3	64,1	3,7	58,0
1996	1,6	64,8	3,2	57,8
1997	– 1,9	66,8	– 1,6	59,3
1998	4,4	63,9	2,8	57,6
1999	6,5	61,8	7,1	55,4
2000	– 0,2	62,8	4,1	54,0
2001	– 5,3	68,1	– 5,5	58,7
2002	– 2,3	68,9	– 5,5	61,4
2003 (Hpl.)	5,2	67,0	6,8	58,8
2004 (Hpl.-E.)	– 1,9	69,4	– 1,7	60,7
2005 (Fpl.)	10,6	64,6	4,6	59,8
2006 (Fpl.)	4,8	63,2	5,2	58,3
2007 (Fpl.)	4,0	62,3	3,9	57,5

Der Rückgang der Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzzuweisungen hat dazu geführt, dass deren Belastung durch die Personalausgaben im Jahr 2002 auf 61,4 % zunahm. Im Vorjahr waren es 58,7 %.

In der Haushalts- und Finanzplanung wird für die Folgejahre bis 2007 ein Rückgang der Belastungsquote erwartet.

2.3 Investitionsquote

Die Investitionsquote (Anlage 6), die den Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben verdeutlicht, hat sich wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Investitionsquote %
1992	16,9
1993	16,1
1994	14,8
1995	14,7
1996	15,0
1997	13,9
1998	13,1
1999	12,3
2000	12,6
2001	11,9
2002	9,8
2003 (Hpl.)	10,0
2004 (Hpl.-E.)	10,5 [14)]
2005 (Fpl.)	10,7
2006 (Fpl.)	8,6
2007 (Fpl.)	8,2
2008 (Fpl.)	7,9

14) Bei Berücksichtigung der vorgesehenen Änderungen nach dem Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 7. Januar 2004 ergibt sich eine Quote von 11,2 %.

Die Investitionen des Landes (Kernhaushalt) hatten im Jahr 2002 einen Anteil an den Ausgaben von 9,8 %. Im Vorjahr waren es 11,9 %.

Bei der Investitionsquote ist ein unmittelbarer Vergleich mit den Vorjahren u. a. durch die Verlagerung von investiven Ausgaben aus dem Kernhaushalt in Betriebshaushalte erschwert. So fielen bei den Landesbetrieben im Jahr 2002 Investitionsausgaben von 272 Mio. € an [15]. Wird dies berücksichtigt, dann lag die Quote wie in den Vorjahren über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 10,3 % [16].

Außerdem werden seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt. Die Investitionen betreffen Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen.

Ferner werden seit 2002 die zuvor in den Einzelplänen 12 und 15 veranschlagten Investitionen (Baumaßnahmen, Ersteinrichtungen, Geräteausstattung) des Klinikums der Johannes Gutenberg-Universität Mainz im Wirtschaftsplan des Klinikums und damit nicht mehr unmittelbar im Landeshaushalt abgewickelt.

Die Investitionsquote des Landes ging einher mit einer erheblichen Neuverschuldung. Da nach dem Ergebnis der laufenden Rechnung 2002 keine Eigenfinanzierungsmittel zur Verfügung standen, verblieben als Deckungsmittel zur Finanzierung der Investitionsausgaben im Wesentlichen Krediteinnahmen. Diese Entwicklung führte zu einer erheblichen Verschuldung und einem Anstieg des Schuldendienstes, der den Haushalt des Landes stark belastet.

In der Finanzplanung wird ab dem Jahr 2006 ein Rückgang der Investitionsquote erwartet.

2.4 Kreditfinanzierungsquote

Die Kreditfinanzierungsquote (Anlage 6) verdeutlicht den Anteil der Fremdfinanzierung. Sie weist das Verhältnis der Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt zu den bereinigten Gesamtausgaben aus:

Haushaltsjahr	Kreditfinanzierungsquote %
1992	5,9
1993	6,5
1994	8,4
1995	8,4
1996	9,4
1997	9,7
1998	8,9
1999	7,3
2000	7,1
2001	6,2
2002	13,4
2003 (Hpl.)	7,5
2004 (Hpl.-E.)	9,9 [17]
2005 (Fpl.)	8,1
2006 (Fpl.)	6,0
2007 (Fpl.)	4,3

Die Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt erhöhte sich von 0,7 Mrd. € im Jahr 2001 auf 1,5 Mrd. € im Jahr 2002. Damit hat sich die Kreditfinanzierungsquote 2002 auf 13,4 % mehr als verdoppelt. Im Vorjahr waren es 6,2 %.

Zusätzlich wurden Kredite von 0,15 Mrd. € für die Landesbetriebe aufgenommen. Weitere 0,1 Mrd. € wurden der im Ergebnis kreditfinanzierten Ausgleichsrücklage entnommen.

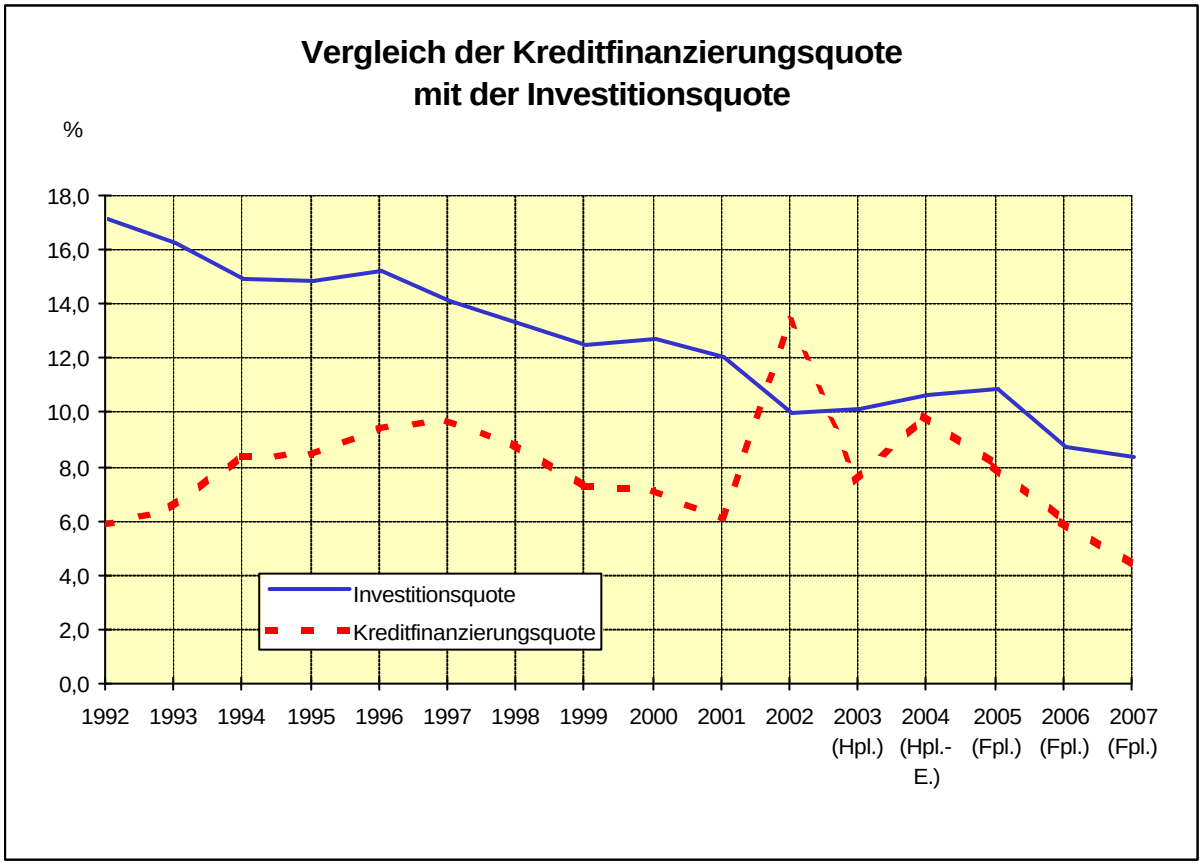
15) Übersicht zur Haushaltsrechnung 2002 über die Krediteinnahmen und Investitionsausgaben 2002.

16) Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 8. April 2003 – vorläufiges Ergebnis – (Übersicht 2 zu V A 2 – FV 4036 – 1/03).

17) Bei Berücksichtigung der vorgesehenen Änderungen nach dem Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 7. Januar 2004 ergibt sich eine Quote von 8,6 %. Werden die Kredite im öffentlichen Bereich einbezogen, beträgt die Quote 8,4 %.

Die Kreditfinanzierungsquote lag 2002 über dem Durchschnitt aller Flächenländer und über dem Durchschnitt der Flächenländer (West), der sich jeweils auf 6,4 % belief[18]. Beim Bund betrug die Quote 12,8 % [19].

In der Haushalts- und Finanzplanung wird für die Jahre bis 2007 eine Verringerung der jährlichen Netto-Kreditaufnahme und der Kreditfinanzierungsquote erwartet.



Bei der Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote ist – ebenso wie bei der Investitionsquote – zu berücksichtigen, dass seit 1994 Investitionen über besondere Finanzierungsformen abgewickelt werden. Im Ergebnis verringern solche Finanzierungen die Kreditaufnahme des Landes und damit die Kreditfinanzierungsquote, erhöhen jedoch die laufenden Ausgaben und belasten damit langfristig das Ergebnis der laufenden Rechnung.

Außerdem darf nicht außer Acht gelassen werden, dass sich Änderungen aufgrund der Auslagerung von Aufgabenbereichen aus dem Haushalt, insbesondere in die Landesbetriebe „Liegenschafts- und Baubetreuung“ und „Straßen und Verkehr“, ergeben.

18) Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 8. April 2003 – vorläufiges Ergebnis – (Übersicht 2 zu V A 2 – FV 4036 – 1/03).

19) Finanzbericht 2004 des Bundesministeriums der Finanzen vom 8. August 2003, S. 157.

2.5 Zinssteuer- und Zinsausgabenquote

Die Zinsbelastung (Anlage 7) aufgrund von Krediten ist aus der sog. Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes) ersichtlich. Sie hat sich wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Zinssteuerquote %
1992	12,6
1993	12,4
1994	12,9
1995	12,1
1996	12,4
1997	13,2
1998	13,2
1999	12,8
2000	12,5
2001	13,4
2002	14,3
2003 (Hpl.)	13,6
2004 (Hpl.-E.)	13,9
2005 (Fpl.)	13,6
2006 (Fpl.)	13,1
2007 (Fpl.)	12,9

Die Zinssteuerquote betrug nach dem Rechnungsergebnis 2002 14,3 % gegenüber 13,4 % im Vorjahr. Der Anstieg ist darauf zurückzuführen, dass die Einnahmen aus Steuern einschließlich Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes erheblich zurückgingen. In der Haushalts- und Finanzplanung werden für die Folgejahre zurückgehende Quoten erwartet.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Gesamtausgaben) belief sich – wie auch in den beiden Vorjahren – auf 9,4 % und lag damit über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 7,4 %[20]. In der Finanzplanung wird 2007 eine Zinsausgabenquote von 9,7 % erwartet.

2.6 Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze

2.6.1 Berechnungsmethode zur Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze

Nach Art. 117 Satz 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz i. V. m. § 18 Abs. 1 LHO dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Der Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze legt der Rechnungshof die allgemein übliche Berechnungsmethode zugrunde. Danach werden nur die eigenfinanzierten Investitionsausgaben berücksichtigt. Demzufolge werden von den Ausgaben der Hauptgruppen 7 (Baumaßnahmen) und 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) die Einnahmen der Obergruppen 33 (Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich) und 34 (Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen) abgesetzt. Diesen anrechenbaren Investitionsausgaben wird sodann die Netto-Kreditaufnahme (Einnahmen aus Krediten abzüglich Ausgaben zur Schuldentilgung) gegenübergestellt.

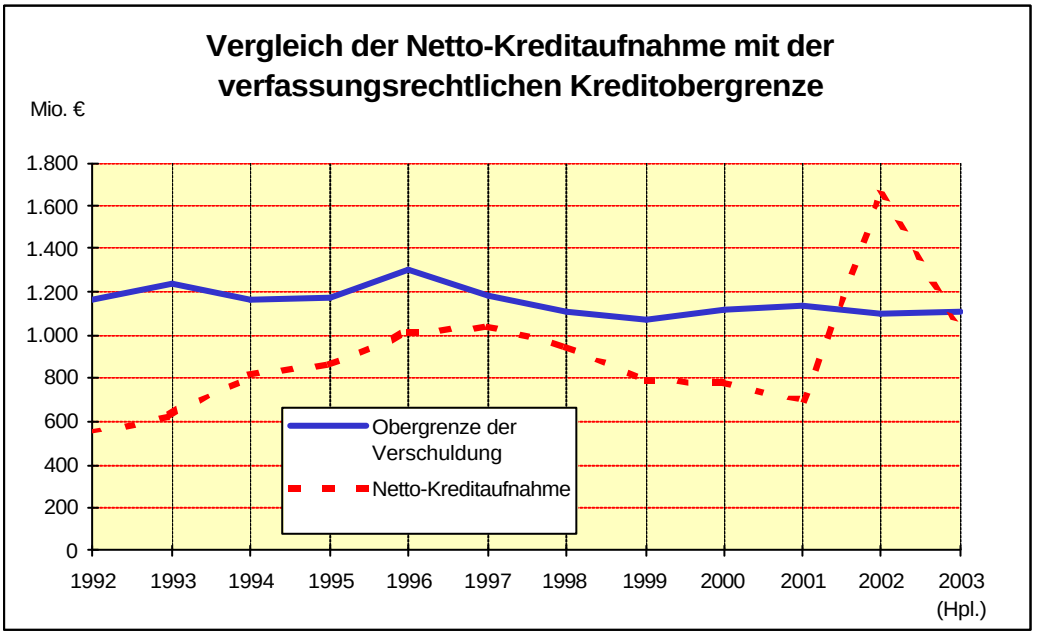
20) Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 8. April 2003 – vorläufiges Ergebnis – (Übersicht 2 zu V A 2 – FV 4036 – 1/03).

2.6.2 Kernhaushalt und Landesbetriebe

Bei der Berechnung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze werden im Rahmen einer Gesamtbetrachtung[21] ab dem Jahr 2001 neben dem Kernhaushalt auch die Landesbetriebe einbezogen.

Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze und die Netto-Kreditaufnahme (Anlage 8) haben sich in den Jahren 1992 bis 2002 nach dem Haushaltsvollzug und im Jahr 2003 nach der Haushaltsplanung wie folgt entwickelt[22]:

Haushaltsjahr	Verfassungs-rechtliche Kreditobergrenze	Netto-Kredit-aufnahme	Unterschreitung der Kreditobergrenze	Überschreitung der Kreditobergrenze
	– Mio. € –			
1992	1 164	555	609	–
1993	1 238	630	608	–
1994	1 164	824	340	–
1995	1 177	861	316	–
1996	1 308	1 015	293	–
1997	1 181	1 037	144	–
1998	1 110	953	157	–
1999	1 074	791	283	–
2000	1 123	782	341	–
2001	1 142[23]	693	449	–
2002	1 105[23] [24]	1 650	–	545
2003 (Hpl.)	1 108	1 024	84	–



21) Im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Jahr 2001 hat der Landtag die Landesregierung aufgefordert, die für eine Gesamtbetrachtung der Verschuldung erforderlichen Angaben über die Investitionsausgaben und Kreditaufnahmen der Landesbetriebe im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung nachvollziehbar darzustellen (Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses vom 3. Juli 2003 – Drucksache 14/2320, S. 4 – und Beschlussfassung des Landtags vom 10. Juli 2002 – Plenarprotokoll 14/52, S. 3513 –). Das Ministerium der Finanzen hat in den Haushaltsrechnungen 2001 und 2002 die entsprechenden Einnahmen und Ausgaben zusammengestellt.

22) Den Vergleichsdaten für die Jahre 2002 und 2003 wurden die Angaben des Ministeriums der Finanzen zu den anrechenbaren Investitionsausgaben der Landesbetriebe in der Übersicht zur Haushaltsrechnung 2002 über die Krediteinnahmen und Investitionsausgaben 2002 und in dem Schreiben vom 6. Oktober 2003 zugrunde gelegt.

23) Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze ist zu kürzen, da in den Investitionsausgaben nicht anrechenbare Zinszuschüsse (2001: 46 Mio. €) enthalten sind.

24) In der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze sind Investitionsschlüsselzuweisungen von 49,5 Mio. € enthalten. Davon betrifft ein Betrag von 16,5 Mio. € das Jahr 2003 (Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 5. Dezember 2003 – Landtagsvorlage 14/2803 –).

– Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde im Haushaltsvollzug 2002 um 545 Mio. € überschritten.

Die Frage, ob die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze sowohl für die Haushaltsplanung als auch für den Haushaltsvollzug gilt, wird von den Finanzministerien und den Rechnungshöfen unterschiedlich beurteilt.

Die Rechnungshöfe sind der Auffassung, dass der Zweck der Verfassungsnorm, die Kreditaufnahme höchstens auf die Summe der Ausgaben für Investitionen zu begrenzen, nur erfüllt wird, wenn diese Deckungsregelung auch den Haushaltsvollzug einschließt. Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat gefordert „sicherzustellen, dass die Höhe der aufgenommenen Kredite durch die tatsächlich getätigten – nicht lediglich durch die veranschlagten – Investitionen begrenzt wird“.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt[25], dass die unstrittig für die Planungsphase des Haushalts geltende Begrenzung der Kreditaufnahme sicherlich auch die Zielrichtung habe, möglichst auch im praktischen Haushaltsvollzug die für die Planung geltenden Kriterien einzuhalten und nicht willkürlich davon abzuweichen. Allerdings könnten Unwägbarkeiten in der Ausführung eines Haushaltsplans auftreten, die nicht voraussehbar seien und denen nur begrenzt mit den bestehenden haushaltsmäßigen Steuerungsinstrumenten entgegengewirkt werden könne, so dass die tatsächlichen Krediteinnahmen durch schwer steuerbare Einflüsse von außen die Ist-Investitionen überschreiten können. Im Ergebnis könne hinsichtlich der unterschiedlichen Meinungspositionen und den in der Lehre vertretenen Auffassungen letztlich endgültige Klarheit erst durch höchstrichterliche Rechtsprechung geschaffen werden.

– Nach dem Haushaltsplan 2003 lag die Netto-Kreditaufnahme nur noch knapp (um 84 Mio. €) unter der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze. Wegen zu erwartender Mindereinnahmen von 200 bis 300 Mio. € und Mehrausgaben von 150 bis 250 Mio. € hat das Ministerium der Finanzen mit Rundschreiben vom 16. September 2003 eine haushaltswirtschaftliche Sperre angeordnet. Nach der Steuerschätzung vom November 2003 wird ein noch höherer Rückgang der Steuereinnahmen (330 Mio. €) erwartet. Das Ministerium geht daher davon aus, dass der Haushaltsausgleich nicht ohne zusätzliche Kreditaufnahmen erreicht werden kann. Im Ergebnis wird dann die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug überschritten.

– In dem Entwurf des Haushaltsplans 2004 [26], den die Landesregierung am 8. Oktober 2003 im Landtag eingebracht hat, war einschließlich der Landesbetriebe bei einer Netto-Kreditaufnahme von 1 337 Mio. € und eigenfinanzierten Investitionsausgaben von 1 140 Mio. € erstmals eine Überschreitung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze nach der Haushaltsplanung vorgesehen, und zwar um 197 Mio. €. Dabei wurde im Kernhaushalt eine Überschreitung von 208 Mio. € erwartet[27]. Die Landesregierung hat in dem Entwurf des Landeshaushaltsgesetzes 2004 und in dem Finanzplan die Auffassung vertreten, die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise Überschreitung dieser Grenze lägen vor (Art. 117 Satz 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz i. V. m. § 18 Abs. 1 Satz 2 LHO).

In den Investitionsausgaben des Haushaltsplan-Entwurfs sind die Investitionsschlüsselzuweisungen von 33 Mio. € (Kapitel 20 06 Titel 883 21) vollständig enthalten. Diese Zuweisungen werden von den Kommunen aufgrund der Regelung in § 10 Abs. 3 LFAG überwiegend zum Haushaltsausgleich verwendet. Nach einer Erhebung des Rechnungshofs belief sich der Anteil der Investitionsschlüsselzuweisungen, die für konsumtive Zwecke in Anspruch genommen wurden, im Jahr 2002 auf 66 %[28]. Unter Zugrundelegung dieses Maßstabs erhöht sich die Überschreitung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze im Jahr 2004 um 21 Mio. €.

Weiter ist zu den angeführten Investitionsausgaben, die im Einklang mit § 13 Abs. 3 LHO (§ 10 Abs. 3 Haushaltsgrundsätzegesetz[29]) stehen, anzumerken, dass sie auch das Verstetigungsdarlehen (Kapitel 20 06 Titel 853 01) umfassen, das in der ursprünglichen Planung mit 149 Mio. € ausgewiesen war und nunmehr mit 225 Mio. € vorgesehen ist[30]. Diese Zuordnung ist nach Auffassung des Rechnungshofs wegen der Art der Verwendung der Mittel für konsumtive Zwecke[31] nicht unproblematisch. Allerdings unterscheidet die Gesetzeslage bei der Zuordnung von Darlehen zu den Investitions-

25) Schreiben vom 24. Oktober 2003.

26) Der Haushaltsplan wird erst nach Redaktionsschluss für den Jahresbericht (12. Januar 2004) verabschiedet werden.

27) Ursächlich hierfür war, dass die Auswirkungen des Vorziehens der dritten Stufe der Steuerreform in vollem Umfang in den Ansätzen zum Haushaltsplan-Entwurf berücksichtigt waren.

28) Kommunalbericht 2002, Tz. 2 Nr. 2.3 (Drucksache 14/2155).

29) Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Solidarpaktfortführungsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3961, geändert 2002 BGBl. I S. 2166).

30) Die Erhöhung um 76 Mio. € ist nach Angaben des Ministeriums der Finanzen vom 6. Januar 2004 darauf zurückzuführen, dass die Landesregierung angeregt hat, „den hohen Abrechnungsbetrag der Finanzausgleichsmasse des Jahres 2002 von 171 Mio. €, der bislang in voller Höhe im Jahr 2005 fällig würde, im Interesse einer mittelfristigen Glättung hälftig auf die Jahre 2004 und 2005 zu verteilen“.

31) Nach der Übersicht über die Verteilung der Steuerverbundmittel in der Anlage zu Kapitel 20 06 werden die Mittel des Verstetigungsdarlehens den Kommunen als Schlüsselzuweisungen und damit zur Finanzierung konsumtiver Zwecke gewährt.

ausgaben nicht danach, ob Darlehen für konsumtive oder investive Zwecke Verwendung finden. Auch dieses Beispiel zeigt, dass die bundesweit geltende Definition des Investitionsbegriffs für die Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze im Grunde untauglich ist und der Überarbeitung bedarf [32].

Die Daten des ursprünglichen Haushaltsplan-Entwurfs 2004 sind teilweise überholt. Nach Angaben des Ministeriums der Finanzen vom 7. Januar 2004 übersteigen nach der geänderten Planung im Kernhaushalt die anrechenbaren Investitionsausgaben die Netto-Kreditaufnahme um 25 Mio. € und bei Berücksichtigung der Landesbetriebe um 36 Mio. €. Es geht davon aus, dass in der Haushaltsplanung 2004 die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze eingehalten wird.

2.6.3 Wirksamkeit der Kreditobergrenze

Bei der Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze nach der allgemein üblichen Berechnungsmethode bleiben verschiedene Gesichtspunkte [33] außer Betracht, die im Hinblick auf eine wirksamere Begrenzung der Netto-Neuverschuldung nicht außer Acht gelassen werden dürfen, um das von der Verfassung vorgegebene Ziel zu erreichen, einer übermäßigen Staatsverschuldung vorzubeugen. Der Rechnungshof hat im Jahresbericht 2002 eine Reihe von Problemen dargestellt und diese für die Beratungen im Haushalts- und Finanzausschuss sowie in der Rechnungsprüfungskommission erläutert [34].

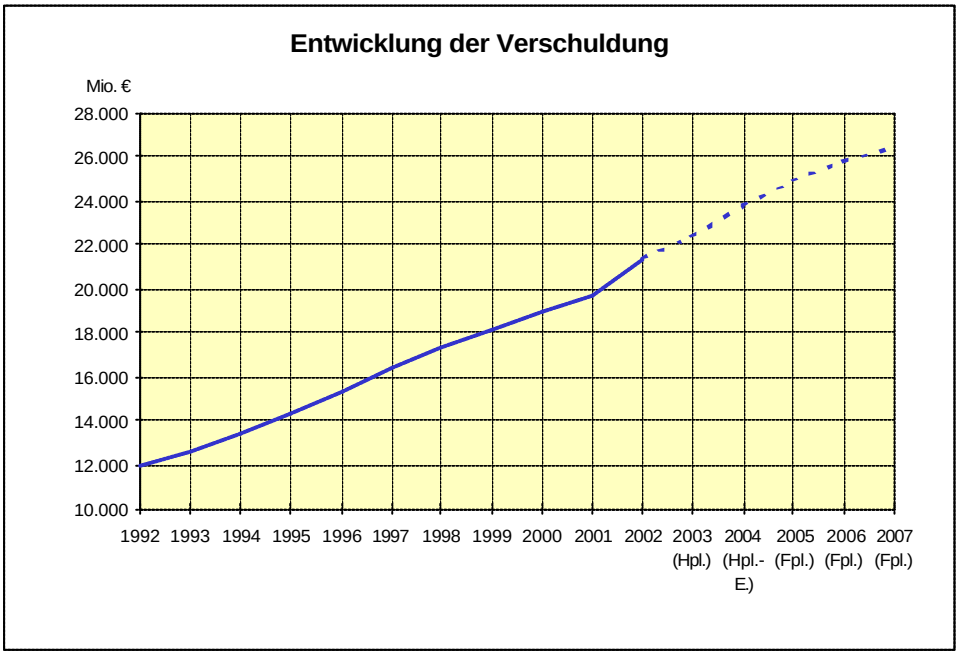
Im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Jahr 2001 hat der Landtag die Landesregierung aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass das von der Verfassung vorgegebene Ziel einer Begrenzung der Kreditfinanzierung verwirklicht wird und eine Präzisierung des Investitionsbegriffs unter Wahrung der Vergleichbarkeit der Haushalte des Bundes und der Länder erreicht wird [35].

Im Übrigen kommt der Rückführung der Netto-Neuverschuldung mit dem Ziel eines ausgeglichenen Haushalts, die von Bund und Ländern nach § 51 a Haushaltsgrundsätzegesetz angestrebt wird, im Hinblick auf die im Vertrag von Maastricht festgelegten Referenzwerte [36] besondere Bedeutung zu.

2.7 Verschuldung

2.7.1 Entwicklung der Schulden aus Kreditmarktmitteln

Die Verschuldung des Landes (Anlage 9) entwickelte sich wie folgt:



---

32) Zur Problematik der Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze vgl. Nr. 2.6.3 des Beitrags.

33) U. a. werden Einnahmen aus Darlehensrückflüssen und Vermögensveräußerungen nicht von den Investitionsausgaben abgesetzt und keine Abschreibungen für Wertminderungen des Anlagevermögens angesetzt.

34) Landtagsvorlage 14/2260 zur Sitzung der Rechnungsprüfungskommission am 2. Juni 2003.

35) Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses vom 3. Juli 2003 – Drucksache 14/2320, S. 4 – und Beschluss des Landtags vom 10. Juli 2003 – Plenarprotokoll 14/52, S. 3513 –.

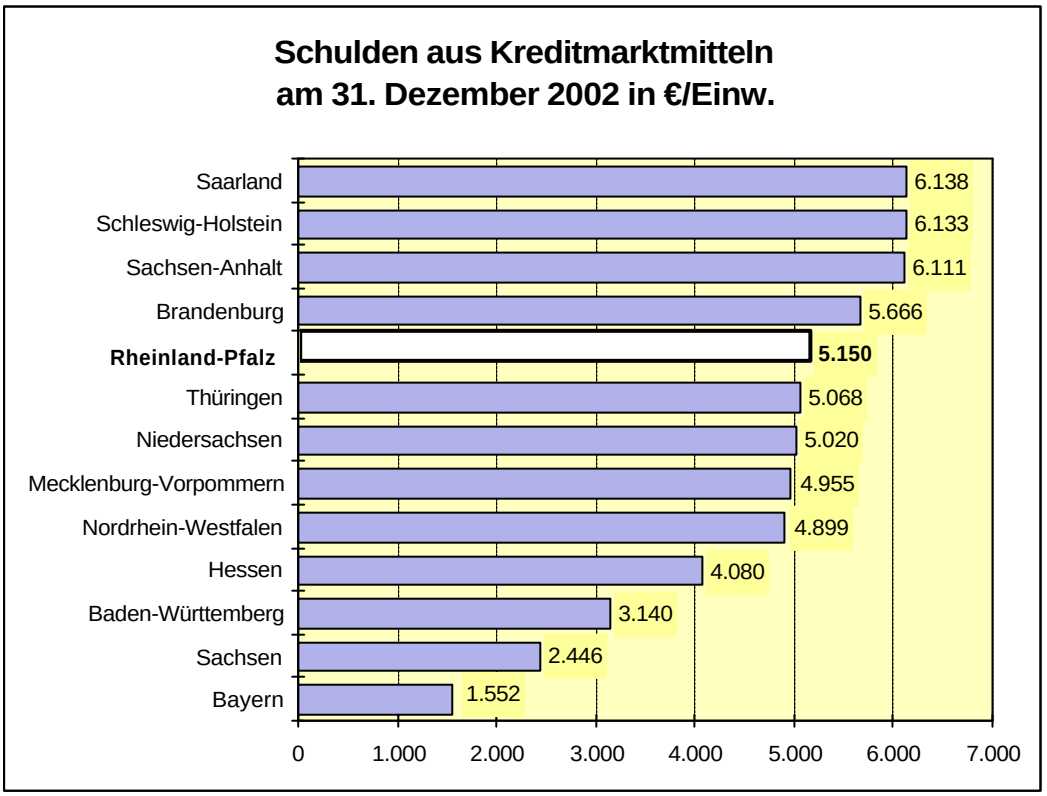
36) Die Referenzwerte (Konvergenzkriterien) sind
- 3 % für das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen,
- 60 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen.

Bis Ende 2004 wird der Schuldenstand des Landes (einschließlich Landesbetriebe) voraussichtlich auf 24 Mrd. € zunehmen. Daneben bestehen Verpflichtungen aus privaten Vorfinanzierungen von Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen, die in der Haushaltsrechnung 2002 mit 0,36 Mrd. € ausgewiesen sind[37].

Nach der Finanzplanung sind für die Jahre 2005 bis 2007 für den Kernhaushalt weitere Netto-Kreditaufnahmen von 2,2 Mrd. € vorgesehen; hinzu kommen noch Kredite für die Landesbetriebe „Liegenschafts- und Baubetreuung“ sowie „Straßen und Verkehr“, die negative Finanzierungssalden von insgesamt 0,5 Mrd. € ausweisen.

2.7.2 Schulden der Flächenländer

Der Vergleich der Verschuldung des Landes mit der in den übrigen Flächenländern zeigt zum 31. Dezember 2002 folgendes Bild[38]:

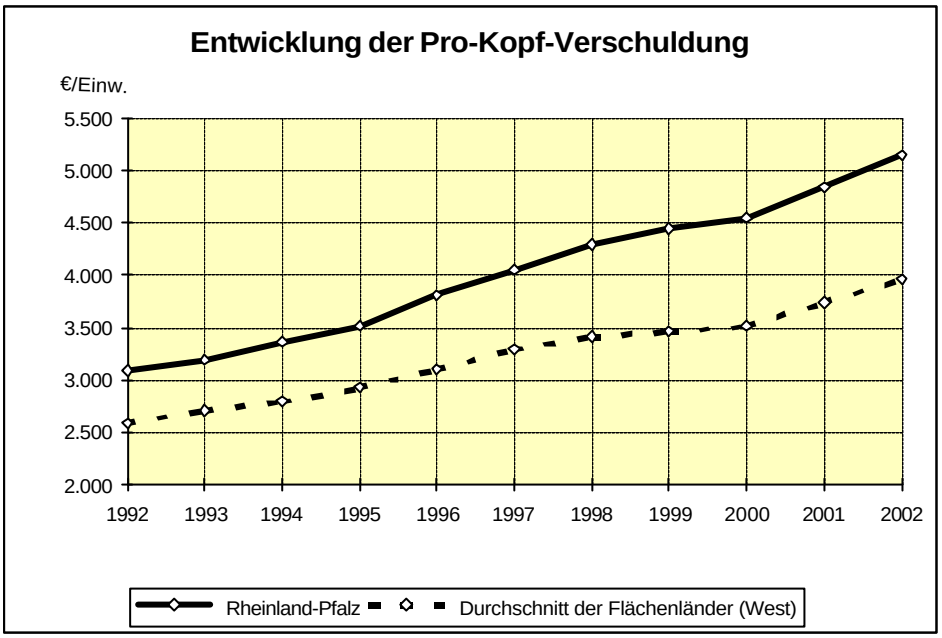


Die Verschuldung des Landes aus Kreditmarktmitteln lag Ende 2002 mit 5 150 €/Einw. über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 3 974 €/Einw. und aller Flächenländer von 4 073 €/Einw. Höhere Kreditmarktschulden je Einwohner hatten das Saarland, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Brandenburg.

37) Hinzu kommen noch Kredite für das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz von 64,6 Mio. € und für die Krankenhausfinanzierung von 233 Mio. € (Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 18. November 2003 – Landtagsvorlage 14/2750 –).

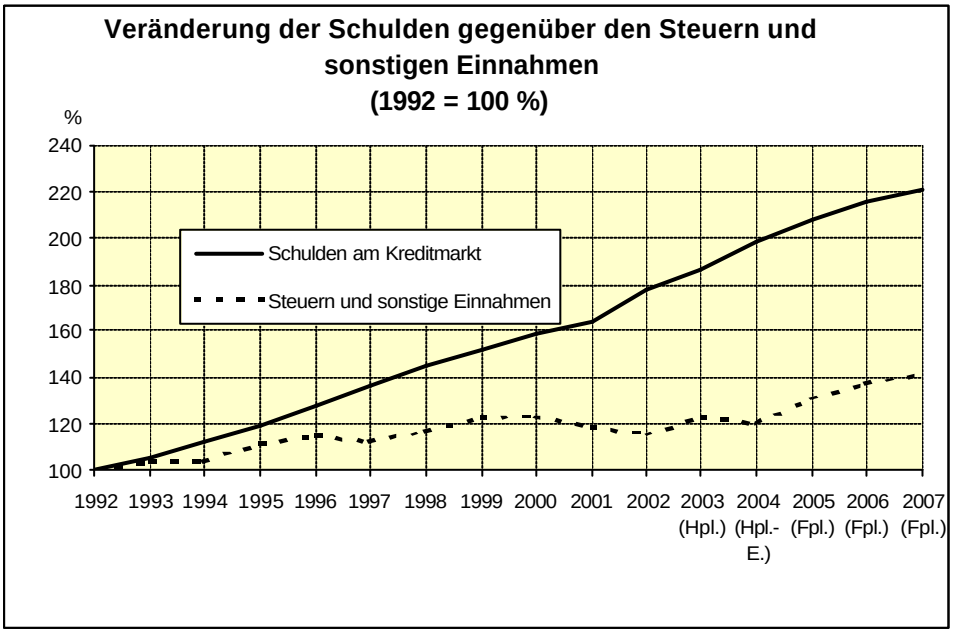
38) Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen vom 14. Februar 2003 (V A 2 – FV 4037 – 1/03).
Die Schulden nach der Schuldenübersicht (Übersicht 9 zur Haushaltsrechnung) und nach der Statistik im Ländervergleich weichen infolge unterschiedlicher zeitlicher Abgrenzung voneinander ab. In der Finanzstatistik ist der Schuldenstand des Landes stichtagsbezogen zum 31. Dezember ausgewiesen. Die nach dem 31. Dezember aufgenommenen und zum Ist-Ausgleich des abgelaufenen Haushaltsjahres erforderlichen Krediteinnahmen (vgl. Haushaltsvermerk zu Kapitel 20 05 Titel 321 03) sind nicht erfasst.

Ein Vergleich der Schuldenentwicklung im Folgenden zeigt, dass die Verschuldung des Landes aus Kreditmarktmitteln seit 1992 stärker zunahm als im Durchschnitt[39]:



2.7.3 Veränderung der Schulden gegenüber den Einnahmen

Die Schulden aus Kreditmarktmitteln haben sich gegenüber der Summe aus Steuern und sonstigen Einnahmen seit 1992 wie folgt verändert (Anlage 10):



Die Schulden aus Kreditmarktmitteln erhöhten sich von 1992 bis 2002 um 78 %. In derselben Zeit nahmen die Steuern und sonstigen Einnahmen nach Rückgängen in den beiden letzten Jahren lediglich um 15 % zu.

39) Anstieg beim Land von 3 090 € / Einw. auf 5 150 € / Einw. um 2 060 € / Einw. und im Durchschnitt der Flächenländer (West) von 2 584 € / Einw. auf 3 974 € / Einw. um 1 390 € / Einw.

3. Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Die finanzielle Lage des Landes hat sich insbesondere als Folge von Einbrüchen bei den Steuereinnahmen in den letzten Jahren Besorgnis erregend entwickelt. Der Rückgang der Steuereinnahmen und der allgemeinen Finanzzuweisungen (Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes) bei einem gleichzeitigen Anstieg der laufenden Ausgaben führte im Jahr 2002 in der laufenden Rechnung zu einem Defizit von 840 Mio. €. Die negative Entwicklung wird auch bei einem Vergleich mit den Ergebnissen der letzten zehn Jahre deutlich. Drei Jahre schlossen in der laufenden Rechnung mit Fehlbeträgen von insgesamt 322 Mio. € ab. In sieben Jahren standen Überschüsse von 2 285 Mio. € zur Verfügung.

Im Jahr 2002 wurde erstmals die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug um 545 Mio. € überschritten.

Erhebliche Belastungen ergaben sich u. a. aus der seit Jahren hohen Netto-Kreditaufnahme, die im Jahr 2002 mit 1,65 Mrd. € (einschließlich Landesbetriebe) ihren bislang höchsten Stand erreichte. Die Gesamtverschuldung erhöhte sich in zehn Jahren von 12 Mrd. € auf 21,4 Mrd. € (Ende 2002). Ein Anstieg des Schuldendienstes (Zins- und Tilgungsleistungen) ist die Folge.

Auch die Belastung der Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Finanzzuweisungen durch die Personalausgaben nahm in zehn Jahren – trotz Auslagerung von Aufgabenbereichen – von 55,5 % auf 61,4 % zu.

In der Haushalts- und Finanzplanung wird weiterhin von einer äußerst angespannten Haushaltslage ausgegangen. Im ursprünglichen Haushaltsplan-Entwurf 2004 war mit einer vorgesehenen Netto-Kreditaufnahme von 1,34 Mrd. € (einschließlich Landesbetriebe) die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze um 0,2 Mrd. € überschritten. Insbesondere aufgrund der teilweisen Verschiebung der dritten Stufe der Steuerreform mindert sich nach Angaben des Ministeriums der Finanzen vom 7. Januar 2004 der Kreditbedarf um 0,15 Mrd. €. Im Ergebnis geht es davon aus, dass die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze eingehalten wird.

Die Kennzahlen zum Haushalt verdeutlichen, dass die Bemühungen des Landes zur Haushaltskonsolidierung noch nicht ausreichen und verstärkt fortgesetzt werden müssen, damit ein angemessener haushaltspolitischer Gestaltungsspielraum sichergestellt und die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze bei der Neuverschuldung in der Haushaltsplanung und im Haushaltsvollzug eingehalten werden kann. Eine Rückführung der Haushaltsbelastungen durch Ausgabenabbau als Folge ständiger Aufgabenkritik ist unerlässlich.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sind zur Wiedererlangung und Sicherung der Gestaltungsfähigkeit des Haushalts – auch für die Bewältigung der Zukunftsaufgaben – folgende Maßnahmen entschlossen umzusetzen:

- Die angekündigte und aus stabilitätspolitischen Gründen gebotene Verringerung der Neuverschuldung mit dem Ziel eines baldmöglichen Haushaltsausgleichs ohne Neuverschuldung muss mit Nachdruck verfolgt werden.
- Bei der Ausführung des Landeshaushalts ist in allen Aufgabenbereichen eine noch strengere Ausgabendisziplin als bisher geboten.
- Mehreinnahmen und Minderausgaben im Haushaltsvollzug sind – soweit verfügbar – vorrangig zur dauerhaften Haushaltsverbesserung zu nutzen.
- Nachhaltig zu verfolgendes Ziel muss es sein, die Ausgaben nicht stärker wachsen zu lassen als die Einnahmen. Hierzu ist die vom Finanzplanungsrat vorgegebene Begrenzung des Ausgabenwachstums strikt einzuhalten und nach Möglichkeit zu unterschreiten.
- Die Maßnahmen zur Begrenzung der Personalausgaben sind fortzusetzen.
- Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sind – im Hinblick auf die weitgehende Kreditfinanzierung – streng nach Prioritäten durchzuführen und ggf. auch zeitlich zurückzustellen.
- Auf der Grundlage des Berichts über die Finanzhilfen im Haushalt des Landes und des Berichts über die Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen muss ständig überprüft werden,
  - inwieweit Abbaumöglichkeiten bei den Finanzhilfen bestehen,
  - ob bei allen Landesbeteiligungen die gesetzlichen Voraussetzungen (u. a. wichtiges Landesinteresse) gegeben sind.
- Es ist zu untersuchen,
  - inwieweit Aufgaben abgebaut oder kostengünstiger von Dritten – auch Privaten – wahrgenommen werden können,
  - ob bereits privatisierte oder auf andere selbständige Rechtsträger übertragene Aufgaben – soweit weiterhin mit einer Belastung des Haushalts verbunden – nicht wirtschaftlicher selbst erledigt werden können.
- Neue Aufgaben oder Aufgabenerweiterungen sind vorrangig durch Einsparungen in anderen Bereichen zu finanzieren.

4. Förderung der Stadtsanierung Montabaur

Die Abgrenzung des Sanierungsgebiets war in Teilbereichen nicht zweckmäßig. Eine gesamtheitliche Sanierungskonzeption fehlte.

Die Stadt hat mit hohem Kostenaufwand in drei Tiefgaragen öffentliche Stellplätze über den Bedarf hinaus hergestellt. Die örtlichen Gegebenheiten hätten günstigere Möglichkeiten zur Herstellung von Stellplätzen zugelassen.

Bei der Festsetzung von Ablösebeträgen für Stellplatzverpflichtungen blieben die höheren Kosten für die Herstellung der Stellplätze in den Tiefgaragen unberücksichtigt.

Obwohl die Sanierung bereits weitgehend abgeschlossen ist, leitete die Stadt die Abrechnung der bereits sanierten Bereiche nicht in die Wege. Sie hat von der Möglichkeit, Vorausleistungen auf die Beträge zum Ausgleich von Vorteilen aus der Sanierung zu erheben, keinen Gebrauch gemacht.

Zweckgebundene Einnahmen in erheblicher Höhe, wie Erlöse aus der Veräußerung von Grundstücken, Beträge zur Ablösung von Stellplatzverpflichtungen, Fördermittel für den Straßenbau, Bewirtschaftungserlöse, Zinsüberschüsse und die Kostenerstattung eines Dritten, setzte die Stadt nicht von den Ausgaben der Sanierung ab.

Übersetzte oder nicht förderfähige Ausgaben und Abrechnungsfehler führten zu einer ungerechtfertigten Inanspruchnahme von Fördermitteln.

Honorare für Sanierungsträger und deren Anteile an den Ausgaben waren unangemessen hoch.

Von den geltend gemachten Kosten sind fast 8 Mio. € nicht förderfähig. Fördermittel von mehr als 5 Mio. € wurden von der Stadt zu viel in Anspruch genommen.

1. Allgemeines

Die Stadt Montabaur wies im Jahr 1971 zur Beseitigung städtebaulicher Missstände in der Innenstadt Flächen von insgesamt 2,3 ha förmlich als Sanierungsgebiet aus. In den Jahren 1979, 1984 und 1988 erweiterte sie das Sanierungsgebiet auf insgesamt 6,3 ha. Eine im Oktober 2001 beschlossene weitere Ausdehnung des Sanierungsgebiets stieß wegen der ungeklärten Finanzierung auf Bedenken der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und ist noch nicht in Kraft gesetzt. Die Sanierung ist bis auf Teilbereiche im Kern des 1979 hinzugenommenen Gebiets abgeschlossen.

Zur Finanzierung der als förderfähig anerkannten Gesamtkosten von 15,9 Mio. € bewilligte das Land bis Anfang 2003 Zuweisungen von 10,5 Mio. € aus dem Städtebauförderungsprogramm [1] und dem Zukunftsinvestitionsprogramm [2]. Bis Ende März 2003 waren Fördermittel von 10,2 Mio. € ausgezahlt.

Für den Ausbau und die Herstellung der innerörtlichen Hauptverkehrsstraße „Wilhelm-Mangels-Straße“ in zwei Bauabschnitten bewilligte das Land der Stadt 1984 eine Zuweisung von 1,4 Mio. € und 1993 eine Zuweisung von 0,9 Mio. € [3] aus dem Programm zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) [4] und dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) [5]. Bis Ende März 2003 waren für den I. Bauabschnitt 1,3 Mio. € und für den II. Bauabschnitt 0,6 Mio. € ausgezahlt.

Der Rechnungshof hat die Verwendung der Zuweisungen geprüft. Schwerpunkte der Prüfung waren der Grundstücksverkehr, die Förderung der Sanierungsmaßnahmen, die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel, die rechtzeitige und vollständige Erhebung sanierungsbedingter Einnahmen und deren zeitnaher Einsatz zur Finanzierung der Sanierung.

1) Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 06 Zuweisungen an Gebietskörperschaften, Titel 883 15 Zuweisungen zur Förderung des Städtebaus.

2) Einzelplan 11 Allgemeine Finanzverwaltung, Kapitel 11 15 Förderung des Wohnungs- und Städtebaus, Titel 883 74 Zuweisungen (Haushaltsjahre 1977 und 1978).

3) Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 11 Förderung des ÖPNV sowie von Verkehrswegen und Verkehrsanlagen, Titel 883 03 Zuweisungen an Kommunale Baulastträger zum Bau und Ausbau von Verkehrswegen und Verkehrseinrichtungen.

4) Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG –) vom 18. März 1971 i. d. F. der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. April 2002 (BGBl. I S. 1467, 1480).

5) Landesgesetz über den Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz (Finanzausgleichsgesetz – FAG –) vom 28. Oktober 1977 (GVBl. S. 353), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Februar 1999 (GVBl. S. 27), mit Wirkung vom 1. Januar 2000 ersetzt durch das Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. April 2003 (GVBl. S. 55), BS 6022-1.

Außerdem wurden die Ordnungsmäßigkeit der Verfahrensabläufe, Wettbewerbe, Angebotswertungen und Verträge sowie die Wirtschaftlichkeit einzelner Sanierungsmaßnahmen untersucht.

In die Prüfung einbezogen wurde auch die Beauftragung von Sanierungsträgern, die Art und Weise, wie diese ihre Aufgaben erfüllten, und ihre Honorierung.

Die für die Prüfung erforderlichen Unterlagen wurden dem Rechnungshof nicht vollständig bereitgestellt. Ursächlich hierfür waren neben unzureichender Aktenführung der Verwaltung und der Sanierungsträger insbesondere die lange Zeitdauer der Sanierung – Sanierungsbeginn 1972 – sowie ein mehrfacher Wechsel des Sanierungsträgers. Ein Teil der Unterlagen und Belege war nach Aussage der Verwaltung bereits vernichtet.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen. Abschließende Äußerungen der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und der Stadt stehen noch aus.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Abgrenzung des Sanierungsgebiets

Das förmlich festgelegte Sanierungsgebiet liegt überwiegend außerhalb des historischen Stadtkerns, dem Geschäftszentrum der Innenstadt. Von der neuen Infrastruktur im Sanierungsgebiet haben auch die Grundstücke im historischen Stadtkern einen wesentlichen Vorteil. Durch die Sanierung erhöhten sich ihre Bodenwerte. Diese Grundstücke sollen nunmehr teilweise in das Sanierungsgebiet einbezogen werden. Gleichwohl können sie nicht zum Ausgleich des Vorteils herangezogen werden, den sie aufgrund der bisherigen umfangreichen Sanierungsmaßnahmen bereits erlangt haben.

Die Stadt hat ausgeführt, das Gebiet entlang der Kirchstraße und des Großen und Kleinen Markts sei bei Einleitung des Sanierungsverfahrens kein Gebiet mit städtebaulichen Missständen gewesen. Es habe daher bereits aus rechtlichen Gründen nicht in die Sanierung einbezogen werden dürfen. Außerdem sei das Sanierungsgebiet zunächst eng abgegrenzt worden, weil eine Einbeziehung dieses Gebiets aufgrund eines heftigen und emotionalen Widerstands in der Bevölkerung undurchführbar gewesen sei.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die Stadt die Notwendigkeit, eine innerörtliche Hauptverkehrsstraße („Wilhelm-Mangels-Straße“) zu bauen, mit städtebaulichen Missständen in diesem Gebiet begründete. Das traf auch zu. Insbesondere die Verkehrsbelastung durch den Durchgangsverkehr und die fehlenden Stellplätze für den ruhenden Verkehr hätten eine Einbeziehung dieses Gebiets in die Sanierung von Anfang an geboten.

Die Abgrenzung des Gebiets war unzweckmäßig. In das Sanierungsgebiet waren einige Straßen nur mit einer Seite einbezogen. Die Stadt baute diese Straßen aus und bezog die angefallenen Kosten in die Förderung ein.

Die Eigentümer der Grundstücke an den außerhalb des Sanierungsgebiets gelegenen Straßenseiten können nicht zu Ausgleichsbeträgen nach § 154 Baugesetzbuch [6] herangezogen werden.

Durch eine sinnvollere Abgrenzung des Sanierungsgebiets hätte die Stadt Probleme bei der Abrechnung und Nachteile bei der Finanzierung vermeiden können.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass bei der Abgrenzung der Sanierungsgebiete auch beitrags- und förderrechtliche Folgen zu bedenken seien. Sie werde bei der Abstimmung von Gebietsausweisungen und Gebietserweiterungen auf eine entsprechende Abgrenzung achten und darauf hinwirken, dass bestehende Gebiete geändert würden.

2.2 Sanierungskonzeption

2.2.1 Gesamtkonzept

Die Sanierung wurde 1972 im Bereich des heutigen Konrad-Adenauer-Platzes mit vorbereitenden Ordnungsmaßnahmen eingeleitet [7]. Dazu gehörte der Abriss störender Bausubstanz, um eine Neubebauung der Flächen zu ermöglichen. Vorgesehen waren eine öffentliche Tiefgarage (I), ein neues Dienstgebäude für die Verbandsgemeindeverwaltung, private Geschäftshäuser und Bankgebäude.

Nach der Konzeption auf der Grundlage der vorbereitenden Untersuchungen von 1976 bis 1979 sollte das ursprüngliche Sanierungsgebiet in nordwestlicher Richtung erweitert werden. Das Erweiterungsgebiet sollte den Schwerpunkt „citynahes Wohnen“ mit der Funktion eines „besonderen Wohngebiets“ erhalten und weiter entwickelt werden. Weil in dem ursprünglichen Teilgebiet eine öffentliche Tiefgarage (I) geplant war, die auch für das Erweiterungsgebiet Vorteile bringen sollte, sah

6) Baugesetzbuch i. d. F. der Bekanntmachung vom 27. August 1997 (BGBl. I S. 2141, 1998 S. 137), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2850).

7) Nach den von der Stadt dem Rechnungshof erstmals Ende Dezember 2003 vorgelegten Unterlagen soll bereits 1968 mit den ersten Maßnahmen als „Studien- und Modellmaßnahme“ des Bundes und des Landes begonnen worden sein.

das Verkehrskonzept nur öffentliche Stellplätze entlang der Bahnhofstraße und im Übrigen private Stellplätze oder Garagen sowie eine private Tiefgarage im Innern des Erweiterungsgebiets vor. Statt der privaten Tiefgarage errichtete die Stadt später eine öffentliche Tiefgarage (II).

Im Jahr 1982 wurden weitere vorbereitende Untersuchungen durchgeführt, die die südlich und südöstlich an das zu dieser Zeit bestehende Sanierungsgebiet angrenzenden Flächen betrafen. Sanierungsziel war die Auslagerung eines landwirtschaftlichen Betriebs. Der Bedarf an Stellplätzen in diesem Bereich sollte durch eine private Tiefgarage gedeckt werden. Außerdem empfahl der Planer, die Trasse für die neue Hauptverkehrsstraße abweichend von der vormaligen Planung parallel zur Stadtmauer zu führen, um eine Zerschneidung des Sanierungsgebiets zu vermeiden. Gleichwohl ließ die Stadt die Straße in den Jahren 1982 bis 1985 nach den alten Plänen herstellen. Sie erhielt für diese als I. Bauabschnitt bezeichnete Maßnahme eine Zuweisung von 1,3 Mio. € aus GVFG/FAG-Mitteln. Zwischen 1991 und 1994 verlegte die Stadt die Trasse dieser Straße wie der Planer 1982 empfohlen hatte. Diese als II. Bauabschnitt bezeichnete Maßnahme wurde ebenfalls mit öffentlichen Mitteln gefördert.

Entgegen den Vorschlägen des Planers für diesen Teil des Sanierungsgebiets errichtete die Stadt auch dort eine öffentliche Tiefgarage (III).

Die Prüfung hat gezeigt, dass eine einheitliche und umfassende Sanierungskonzeption unerlässlich ist. Die Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden hätten verstärkt auf die Erarbeitung eines Gesamtsanierungskonzepts hinwirken müssen.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, sie werde die Stadt auffordern, im Hinblick auf die noch geplanten Sanierungsmaßnahmen eine städtebauliche Planung im Sinne von § 140 Nr. 4 BauGB aufzustellen.

2.2.2 Bebauung entlang der Stadtmauer

Die Biergasse ist entlang der Stadtmauer einseitig mit Wohngebäuden bebaut, die in den Plänen als erhaltenswert und denkmalwürdig dargestellt sind. Seit 1990 erwarb die Stadt überwiegend mit Sanierungsmitteln diese Grundstücke.

Die angrenzenden Flächen über der Tiefgarage III veräußerte sie an einen privaten Investor. Dieser errichtete in einem Abstand von etwa vier Metern zu der Bebauung in der Biergasse ein zweigeschossiges Geschäftshaus.

Der Neubau des Geschäftshauses in geringem Abstand zur Altbebauung beseitigte keine Missstände, sondern verschlechtert die vorhandene städtebauliche Situation, wie die nachfolgende Aufnahme verdeutlicht.

Eine frühere Planung hatte eine städtebaulich wesentlich sinnvollere Bebauung mit größeren Gebäudeabständen vorgesehen. Die bis auf wenige Meter an die Häuser in der Biergasse verschobene Baugrenze wird den im Baugesetzbuch vorgegebenen Zielen einer Stadtsanierung nicht gerecht. Die neu geschaffenen Missstände lassen sich im Nachhinein nicht mehr beheben.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat der Auffassung des Rechnungshofs zugestimmt, dass die Stadt die privat nutzbaren Grundstücke in der Biergasse unter Ausschöpfung von Reprivatisierungsmöglichkeiten in ihr allgemeines Liegenschaftsvermögen zu übertragen hat. Die Übertragung solle auf einen Zeitraum bis zum 31. Dezember 2005 aufgeteilt werden, um den städtischen Haushalt nicht auf einmal über Gebühr zu belasten.

2.2.3 Bebauung auf den Tiefgaragen

Mit der Errichtung der öffentlichen Tiefgaragen schuf die Stadt eine Grundstückssituation für die über den Garagen liegenden Flächen, die den Investoren keine oder nur geringe Möglichkeiten ließ, die notwendigen Stellplätze auf ihren Grundstücken herzustellen. Sie lösten deshalb ihre Stellplatzverpflichtung gegen Entgelt ab. Diese Bebauungskonzeption wäre nur sinnvoll gewesen, wenn die Vorstellungen der späteren Investoren bereits bei der Planung hätten berücksichtigt werden können.

Ein Sanierungskonzept, nach dem Neubaumaßnahmen bauaufsichtlich nur genehmigt werden können, wenn Stellplatzverpflichtungen fast ausnahmslos abzulösen sind, ist problematisch.

2.2.4 Öffentliche Stellplätze in Tiefgaragen

Stellplätze in Tiefgaragen sind sowohl in der Herstellung als auch im Unterhalt besonders teuer. Der sehr hohe Grundwasserstand bei den Tiefgaragen in Montabaur führte zu zusätzlichen Kosten.

Nach Erfahrungswerten des Rechnungshofs beträgt der durchschnittliche Kostenaufwand für einen Tiefgaragenstellplatz 20 000 € und für einen Stellplatz in einem offenen Parkdeck 17 000 €. Die Herstellung eines Stellplatzes z. B. in der Tiefgarage III kostete dagegen 34 500 €.

Tiefgaragen sind nur dann wirtschaftlich vertretbar, wenn die Grundstückssituation oder die geplante Nutzung der ebenerdigen Flächen keine anderen Möglichkeiten zur Herstellung von Stellplätzen zulässt.

Die zuständigen Stellen müssen bereits bei der Bewilligung der Zuweisungen und bei der förderrechtlichen Anerkennung der Einzelmaßnahmen verstärkt auf eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel hinwirken.

Die Bewilligungsbehörde hat inzwischen aufgrund einer Empfehlung des Rechnungshofs ab dem Programmjahr 2002 für die Schaffung von zuwendungsfähigen öffentlichen Stellplätzen in Parkhäusern, Tiefgaragen oder Parkdecks einheitlich 9 500 € je Stellplatz als Förderobergrenze festgelegt.

2.3 Ausgleichsbeträge für Bodenwerterhöhungen

Die Eigentümer der in Sanierungsgebieten gelegenen Grundstücke sind zur Zahlung von Ausgleichsbeträgen für die sanierungsbedingte Erhöhung des Bodenwerts ihrer Grundstücke verpflichtet. Die Stadt hat – außer in Einzelfällen bei der Veräußerung von Grundstücken aus dem Sanierungsvermögen – keine Ausgleichsbeträge erhoben. Ermittlungen zur Feststellung des jeweiligen Sanierungsvorteils hat sie nicht durchgeführt. Auch die Möglichkeit, Vorauszahlungen zu erheben, wurde nicht genutzt.

Soweit die Sanierung durchgeführt ist, ist die Sanierungssatzung aufzuheben, damit die Sanierung insoweit abgerechnet werden kann und Ausgleichsbeträge zeitnah erhoben werden können.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat die Stadt inzwischen hierzu aufgefordert.

2.4 Ordnungsmaßnahmen

2.4.1 Tiefgarage I

Mit dem Bau der Tiefgarage sollten 180 öffentliche und 30 private Stellplätze geschaffen werden. Die Maßnahme wurde 1977 und 1978 mit Mitteln aus dem Programm für Zukunftsinvestitionen gefördert. Der Bewilligung lagen förderfähige Gesamtkosten von 1,8 Mio. € für die Herstellung der 180 öffentlichen Stellplätze zugrunde.

In der Abrechnung gab die Stadt Einnahmen von 92 000 € aus der Kostenerstattung eines Dritten nicht an. Sie hat infolgedessen Fördermittel von 33 000 € zu viel erhalten.

2.4.2 Konrad-Adenauer-Platz

Für den Ausbau des Konrad-Adenauer-Platzes erkannte die Bezirksregierung Koblenz förderfähige Kosten von 769 000 € an. Die Schlussrechnung lag bei der Prüfung durch den Rechnungshof nicht vor. Anhand der Honorarrechnung des mit der Bauüberwachung beauftragten Ingenieurs ermittelte der Rechnungshof Gesamtkosten von 716 000 €. Darin sind Ausgaben enthalten, die nicht die Sanierung betrafen und der Stadt von Dritten erstattet wurden. Nach Abzug der Kostenerstattungen ergaben sich förderfähige Kosten von 663 000 €.

Bei einem durchschnittlichen Fördersatz von 66,67 % wurden 70 000 € zu viel an Zuweisungen gezahlt.

Darüber hinaus wurden Ausgaben von 24 000 € für Restarbeiten am Konrad-Adenauer-Platz geltend gemacht und von der Bezirksregierung anerkannt. Die Belege hierzu lagen bei der Prüfung durch den Rechnungshof nicht vor.

2.4.3 Tiefgarage II

Der Rohbau zur Errichtung der Tiefgarage II wurde 1992 fertig gestellt. Eine Nutzung der Tiefgarage war seit 1993 möglich. Der Neubau wurde als Ordnungsmaßnahme mit Mitteln des Bundes und des Landes aus dem Sanierungsprogramm gefördert. Bis Mitte 2003 lag noch kein Verwendungsnachweis vor.

Die Verwendung der Zuweisung hätte innerhalb eines Jahres nach Erfüllung des Zwecks der Bewilligungsbehörde nachgewiesen werden müssen[8].

Bei der förderrechtlichen Zustimmung im Juni 1989 blieb außer Acht, dass die Förderung auf den nicht durch Einnahmen aus der Bewirtschaftung der Stellplätze zu deckenden Teil der Ausgaben hätte begrenzt werden müssen[9].

Nach den Fördervorschriften hätten die zuwendungsfähigen Ausgaben bei 128 öffentlichen Stellplätzen um einen fiktiv zu ermittelnden Einnahmebetrag von mindestens 394 000 € gekürzt werden müssen.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat mitgeteilt, sie werde die Stadt umgehend zur Vorlage des Verwendungsnachweises auffordern, und zugesagt, die fiktiven Einnahmen aus der Bewirtschaftung der Stellplätze zu berücksichtigen.

2.4.4 Tiefgarage III

Bei der förderrechtlichen Anerkennung der Maßnahme wies die Bezirksregierung im September 1996 darauf hin, dass die förderfähigen Ausgaben u. a. um 383 000 € als fiktive Einnahmen aus der Bewirtschaftung zu mindern sind. Im Schlussverwendungsnachweis war dieser Abzug berücksichtigt. Die Bezirksregierung stellte die förderfähigen Kosten abschließend auf 2 290 000 € fest.

Die Stadt hatte die Fördermittel in 18 Teilbeträgen zusammen mit bewilligten Mitteln für andere Sanierungsmaßnahmen abgerufen. Die für die Errichtung der Tiefgarage insgesamt angegebenen und geförderten Ausgaben waren nicht gesondert ausgewiesen.

Als Folge dieser Verfahrensweise erkannte die Bezirksregierung nicht, welche Fördersumme sie für die Tiefgarage ausgezahlt hatte. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs waren das 2 682 000 €. Das sind 392 000 € mehr als im Verwendungsnachweis als förderfähig festgestellt.

Die abschließende Prüfung durch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion steht noch aus.

Der Bau der Tiefgarage machte die Verlegung einer Hauptentwässerungsleitung notwendig. Die Kosten übernahm die Stadt, weil sie die Arbeiten verursacht hatte. Sie machte dafür Ausgaben von 157 000 € im Rahmen der Förderung für die Tiefgarage geltend.

Zuwendungsfähig wären dagegen lediglich Ausgaben von 63 000 € gewesen. Zum einen waren die Arbeiten einem Unternehmer übertragen worden, dessen Angebot 33 200 € über dem günstigsten Angebot lag. Zum anderen war die ersetzte Abwasserleitung bereits 20 Jahre alt und die neue hatte einen größeren Durchmesser als die alte. Ein Ausgleich für die Vorteile durch die neue Leitung unterblieb.

2.4.5 Bedarf an öffentlichen Stellplätzen

In den drei Tiefgaragen verfügt die Stadt über insgesamt mehr als 420 öffentliche Stellplätze[10]. Der Bedarf an öffentlichen Stellplätzen im Sanierungsgebiet war nicht nachgewiesen.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat darauf hingewiesen, dass die Stadt durch ein Verkehrsgutachten einen zusätzlichen Stellplatzbedarf im Sanierungsgebiet von ca. 650 Stellplätzen nachgewiesen habe.

Das Gutachten, das dem Rechnungshof vorliegt, geht von einem künftigen Gesamtstellplatzbedarf von 716 Stellplätzen für die Innenstadt aus. Diese Zahl umfasst sowohl die öffentlichen als auch die privaten Stellplätze. Zur Feststellung des Fehlbedarfs sind bereits vorhandene Stellplätze von dieser Zahl abzusetzen. Für das Sanierungsgebiet, das nur einen Teil des im Gutachten als Innenstadt bezeichneten Bereichs umfasst – im Wesentlichen das „Zählgebiet 2“ –, sind 250 Stellplätze für den künftigen Spitzenbedarf ausgewiesen. Die Notwendigkeit zur Herstellung von einer darüber hinausgehenden Zahl an Stellplätzen im Rahmen der Sanierung ist daher nicht begründet.

8) Nr. 7, Teil II/Anlage 1 (ANBest-K), zu § 44 VV-LHO.

9) Nr. 6.6.4.2 der Verwaltungsvorschrift über den „Einsatz von Förderungsmitteln nach dem Städtebauförderungsgesetz“ vom 30. Dezember 1982 (MinBl. 1983 S. 58), geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 17. Januar 1985 (MinBl. S. 67).

10) Im Zuge der Verlegung der erst 1984 hergestellten Hauptverkehrsstraße hat sie 1993 insgesamt 50 ebenerdige Stellplätze eines an das Sanierungsgebiet angrenzenden Parkplatzes entfernt.

Verschiedene anlässlich der örtlichen Erhebungen durchgeführte Begehungen und Zählungen an unterschiedlichen Tagen und zu wechselnden Zeiten zeigten, dass insbesondere die Tiefgaragen II und III nicht ausgelastet waren.

Ende 2002 bot die Verbandsgemeindeverwaltung „zur besseren Auslastung“ der Tiefgarage II 60 Stellplätze zur Dauernutzung gegen ein Entgelt von 70 € monatlich an. Der Rechnungshof hat der Stadt empfohlen, die 60 Stellplätze vorrangig den Eigentümern der über der Tiefgarage befindlichen Gebäude zum Kauf anzubieten. Die von diesen zur Ablösung der Stellplatzverpflichtung gezahlten Beträge könnten auf den Kaufpreis angerechnet werden.

Die Herstellung der 60 Stellplätze mit Kosten von mehr als 1,2 Mio. € kann nicht gefördert werden.

Um für künftige Entscheidungen Planungssicherheit zu bieten, hat der Rechnungshof bereits im Zusammenhang mit der Stadtsanierung Kirchheimbolanden gefordert, für die Förderung verbindliche Maßstäbe zur Ermittlung des Bedarfs an öffentlichen Stellplätzen vorzugeben. Die Landesregierung hat damals ausgeführt, die neue Verwaltungsvorschrift für die Städtebauliche Erneuerung werde Kriterien für die Ermittlung des Bedarfs an öffentlichen Stellplätzen enthalten. Die Verwaltungsvorschrift, deren Erlass bereits im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Jahr 1999 gefordert worden war[11)], steht noch aus.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt, die Erstellung der Verwaltungsvorschrift sei im Hinblick auf die sich abzeichnende Aufnahme weiterer Förderbereiche (Stadtumbau und Soziale Stadt) in das Baugesetzbuch noch nicht zum Abschluss gebracht worden.

2.4.6 Einnahmen aus der Ablösung von Stellplatzverpflichtungen

Städtebauförderungsmittel dürfen nur subsidiär eingesetzt werden. Einnahmen aus der Ablösung von Stellplatzverpflichtungen sind daher vorrangig zur Finanzierung der Tiefgaragen einzusetzen. Der Zuwendungsgeber ist außerdem nach § 7 Abs. 1 LHO gehalten, auf eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Fördermittel zu achten. Einnahmen der Zuwendungsempfänger sind auf die Förderung anzurechnen.

Die Stadt zeigte dem Zuwendungsgeber Einnahmen aus Stellplatzablösungen nicht an.

Im Zeitraum von 1978 bis 1990 schloss die Stadt Vereinbarungen über die Ablösung von Stellplatzverpflichtungen in Höhe von insgesamt 599 000 € ab. Weil Belege nicht vorlagen, hat der Rechnungshof die Beträge anhand der ihm vorgelegten Vereinbarungen ermittelt.

In den Jahren 1991 bis 1998 erzielte die Stadt, wie die Kassenbelege ausweisen, aus Ablösevereinbarungen Einnahmen von insgesamt 280 000 €. Davon sind 255 000 € der Sanierung zuzurechnen.

Ein am 30. November 1994 vereinbarter Ablösebetrag über insgesamt 19 000 € war bis März 2003 noch nicht vereinnahmt. Auch dieser Betrag hätte von den Ausgaben der Sanierung abgesetzt werden müssen.

Ablösebeträge für insgesamt 14 Stellplätze wurden entgegen der bei Vertragsschluss geltenden Satzung statt mit 7 669 € nur mit 3 170 € je Stellplatz berechnet. Dies führte zu Mindereinnahmen von 63 000 €. Außerdem verzichtete die Stadt gegenüber dem Erwerber eines Grundstücks aus dem Sanierungsvermögen auf Einnahmen aus Stellplatzablösungen von 429 000 €. Der Gesamtbetrag von 492 000 € hätte als Einnahme von den Sanierungsausgaben abgesetzt werden müssen.

Im Übrigen sind die Ablösebeträge zu niedrig. Sie sind auf der Grundlage der Herstellungskosten eines ebenerdigen Stellplatzes ermittelt. Die wesentlich höheren Herstellungskosten der Stellplätze in den Tiefgaragen blieben außer Betracht, ebenso die unterschiedliche Höhe der Bodenwerte. Der 1995 auf 7 669 € festgesetzte Ablösebetrag war zwar zu 75 % auf der Grundlage der Herstellungskosten eines ebenerdigen Stellplatzes und zu 25 % auf denen eines Tiefgaragenstellplatzes ermittelt. Die Stadt hat ihn aber rückwirkend wieder auf einen Betrag abgesenkt, der sich auf der Grundlage der Herstellungskosten eines ebenerdigen Stellplatzes ergab.

Die Bemessung von Ablösebeträgen durch die Stadt darf nicht dazu führen, dass ihr mehr Fördermittel bereitgestellt werden, als sie erhielte, wenn sie die Ablösebeträge unter Einbeziehung der durchschnittlichen Herstellungskosten von Stellplätzen in öffentlichen Tiefgaragen ermittelt hätte.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, die Höhe der zur Finanzierung der Sanierung einzusetzenden Einnahmen aus Stellplatzablösungen müsse noch geprüft werden.

11) Drucksache 14/251 Nr. 5 und Beschluss des Landtags vom 20. September 2001 (Plenarprotokoll 14/9, S. 475); vgl. auch Drucksache 14/1230 Nr. 30 e) und Beschluss des Landtags vom 29. August 2002 (Plenarprotokoll 14/29, S. 2009) und Drucksache 14/2320 Nr. 4 und Beschluss des Landtags vom 10. Juli 2003 (Plenarprotokoll 14/52, S. 3513).

2.4.7 Kosten für Vor- und Zwischenfinanzierungen

Die Stadt machte in den Jahren 1998 bis 2001 Ausgaben von insgesamt 139 000 € für Zwischenfinanzierungen geltend. Die Ausgaben betrafen überwiegend Zinszahlungen für die Vorfinanzierung der Herstellungskosten der Tiefgarage III. Das Land förderte die Finanzierungskosten mit 93 000 €.

Geldbeschaffungskosten und Zinsen für eine Vor- oder Zwischenfinanzierung sind nur förderfähig, wenn sie unvermeidbar sind, die zuständige Behörde vorher schriftlich zugestimmt hat und sie Zeitraum und Höhe der Förderung begrenzt hat.

Diese Voraussetzungen waren nicht erfüllt. Der Bau der Tiefgarage III war in Anbetracht der bereits vorhandenen Stellplätze aus verkehrstechnischer Sicht nicht dringend. Ein Investor für die Bebauung auf der Tiefgarage fand sich erst im Jahr 2000. Zustimmungen der zuständigen Behörde fehlten.

2.5 Erwerb, Bewirtschaftung und Veräußerung von Grundstücken

Der sanierungsbedingte Erwerb von Grundstücken kann als Teil einer städtebaulichen Gesamtmaßnahme gefördert werden. Förderfähig sind grundsätzlich der Kaufpreis und die Nebenkosten. Erlöse aus der Veräußerung sowie Überschüsse aus der Bewirtschaftung von Grundstücken des Sanierungsvermögens oder Mehreinnahmen infolge sanierungsbedingter Wertsteigerungen anderer Grundstücke der Gemeinden sind in vollem Umfang zur Finanzierung der Sanierung zu verwenden.

Im bisherigen Verlauf der Sanierung wechselten in mehr als 200 Fällen die Eigentümer von Grundstücken. Diese Zahl ist im Vergleich mit anderen vom Rechnungshof geprüften Sanierungsmaßnahmen außergewöhnlich hoch.

Die Prüfung einzelner Veräußerungs- und Bewirtschaftungsfälle gab Anlass zu vielfältigen Beanstandungen. Sie betrafen teilweise zu hoch oder bestimmungswidrig geförderte Grunderwerbsvorgänge, insbesondere zahlreiche im Rahmen von Grundstückstausch- und Veräußerungsgeschäften erzielte oder vereinbarte, aber nicht zur Finanzierung der Sanierung eingesetzte Erlöse.

2.5.1 Grunderwerb

Die Stadt erwarb Grundstücke, ohne dass der Kaufpreis durch Wertgutachten ermittelt worden war. Vereinbarte Kaufpreise überschritten die durch Wertgutachten festgestellten Wertgrenzen. Entschädigungen wurden gezahlt, auf die kein Anspruch bestand. Einnahmen, die beim Tausch von Grundstücken erzielt worden waren, blieben bei der Förderung unberücksichtigt.

Als Folge davon wurden insgesamt Ausgaben von mehr als 1 Mio. € bestimmungswidrig als förderfähig anerkannt. Diesem Betrag sind die anteiligen Grunderwerbsnebenkosten hinzuzurechnen.

2.5.2 Erlöse aus der Veräußerung von Grundstücken

Im Rahmen der Sanierung übertrug die Stadt 1979 die eigenen, heute mit der Tiefgarage I unterbauten Grundstücke am Konrad-Adenauer-Platz unentgeltlich in das Sanierungsvermögen. Sie erwarb außerdem zahlreiche Grundstücke für das Sanierungsvermögen hinzu, ordnete sie neu und veräußerte sie wieder. Dies betraf insbesondere die Bereiche der Tiefgaragen. Dort veräußerte sie an Investoren überwiegend Miteigentumsanteile an den unterbauten Grundstücken zur Errichtung von Wohn-, Geschäfts- und Bürogebäuden. Außerdem verkaufte sie Flächen an der Wilhelm-Mangels-Straße und im Steinweg.

In 23 bei der Prüfung festgestellten Fällen wurden Einnahmen von insgesamt 1,65 Mio. € aus der Veräußerung von Grundstücken aus dem Sanierungsvermögen nicht von den Ausgaben abgesetzt. Im Übrigen hat die Stadt bisher nicht nachgewiesen, dass sie die Grundstücke zum jeweils maßgeblichen Verkehrswert veräußert hat.

In vier Fällen wurden Grundstücke unterhalb des vom Gutachterausschuss festgestellten Werts oder auf der Basis eines veralteten Gutachtens veräußert. Dies führte zu Mindereinnahmen von insgesamt 373 000 €.

In einem Fall wurden Miteigentumsanteile an einem Grundstück aus dem Sanierungsvermögen unentgeltlich übertragen. Die Stadt verzichtete dadurch auf Einnahmen von 219 000 €. Dieser Betrag hätte als fiktive Einnahme der Sanierung angesetzt werden müssen.

Die Abgabe von Grundstücken unter ihrem Verkehrswert ist förderrechtlich und kommunalrechtlich unzulässig. Nach § 79 GemO darf eine Gemeinde Vermögensgegenstände in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußern. Ist ausnahmsweise eine Abgabe unter diesem Wert zulässig – Gründe hierfür waren in den angeführten Fällen nicht ersichtlich – und macht die Gemeinde hiervon im Rahmen einer Sanierungsmaßnahme Gebrauch, so hat sie die Einnahmeausfälle zu tragen. Diese dürfen nicht zu Lasten der Finanzierung der Sanierungsmaßnahme oder der Erzielung eines etwaigen Überschusses gehen, der nach § 156 a Baugesetzbuch auf die Eigentümer zu verteilen ist.

2.5.3 Bewirtschaftungsüberschüsse

Die Stadt gab erstmals für das Jahr 1996 Überschüsse aus der Bewirtschaftung von Grundstücken des Sanierungsvermögens als Einnahmen an und setzte sie von den Sanierungsausgaben ab.

Für den Zeitraum von 1973 bis 1995 sind in den Berichten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften über die Prüfung der Sanierungstätigkeit und das Treuhandvermögen Überschüsse aus der Bewirtschaftung des Sanierungsvermögens in Höhe von insgesamt 92 000 € ausgewiesen. Diese Einnahmen wurden von den Ausgaben nicht abgesetzt. Der Stadt wurden dadurch Fördermittel von mindestens 62 000 € zu viel ausgezahlt.

2.5.4 Förderung des Grunderwerbs für den Bau der Hauptverkehrsstraße

Im I. Bauabschnitt, für den ein geprüfter Schlussverwendungsnachweis vorlag, wurden aus 39 Grunderwerbsvorgängen Gestehungskosten von 747 000 € nach GVFG/FAG förderrechtlich anerkannt und gefördert. Die Ausgaben für den Erwerb von 22 der für den Ausbau benötigten Grundstücke wurden zusätzlich mit Mitteln aus dem Sanierungsprogramm gefördert. Nur in zwei Fällen wurde dabei eine Förderung nach GVFG/FAG berücksichtigt. Insgesamt wurden Grunderwerbskosten von 259 000 € zu viel bei der Förderung geltend gemacht.

Die Kosten von 1,5 Mio. € für den Erwerb von vier Grundstücken für den II. Bauabschnitt wurden mit GVFG/FAG-Mitteln und zusätzlich mit Mitteln für die Stadtsanierung gefördert. Beim Abruf der Sanierungsmittel gab die Stadt die Zuweisungen nach GVFG/FAG nicht an. Die Sanierungsausgaben hätten um mehr als 200 000 € gekürzt werden müssen.

2.6 Zinseinnahmen

In den Berichten über die Prüfung der Sanierungstätigkeit sind für den Zeitraum 1973 bis 1995 in der Zinsrechnung des Treuhandkontos Überschüsse von insgesamt 90 000 € ausgewiesen. Diese Einnahmen waren von den Ausgaben nicht abgesetzt. Die Stadt hat infolgedessen Fördermittel von mindestens 60 000 € zu viel erhalten.

2.7 Zwischenfinanzierung einer Baumaßnahme des Sanierungsträgers

Zur Zwischenfinanzierung der Ausgaben für die Errichtung von Ladenlokalen im Erdgeschoss des Neubaus des Verwaltungsgebäudes der Verbandsgemeinde erhielt die Stadt im Mai 1981 Fördermittel von 109 000 €.

Im März 1983 teilte die Bezirksregierung der Stadt mit, dass die Zwischenfinanzierung aus Fördermitteln für die Sanierung nicht zulässig sei, und forderte die abgerufenen Fördermittel und bis dahin aufgelaufene Zinsen von insgesamt 127 000 € zurück.

Eine Rückzahlung unterblieb.

2.8 Gesamtvergütung der Sanierungsträger

Die Stadt zahlte im Zeitraum von 1973 bis 2002 den Sanierungsträgern Honorare von insgesamt 1,12 Mio. €. Das entspricht 7,1 % der als zuwendungsfähig anerkannten Kosten von bisher 15,9 Mio. € und 5,9 % der Gesamtkosten von bisher 19,05 Mio. €.

Wird berücksichtigt, dass in den Ausgaben die Baukosten von 9,25 Mio. € für drei Tiefgaragen enthalten sind, so beträgt der Honoraranteil für die Erfüllung der originären Aufgaben eines Sanierungsträgers sogar 11,4 % und ist damit überhöht.

Die Stadt ist der Auffassung, dass in Anbetracht der außerordentlich schwierigen Aufgaben der Sanierung die den Sanierungsträgern gezahlte Vergütung nicht überhöht sei.

Der Rechnungshof sieht aufgrund der Erkenntnisse aus einer Querschnittsprüfung über den Einsatz und die Vergütung der Beauftragten bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen[12)] Honorarausgaben von höchstens 2 % für die externe verwaltungsmäßige Beratung und von 3 % für die stadtplanerische und gestalterische Beratung bezogen auf die Ausgaben der Sanierung als angemessen an.

Bei der Festlegung einer Bezugsgröße für das Honorar eines Sanierungsträgers muss zusätzlich berücksichtigt werden, dass dieser regelmäßig mehr Aufgaben als ein Sanierungsbeauftragter zu erfüllen hat, wie die Abwicklung des Grunderwerbs, die Führung und Verwaltung eines Treuhandkontos und die Bewirtschaftung der Sanierungsmittel. Nach den bisherigen Prüfungserkenntnissen erscheint eine prozentuale Bemessung bezogen auf die jährlichen Sanierungsausgaben einschließlich der Kosten des Grunderwerbs sinnvoll.

Der Rechnungshof beabsichtigt, die Förderung der Vergütung der Sanierungsträger ähnlich wie die der Sanierungsbeauftragten querschnittsmäßig zu prüfen.

12) Jahresbericht 2002, Tz. 4 (Drucksache 14/1880).

2.9 Gesamthonorar

Bei Gesamtkosten von bisher 19,05 Mio. € wurden für Honorare der Sanierungsträger und sonstiger Beauftragter insgesamt 2,71 Mio. € gezahlt. Der Honoraranteil beträgt insgesamt 14,2 %. Davon entfallen 5,9 % auf die Vergütung der Sanierungsträger, 3,3 % auf die Vergütung für Beratungen und Gutachten und 5,0 % auf die Honorare für Planung und Bauleitung für die drei Tiefgaragen.

Von den Gesamtausgaben von 9,25 Mio. € für die drei Tiefgaragen entfallen 0,96 Mio. € auf Honorare und 8,29 Mio. € auf Baukosten. Der Anteil der Honorare an den Baukosten beträgt danach 11,6 %.

Bei einer Einzelbetrachtung der drei Tiefgaragen ergeben sich Honoraranteile von 5,4 % für die Tiefgarage I, von 13,7 % für die Tiefgarage II und von 13,4 % für die Tiefgarage III.

Nach den Erfahrungen des Rechnungshofs sind Honoraranteile zwischen 10 % und 12 % angemessen. Um unangemessene Honorarvereinbarungen zu vermeiden, sollten in der neuen Verwaltungsvorschrift Obergrenzen für die Förderung von Honoraren festgelegt werden.

Ein Vergleich der geltend gemachten und geförderten Honorarausgaben mit den Auszahlungsbelegen zeigte im Übrigen, dass Einzelhonorare von insgesamt 45 000 € nicht belegt sind und somit nicht hätten gefördert werden dürfen.

2.10 Zusammenfassung

Die Prüfung hat Sachverhalte aufgezeigt, die bei einer an den vorgegebenen Bewilligungsvoraussetzungen ausgerichteten Würdigung zu einer Kürzung der bisher als förderfähig anerkannten Ausgaben von 15,9 Mio. € um insgesamt fast 8 Mio. € führen. Bei einem durchschnittlichen Fördersatz von 66,67 % für die Sanierung in Montabaur entspricht dies Fördermitteln von mehr als 5 Mio. €, die zurückzufordern sind.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) darauf hinzuwirken, dass
   - Sanierungsgebiete sachgerecht abgegrenzt werden,
   - Sanierungen nur auf der Grundlage eines umfassenden Gesamtkonzepts durchgeführt werden,
   - bei der Planung und Herstellung von Stellplätzen dem Wirtschaftlichkeitsgebot Rechnung getragen wird,
   - Beträge zum Ausgleich von Vorteilen aus der Sanierung rechtzeitig und vollständig erhoben werden,

b) für die Förderung verbindliche Maßstäbe zur Ermittlung des Bedarfs an öffentlichen Stellplätzen vorzugeben,

c) zweckgebundene Einnahmen bei der Förderung von den Sanierungsausgaben abzusetzen,

d) fehlerhafte Abrechnungen zu berichtigen und bestimmungswidrig in Anspruch genommene Fördermittel zurückzufordern.

Die Stellungnahmen des Ministeriums des Innern und für Sport, der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und der Stadt sind unter Nr. 2 dargestellt.

5. Förderung des Neu- und Umbaus von Dienstgebäuden für die Verbandsgemeindeverwaltung Eisenberg

Der Rechnungshof wurde nicht rechtzeitig über die vorgesehene Baumaßnahme unterrichtet. Hinweise zu einer wirtschaftlicheren Bauplanung und zur Begrenzung der Baukosten konnten daher nicht mehr genutzt werden.

Die Planung für den Neubau des Verwaltungsgebäudes übersteigt die förderfähige Höchstfläche von 950 m² um mehr als 200 m². Das entspricht vermeidbaren Baukosten von mehr als 0,6 Mio. €.

Die Kosten für den Umbau und die Sanierung der Altbauten liegen um 0,7 Mio. € über den Kosten eines Neubaus mit gleichem Raumprogramm. Kosten von 0,6 Mio. € für Stellplätze sind ebenfalls nicht förderfähig. Bei Zugrundelegung eines Fördersatzes von 55 % ist die gewährte Zuweisung um 0,7 Mio. € zu hoch.

1. Allgemeines

Die Stadt Eisenberg plante für die Verbandsgemeindeverwaltung Eisenberg den Neu- und Umbau von Dienstgebäuden. Die Stadt ist Eigentümerin der Grundstücke und Trägerin der Baumaßnahme.

Zur Vorbereitung der Planung führte die Stadt im Jahr 2001 einen Architektenwettbewerb als Realisierungswettbewerb durch. Die Auslobung sah eine Sanierung von zwei vorhandenen Gebäuden und die Errichtung eines Neubaus vor, unter dem ein Parkdeck mit den für die Verbandsgemeindeverwaltung erforderlichen und zusätzlichen öffentlichen Stellplätzen eingeplant werden sollte.

Die Stadt wählte abweichend von der Empfehlung des Preisgerichts nicht die mit dem ersten Preis ausgezeichnete Arbeit als Grundlage für die Realisierung des Vorhabens. Sie beauftragte den zweiten Preisträger mit der Ausarbeitung seines Entwurfs, weil – nach einer Erklärung der Verwaltung – der erste Preisträger auf Änderungswünsche der Stadt nicht eingegangen sei.

Die Gesamtkosten des Bauvorhabens sind mit 5,9 Mio. € ausgewiesen. Das Land hat hierzu eine Zuweisung aus dem Investitionsstock von 2,6 Mio. € (Anteilsfinanzierung als Höchstbetrag) bei als zuwendungsfähig anerkannten Kosten von 4,7 Mio. € bewilligt[1]. Außerdem erhielt die Stadt für den Architektenwettbewerb eine Zuweisung aus dem Städtebauförderungsprogramm von 77 000 €[2]. Zur Mitfinanzierung der öffentlichen Stellplätze wurden ihr ebenfalls Mittel aus diesem Programm zugesagt.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob bei der Planung die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet wurden und die Voraussetzungen für eine Förderung mit Mitteln des Investitionsstocks vorlagen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Zeitnahe Information über geplante Fördervorhaben

Der Rechnungshof wurde über das Bauvorhaben erst im Mai 2003 mit Zuleitung eines Abdrucks des Bescheids des Ministeriums des Innern und für Sport über die Bewilligung von Mitteln aus dem Investitionsstock, dem die baufachliche Stellungnahme der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion vom November 2002 beigefügt war, informiert.

In Nr. 8.4 der Verwaltungsvorschrift über Zuwendungen aus dem Investitionsstock (VV-IStock)[3] ist festgelegt, dass dem Rechnungshof zeitgleich mit der Vorlage des Antrags an die Bewilligungsbehörde ein Abdruck des Ergebnisses der baufachlichen Prüfung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion zuzuleiten ist. Mit dieser Regelung soll sichergestellt werden, dass Prüfungsfeststellungen noch zu einer Verbesserung der Bauplanung und zu einem wirtschaftlichen Bauen genutzt werden können.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, sie habe angewiesen, dass dem Rechnungshof die Ergebnisse der baufachlichen Prüfungen fristgerecht vorgelegt werden.

1) Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 06 Zuweisungen an Gebietskörperschaften, Titel 883 08 Zuweisungen aus dem Investitionsstock.

2) Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 06 Zuweisungen an Gebietskörperschaften, Titel 883 15 Zuweisungen zur Förderung des Städtebaus.

3) Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Sport vom 19. November 2001 (MinBl. S. 501).

2.2 Raumbedarf

Für die Dienstgebäude der Verbandsgemeindeverwaltung Eisenberg ergibt sich auf der Grundlage des Rundschreibens über Zuwendungen für Dienstgebäude der Verbandsgemeindeverwaltungen und der Kreisverwaltungen nach pauschalierten Kosten[4)] ein Bedarf an Hauptnutzflächen von 950 m². Die von der Stadt zur Ausführung freigegebene Planung überschreitet diese Vorgabe um mehr als 200 m². Dies ist im Wesentlichen auf eine großzügige Bemessung der Büroräume und des Sitzungssaals sowie die Einplanung eines zusätzlichen Besprechungsraums zurückzuführen.

Die den Bedarf überschreitenden geplanten Flächen entsprechen vermeidbaren Baukosten von mehr als 0,6 Mio. €, die die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion aus der Förderung herausgenommen hat. Sie führen zu zusätzlichen Folgekosten.

Die abschließende Äußerung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion zum Raumbedarf steht noch aus.

2.3 Planung

2.3.1 Verbindung des Büroneubaus mit den Altbauten

Die Altbauten werden ebenerdig von der Hauptstraße erschlossen. Das an die Altbebauung anschließende, für den Neubau vorgesehene Baugrundstück liegt entsprechend dem Geländeverlauf um mehr als eine Geschossebene tiefer als die Hauptstraße.

Der Büroneubau ist zweigeschossig geplant. Über einen Verbindungsbau sollen beide Geschosse niveaugleich und barrierefrei an die Altbauten angeschlossen werden. Dadurch ergibt sich eine Geschosshöhe von bis zu 3,75 m.

Die geplanten Geschosshöhen sind – auch unter dem Gesichtspunkt der barrierefreien Erschließung der Neu- und Altbauten – nicht erforderlich, da Höhendifferenzen durch den ohnehin geplanten Aufzug im Verbindungsbau überbrückt werden können.

Nach Auffassung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion sei die Planungslösung mit den größeren Geschosshöhen langfristig effizienter, weil die vom Rechnungshof vorgeschlagene Änderung der Aufzugsanlage einen höheren konstruktiven und technischen Aufwand erfordere. Außerdem seien bei dieser Lösung täglich erhebliche Wartezeiten zu befürchten.

Der größere Aufwand für den Bau und die Unterhaltung – insbesondere die Beheizung – deutlich höherer Räume kann nicht damit gerechtfertigt werden, dass weitere Haltepunkte der Aufzugsanlage einen zusätzlichen technischen Aufwand erfordern. Im Übrigen ist kein Grund ersichtlich, der eine stärkere Benutzung der Aufzugsanlage erwarten lässt.

2.3.2 Parkdeck

Unter dem Büroneubau ist ein zweigeschossiges Parkdeck vorgesehen. Der Aufwand für einen Stellplatz ist sehr hoch, da entlang der Fahrgassen teilweise nur an einer Seite Stellplätze angeordnet sind.

Unabhängig hiervon ist das Parkdeck für die Herstellung der notwendigen Stellplätze nicht erforderlich. Eine Planung, bei der der Neubau auf Stützen gestellt wäre, um die darunter liegende Fläche für ebenerdiges Parken freizuhalten, wäre wirtschaftlicher gewesen. Zudem würde sich ein solcher Neubau wegen seiner geringeren Höhe eher in die Umgebung einfügen.

Außerdem könnten die zusätzlich geplanten öffentlichen Stellplätze kostengünstiger an anderer geeigneter Stelle erstellt werden. Im Übrigen ist nicht nachgewiesen, dass diese Stellplätze – auch im Hinblick auf die Förderung aus dem Städtebauförderungsprogramm – für die Sanierung erforderlich sind.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, sie teile die Betrachtungsweise des Rechnungshofs nicht. Die Ausnutzung der topographischen Verhältnisse erfülle einerseits eine bauaufsichtliche Forderung, andererseits trage die Herstellung zusätzlicher öffentlicher Stellplätze einem Sanierungsziel der Stadt Eisenberg Rechnung. Die Errichtung öffentlicher Stellplätze an einem anderen Standort habe funktional erhebliche Nachteile. Die städtebaulichen Gesamtumstände wie auch der Synergiegewinn und der Zusatznutzen hätten Eingang in die Wirtschaftlichkeitsüberlegungen der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion im Rahmen der baufachlichen Prüfung gefunden. Sie halte daher das Planungskonzept der Stadt für akzeptabel.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die sanierungsrechtliche Rahmenplanung südlich im Anschluss an den geplanten Neubau des Dienstgebäudes einen ebenerdigen eingegrünten Parkplatz vorgesehen hatte. Nunmehr soll der südliche Teil dieser Parkplatzfläche einer Wohnbebauung zugeführt werden. Durch die Umplanung sind zusätzlich zu den für das Dienstgebäude erforderlichen Stellplätzen weitere 40 öffentliche Stellplätze auf dem kleinen Grundstück herzustellen. Das ist aber nur unter einem erheblich höheren Kostenaufwand auf zwei Ebenen möglich. Im Übrigen ist nicht nachgewiesen, dass in Anbetracht der in der näheren Umgebung vorhandenen oder im Rahmen der Sanierung bereits geschaffenen Stellplätze ein sanierungsbedingter Bedarf für weitere Plätze besteht. Außerdem rechtfertigt es die Möglichkeit, dass die Stadt durch eine Veräußerung von Baugrundstücken Einnahmen erzielt, nicht, Landesmittel in erheblichem Umfang zur Mitfinanzierung eines Parkdecks einzusetzen.

4) Rundschreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 26. September 2002 (MinBl. S. 500).

2.3.3 Abstimmung der Planung mit der Aufsichtsbehörde

Größere Bauvorhaben sind bereits im Vorstadium der Planung mit der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und der unmittelbaren Aufsichtsbehörde zur Vermeidung von Fehlplanungen zu erörtern und hinsichtlich der Finanzierung des Bauvolumens, des Raumbedarfs und der städtischen Einbindung abzustimmen (Nr. 3.3 VV-IStock).

Spätestens bei der baufachlichen Prüfung hätte die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion die Stadt im Rahmen ihrer Beratungsfunktion auf die Unwirtschaftlichkeit des gewählten Entwurfs hinweisen müssen.

Unabhängig davon ist es problematisch, dass Mitarbeiter der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion an der baufachlichen Prüfung mitgewirkt haben, die zuvor am Architektenwettbewerb als Fachpreisrichter beteiligt waren.

2.4 Wirtschaftlichkeitskennwerte/Planungskennwerte

Das Verhältnis von Bruttorauminhalt zu förderfähiger Hauptnutzfläche ergibt einen Wert von 7,00. Dabei ist der umbaute Raum des Verbindungsbaus nicht berücksichtigt. Nach Nr. 2.2 des Rundschreibens vom 26. September 2002 über Zuwendungen für Dienstgebäude der Verbandsgemeindeverwaltungen und der Kreisverwaltungen nach pauschalierten Kosten ist davon auszugehen, dass bei einem Gebäude, bei dem dieses Verhältnis den Grenzwert von 6,5 übersteigt, die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit erheblich verletzt sind und Zuwendungen nicht in Betracht kommen.

Nach den Ergebnissen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Planung durch den Rechnungshof auf der Grundlage der hilfsweise herangezogenen Richt- und Orientierungswerte der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes werden sowohl der Richtwert für das Verhältnis von Bruttorauminhalt zu Hauptnutzfläche von 5,6 um 1,05 als auch der Verhältniswert Bruttorauminhalt zu Bruttogrundrissfläche von 3,25 um 0,68 überschritten. Der Verhältniswert von Hauptnutzfläche zu Verkehrsfläche, der 35 % nicht übersteigen soll, wird mit 46 % deutlich übertroffen.

Das Ergebnis der Prüfung belegt, dass die Vorgabe bestimmter Richtwerte als Kriterien für eine staatliche Förderung eine wesentliche Hilfe für die Planung und die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Baumaßnahme sein kann. Die finanzielle Eigenverantwortung der Gemeinde bleibt dadurch unberührt.

2.5 Umbau und Sanierung der Altbauten

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion stellte die zuwendungsfähigen Kosten für den Umbau und die Sanierung der Altbauten mit 2,3 Mio. € fest. Die Kosten wurden auf der Grundlage von Preisen je Kubikmeter umbauten Raums ermittelt. Ein Einzelnachweis der Sanierungskosten und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Umbaumaßnahme lagen nicht vor.

Nach den Erfahrungen des Rechnungshofs können Umbaumaßnahmen allenfalls dann noch als wirtschaftlich angesehen werden, wenn die Kosten 80 % der Kosten für einen Neubau nicht überschreiten. Im vorliegenden Fall liegen die als zuwendungsfähig anerkannten Umbaukosten sogar um 0,7 Mio. € über den Kosten von 1,6 Mio. € für einen Neubau mit dem geforderten Raumprogramm.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, es sei zutreffend, dass sie die zuwendungsfähigen Kosten für den Umbau und die Sanierung der Altbauten ohne Vorlage von Einzelnachweisen überprüft habe. Sie habe aber die Kosten mit durchschnittlich ermittelten Baukostenrichtwerten verglichen. Den vom Rechnungshof vorgenommenen Vergleich der Umbaukosten mit den Kosten eines Neubaus halte sie in der konkreten Situation nicht für angemessen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs hätte die baufachliche Prüfung nur nach Vorlage von Einzelnachweisen der Sanierungskosten abgeschlossen werden dürfen, weil die Sanierung erheblich höhere Kosten als eine Neubaumaßnahme verursacht. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Umbaukosten erheblich reduziert werden können.

2.6 Stellplätze

Nach der Planung sollen 71 Kraftfahrzeugstellplätze im Parkdeck erstellt werden. Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion ging bei der baufachlichen Prüfung von einem Bedarf von 42 Stellplätzen aus. Für deren Herstellung erkannte sie zusätzliche Kosten von 629 000 € [5] an.

Der Kostenrichtwert nach Nr. 3.1 des Rundschreibens vom 26. September 2002 umfasst grundsätzlich auch die Kosten für die Herstellung notwendiger Stellplätze, es sei denn, die örtlichen Gegebenheiten erfordern zusätzliche Aufwendungen. Das ist hier nicht der Fall. Der Bau des Parkdecks ist – wie in Nr. 2.3.2 dargelegt – für die Herstellung der notwendigen Stellplätze nicht erforderlich. Daher hätte die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion allenfalls einen höheren Aufwand für die Gründung des Gebäudes, den der Rechnungshof auf 50 000 € schätzt, anerkennen dürfen. Kosten von 579 000 € sind nicht förderfähig.

5) Geschätzte Kosten der Stellplätze im Parkdeck (797 000 €) abzüglich durchschnittliche Kosten für ebenerdige Stellplätze (168 000 €).

Für die übrigen 29 Stellplätze sollen Mittel aus dem Städtebauförderungsprogramm bereitgestellt werden, wobei die Förderung auf Ausgaben von 9 500 € je Stellplatz begrenzt ist [6]. Für die Förderung aus dem Investitionsstock wurden dagegen Kosten von rd. 19 000 € je Stellplatz anerkannt.

Die unterschiedliche Höhe der zuwendungsfähigen Kosten für die Herstellung von Stellplätzen in verschiedenen Förderprogrammen ist problematisch.

Das Ministerium hat erklärt, die Höhe der förderfähigen Stellplatzkosten sei auf die topographischen Besonderheiten zurückzuführen. Es handele sich um einen atypischen Einzelfall.

Dem ist entgegenzuhalten, dass erst die aufwendige Planung die atypische Situation herbeigeführt hat.

2.7 Baunebenkosten

Die in der Kostenberechnung ausgewiesenen Baunebenkosten von 845 000 € [7] entsprechen rd. 23 % der Kosten des Bauwerks von 3,7 Mio. €. Dieser Anteil liegt erheblich über dem maßgeblichen Orientierungswert der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes (RLBau) von 15 %.

In den Architekten- und Ingenieurverträgen für das Gebäude und die Tragwerksplanung ist als Vergütungsgrundlage jeweils der Mittelsatz der Honorartafeln der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure vereinbart. Als zuwendungsfähige Ausgaben können regelmäßig nur Honorare, die nach dem Mindestsatz ermittelt wurden, anerkannt und abgerechnet werden [8].

Möglichkeiten zur Minderung der Baunebenkosten sollten noch genutzt werden.

Die abschließende Prüfung durch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion steht noch aus.

2.8 Förderung aus dem Investitionsstock

Die Förderung aus dem Investitionsstock setzt u. a. voraus, dass die Kosten nicht infolge zu aufwendiger Planung überhöht und daher mit den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit unvereinbar sind. Insbesondere bei der Aufstellung von Raumprogrammen und der Ausgestaltung ist ein strenger Maßstab anzulegen (Nr. 3.2.4 VV-IStock).

Diese Vorgaben sind bei dem Vorhaben nicht erfüllt, weil die Planung sowie eine entsprechende Umsetzung zu aufwendig und die Baunebenkosten zu hoch veranschlagt sind.

Der Landtag hat – in Anbetracht der finanziellen Situation des Landes – in der Vergangenheit mehrfach auf eine wirtschaftliche, zweckentsprechende und einfache Bauplanung und -ausführung hingewiesen. Dies soll auch für Baumaßnahmen Dritter gelten, die vom Land gefördert werden. Im Rahmen der Bewilligung von Zuwendungen ist darauf hinzuwirken, dass dieser Grundsatz auch von den Zuwendungsempfängern beachtet wird [9].

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat mitgeteilt, dass sie die Verbandsgemeindeverwaltung anhalten werde, jede sich derzeit noch bietende Möglichkeit zu Einsparungen zu nutzen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) sicherzustellen, dass er rechtzeitig vor der Bewilligung von Fördermitteln über das Ergebnis der baufachlichen Prüfung unterrichtet wird,

b) im Bewilligungsverfahren dafür zu sorgen, dass Planungen von kommunalen Verwaltungsgebäuden auf den Bedarf begrenzt werden,

c) die Zuwendungsempfängerin anzuhalten, die sich derzeit noch bietenden Möglichkeiten zu Einsparungen am Bauvorhaben zu nutzen.

Die Stellungnahmen des Ministeriums des Innern und für Sport und der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion sind unter Nr. 2 dargestellt.

6) Nach den Bewilligungsbescheiden des Ministeriums des Innern und für Sport werden seit dem 1. Januar 2002 die zuwendungsfähigen Kosten für die Herstellung von öffentlichen Stellplätzen in Parkhäusern, Tiefgaragen oder Parkdecks auf einen Pauschalbetrag von 9 500 € und für die Herstellung oder Änderung von ebenerdigen Stellplätzen auf einen Pauschalbetrag von 100 € je Quadratmeter begrenzt.

7) Ohne die Kosten des Architektenwettbewerbs.

8) Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 13. März 1979.

9) Vgl. Nr. 4.6 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen „Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung im Haushaltsjahr 2003“ vom 19. Dezember 2002 (MinBl. 2003 S. 102), geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 14. Mai 2003 (MinBl. S. 342).

6. Nutzungsentgelte für die Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule

Das geprüfte Mietangebot des Landesbetriebs „Liegenschafts- und Baubetreuung“ (LBB) für die Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule, das eine Jahresmiete von 1,24 Mio. € vorsieht, war nicht hinreichend transparent.

Fehlerhafte Berechnungen, zu hohe Ansätze für die Bodenwertverzinsung, die Bauzeitzinsen, die Instandhaltungs- und die Baukosten sowie für den Buchwert der Liegenschaft führten zu einem überhöhten Mietangebot. Außerdem wurden Ausgaben für Kunst am Bau, die noch nicht angefallen sind, in die Mietberechnung einbezogen.

In dem Vertragsentwurf ist vorgesehen, dass der Mieter nach Ablauf der Grundmietzeit von 30 Jahren weiterhin Miete für die kalkulatorische Abschreibung und Verzinsung der Gesamtinvestitionskosten zu zahlen hat, obwohl die Anlagen bereits refinanziert sind.

Die Wertsicherungsklausel unterwirft Kostenbestandteile der Miete, die keinen Preissteigerungen unterliegen – wie die kalkulatorische Verzinsung der Investitionskosten und die Bodenwertverzinsung –, einer automatischen Anpassung.

Unter Zugrundelegung einer der wirtschaftlichen Nutzungsdauer entsprechenden Refinanzierungszeit der Gebäude von 50 Jahren ergibt sich eine Miete von 0,84 Mio. € jährlich. Bei Annahme einer Refinanzierungszeit von 30 Jahren erhöht sich dieser Betrag auf 0,92 Mio. €.

Der Unternehmenszweck des Landesbetriebs kann nicht die Gewinnmaximierung zu Lasten des Haushalts bei Leistungen für das Land sein. Der Landesbetrieb soll dem Land Immobilien zu möglichst wirtschaftlichen Konditionen bereitstellen.

1. Allgemeines

1.1 Gegenstand und Umfang der Prüfung

Die für die Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule [1] in Koblenz hergerichtete 5,7 ha große Liegenschaft umfasst insgesamt acht Gebäude mit einer Netto-Grundrissfläche von 16 730 m². Die von Juni 1997 bis März 2000 abschnittsweise realisierte Baumaßnahme [2] war in den Jahren 1996 und 1997 im Einzelplan 12 – Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung –[3] mit Gesamtbaukosten von 40 Mio. DM etatisiert und danach im Wirtschaftsplan des Landesbetriebs [4] „Liegenschafts- und Baubetreuung“ (LBB) aufgeführt. In die Finanzierung der Baumaßnahme ist ein Baukostenzuschuss [5] von 29 Mio. DM aus Mitteln der Feuerschutzsteuer eingeflossen. Nach einer vorläufigen Kostenfeststellung geht der Landesbetrieb davon aus, dass die Kosten der genehmigten Haushaltsunterlage – Bau– eingehalten werden.

Der Rechnungshof hat – einer Anregung des Ministeriums des Innern und für Sport entsprechend – das Nutzungsentgelt-Angebot (Mietangebot) des Landesbetriebs für die Unterbringung der Landesfeuerwehrschule, den Mietvertragsentwurf [6] sowie die Mietkalkulation des Landesbetriebs geprüft. Dabei hat er schwerpunktmäßig untersucht, ob

- die Miete sachgerecht ermittelt worden ist und die Kalkulation auf zutreffenden Berechnungsannahmen beruht,
- der Baukostenzuschuss bei der Bestimmung der Miethöhe berücksichtigt worden ist,
- der durch die Bereitstellung und Nutzung der Immobilie bedingte Güter- und Ressourcenverbrauch durch die Miete zutreffend wiedergegeben wird,
- die im Mietvertragsentwurf vorgesehenen Regelungen zur Mieterhöhung angemessen sind und eine substantielle Werterhaltung der Immobilie gewährleisten.

1) Im Folgenden Landesfeuerwehrschule genannt.

2) Vgl. Tz. 8 des Jahresberichts 1993 – Raumbedarfsplan für den Neubau der Landesfeuerwehrschule – (Drucksache 12/4800, S. 38), Stellungnahme der Landesregierung hierzu (Drucksache 12/5300, S. 2), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 12/6100, S. 6), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 12/8172, S. 23) und Tz. 7 des Jahresberichts 1997 – Planung der Landesfeuerwehrschule – (Drucksache 13/2770, S. 43), Stellungnahme der Landesregierung hierzu (Drucksache 13/3100, S. 3), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/3550, S. 5), Schlussbericht der Landesregierung hierzu (Drucksache 13/4040, S. 1), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/4424, S. 17).

3) Kapitel 12 20 Hochbaumaßnahmen des Landes – ohne Hochschulbau –, Bauunterhaltung und allgemeiner Grunderwerb, Titel 722 01 Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten des Landes.

4) Konto 061 des Finanzplans im Wirtschaftsplan „Landesbetrieb LBB“ zum Einzelplan 12, Kapitel 12 20 Titelgruppe 72.

5) Die Finanzierung des Baukostenzuschusses aus Mitteln der Feuerschutzsteuer war nicht Gegenstand der Prüfung.

6) Das Ministerium der Finanzen hat dazu bemerkt, ein Großteil der den Mietvertragsentwurf betreffenden Feststellungen des Rechnungshofs habe bereits seine Erledigung gefunden, da der zur Prüfung vorgelegte Vertragsentwurf als ein erstes Arbeitspapier zu werten sei, das im weiteren Verfahren an vielen Stellen eine Überarbeitung erfahren habe. Im Hinblick darauf wird in diesem Beitrag auf eine Darstellung des Mietvertragsentwurfs weitgehend verzichtet.

Darüber hinaus hat sich die Prüfung auf grundsätzliche Fragestellungen der Mietkalkulation und der Verfahrensweise bei der Unterbreitung von Mietangeboten erstreckt.

Bei der Bewertung des Mietangebots sind, um Vergleiche mit den Grundlagen zu erleichtern, die Betragsangaben in DM wiedergegeben. Die sich aus den Prüfungsfeststellungen ergebenden Folgerungen für die künftige Miethöhe sind in Euro dargestellt.

1.2 Mietermittlung durch den Landesbetrieb

Die Verfahrensregelungen des Ministeriums der Finanzen für den Abschluss oder die Änderung von Mietverträgen unterscheiden zwischen Regel- und Sonderimmobilien. Die Mieten für Regelimmobilien – das sind allgemein nutzbare, marktgängige Immobilien – sollen sich an den ortsüblichen Mieten orientieren. Bei den auf die besonderen Anforderungen eines bestimmten Nutzers zugeschnittenen Sonderimmobilien, für die aufgrund der spezifischen Ausstattung und Nutzung kein marktübliches Entgelt festgelegt werden kann, sollen gesonderte Vereinbarungen abgeschlossen werden [7]. Spezielle Vorgaben dafür gibt es bislang nicht. Der Landesbetrieb ermittelt die Miete in diesen Fällen auf der Grundlage von Kostenkalkulationen.

In einer internen, dem Ministerium des Innern und für Sport nicht vorgelegten Kalkulation hat der Landesbetrieb die einzelnen Gebäude mit Ausnahme der Sporthalle und des vom Landesfeuerwehrverband genutzten Gebäudes 5, das nicht Gegenstand des Mietangebots ist [8], in drei Gruppen eingeteilt und für jede Gruppe die Mieten getrennt ermittelt:

Gruppe A Gebäude 1 bis 4 – Schulgebäude, Verwaltungs- und Schulgebäude, Unterkunftsgebäude, Wirtschaftsgebäude –,

Gruppe B Gebäude 6 – Werkstatt- und Garagengebäude –,

Gruppe C Gebäude 8 – Feuerwehrübungshalle, Außenanlagen –.

Innerhalb jeder Gruppe wurden die Gebäudemieten und die Mieten der technischen Sondereinrichtungen – das sind überwiegend feuerwehrspezifische und Ausbildungszwecken dienende Anlagen – gesondert kalkuliert. Der Mietkalkulation liegen im Wesentlichen folgende Parameter zugrunde:

- jährliche Instandhaltungskosten zwischen 20 und 70 DM/m²,
- jährliche Preissteigerung von 3 % bei den Instandhaltungskosten,
- Refinanzierungszeiträume von 30 Jahren für die Gebäude und von zehn Jahren für die technischen Sondereinrichtungen,
- Zinssätze von 6 % für die Diskontierung, die Bauzeitzinsen, die Bodenwertverzinsung und die Refinanzierung der Gesamtinvestitionskosten,
- jährliche Mieterhöhung von 1 %.

Die Miete soll die Refinanzierung der Gesamtinvestitionskosten, die Verzinsung des Bodenwerts und die Ausgaben für die laufende Instandhaltung decken. Die Barwerte aus Ausgaben und Mieteinnahmen sollen sich über die Vertragslaufzeit von 30 Jahren ausgleichen. In der Kalkulation wurden nicht die gesamten, sondern die um den Baukostenzuschuss verminderten Investitionskosten in Ansatz gebracht. Diese umfassen die Baukosten, Baunebenkosten, Bauzeitzinsen und den vor der Durchführung der Baumaßnahme maßgeblichen Buchwert der Liegenschaft. Die Refinanzierung, d. h. die kalkulatorische Abschreibung und Verzinsung des in der Immobilie gebundenen Kapitals, wird in Form einer Annuitätenberechnung mit über die Laufzeit gleich bleibenden Raten dargestellt, die sich aus steigenden Tilgungsbeträgen und fallenden Darlehenszinsen zusammensetzen. Der durch die Abnutzung bedingte Wertverzehr wird dabei nach dem Prinzip der „nominellen Werterhaltung“ auf der Grundlage der Herstellungskosten erfasst. Eine „substantielle Werterhaltung“ soll durch die Mieterhöhung nach Maßgabe einer Wertsicherungsklausel gewährleistet werden. Danach soll die Miete jeweils am Jahresanfang in dem Verhältnis automatisch angepasst werden, in dem sich der Lebenshaltungskostenindex für alle privaten Haushalte in der zurückliegenden Periode verändert hat [9].

7) Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 8. November 2000.

8) Das Ministerium des Innern und für Sport hat für das im Eigentum des Landesbetriebs befindliche 1 100 m² große Gebäude am 26. November 1997 – d. h. einen Monat vor Gründung des Landesbetriebs – einen Mietvertrag mit dem Landesfeuerwehrverband (LFV) geschlossen mit der Maßgabe, dass dem LFV das Recht zusteht, finanzielle Investitionen in Höhe von 600 000 DM ohne weitere Mietzinszahlungen auf die Dauer von 20 Jahren „abzuwohnen“. Nach Auskunft des Ministeriums entspricht diese Vereinbarung unter Berücksichtigung von Verzinsungen einer jährlichen Kaltmiete von 48 300 DM oder einem monatlichen Mietpreis von 8 DM/m² für Büroflächen und von 1 DM/m² für Kellerräume. Auf die Netto-Grundrissfläche bezogen ergibt sich ein monatlicher Mietzins von 3,64 DM/m². Ein Mietvertrag ist hierfür zwischen dem Ministerium und dem Landesbetrieb bislang nicht geschlossen worden.

9) Im Gegensatz zu anderen Mietverträgen ist in dem Vertragsentwurf für die Landesfeuerwehrschule die Mietanpassung nicht auf 60 % der Indexsteigerung begrenzt. Dessen ungeachtet hat das Ministerium der Finanzen die 60 %-Regelung bei der Berechnung der ersten Mietanpassung im Jahr 2002 angewandt.

Nach der Berechnung des Landesbetriebs ergeben sich – einschließlich eines Betrags von 16 830 DM für Kunst am Bau – eine anfängliche Jahresmiete von 2 270 556 DM und Mietpreise für die einzelnen Gebäude, die zwischen 11 und 23 DM/m² liegen [10].

Diesem Betrag stellte der Landesbetrieb eine Ermittlung auf der Grundlage von Nutzungsentgelten anderer, nach seiner Auffassung vergleichbarer LBB-Liegenschaften gegenüber, die zu einer geringfügig niedrigeren Jahresmiete von 2 267 772 DM führte. Für die Stellplätze und die in der Kalkulation nicht berücksichtigte Sporthalle wurden der Miete noch Teilbeträge in Höhe von 51 660 DM und 108 815 DM [11] zugeschlagen, so dass sich eine anfängliche Jahresmiete von 2 428 247 DM errechnete, die in dem Mietangebot vom 12. März 2001 in Form einer Monatsmiete und gebäudespezifischer Mietpreise zwischen 7,50 und 16 DM/m² ausgewiesen ist.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Mietangebot

Das Mietangebot ist nicht so transparent, dass es dem Ministerium des Innern und für Sport ermöglicht hätte, die Ermittlung der Miete und der einzelnen Mietpreise zu prüfen. Die angebotenen Preise weichen erheblich von den in der internen Kalkulation ermittelten ab und übersteigen sowohl die für die ehemalige Liegenschaft der Feuerwehrschule in Koblenz-Oberwerth gezahlten Mieten als auch die im Rahmen der Liegenschaftsbewertung erhobenen Vergleichsmieten.

Mietpreis	kalkuliert	Miet-angebot	Standort Oberwerth	Market Research [12]		
				B (mittel)	C (mittel)	D (mittel)
	DM/m²					
Schulgebäude	11,79	14,50	9,90	8,70	8,40	7,00
Verwaltung/Schulung	11,79	14,50	9,90	12,40	12,00	10,00
Wirtschaftsgebäude	11,79	14,50	9,90	–	–	–
Unterkunftsgebäude	11,79	14,50	9,90	7,70	9,50	7,10
Garage	11,44	9,00	5,70	4,20	5,30	4,40
Werkstatt	11,44	12,50	6,80	5,70	5,60	4,20
Schulung	11,44	9,00	9,90	8,70	8,40	7,00
Sporthalle	–	7,50	–	5,60	5,60	4,10
Übungshalle	23,12	16,00	6,80	5,60	5,60	4,10

Der tabellarische Vergleich zeigt, dass das Spektrum dessen, was als „marktüblich“ angesehen wird, außerordentlich weit ist und keinen hinreichend objektiven Maßstab für die Ermittlung angemessener Mieten bildet.

10)

Gruppe A	1 151 771 DM	11,79 DM/m²
Gruppe B	348 517 DM	11,44 DM/m²
Gruppe C	753 438 DM	23,12 DM/m²
Kunst am Bau	16 830 DM	9 % von 187 000 DM
	2 270 556 DM.	

11) 123 Stellplätze x 35 DM/Stellplatz x 12 Monate = 51 660,00 DM,
Sporthalle: 1 209,06 m² x 7,50 DM/m² x 12 Monate = 108 815,40 DM.

12) Gutachten zur Liegenschaftsbewertung des Landes Rheinland-Pfalz; Market Research – Ansätze der Neubewertung zum 1. Januar 1999 (Entwurf Bericht Mai 1999, S. 61).
Market Research nach Verdichtungsgebieten:
B = Umland Großstadt, C = Mittelstadt, D = Umland Mittelstadt.

2.2 Unabhängig von der Kalkulation ermittelte Mietbestandteile

Die Aufteilung einer Liegenschaft in Gebäude, für die eine Kostenmiete kalkuliert wird, und in Gebäude, für die eine sog. „Marktmiete“ verlangt wird, ist wegen des einheitlichen Grundstücks und der gemeinsamen Außenanlagen sowie der vielfältigen funktionellen und infrastrukturellen Verflechtungen in sachlicher und methodischer Hinsicht problematisch. Die Anwendung zweier unterschiedlicher Verfahren für die Mietermittlung birgt die Gefahr von Doppel- und Fehlberechnungen und kann dazu führen, dass Kosten, die mehrere Gebäude betreffen, nicht sachgerecht zugeordnet werden.

Dies betraf z. B. die Stellplatzmiete mit einem – über die Vertragslaufzeit hochgerechnet – voraussichtlichen Einnahmevolumen von fast 1,8 Mio. DM. Die Kosten für die Herstellung der Stellplätze sind Bestandteil der Baukosten der Außenanlagen und damit bereits in die Kalkulation der Gebäudemieten eingeflossen. Die Nutzung der Stellplätze ist daher mit der Gebäudemiete abgegolten. Eine zusätzliche Stellplatzmiete ist nicht gerechtfertigt.

Das Ministerium der Finanzen hat zugesagt, dass die Mietberechnung entsprechend modifiziert werde.

Auch im Hinblick auf die Verzinsung des Bodenwerts kam es zu Doppel- und Fehlberechnungen. Der Wert der dem Gebäude 5 und der Sporthalle zuzuordnenden 5 800 m² großen Grundstücksanteile wird über die Mieten für die Gruppen A, B und C vollständig verzinst, obwohl

– das Gebäude 5 nicht Gegenstand des Mietangebots ist,

– für die Sporthalle eine separate Miete verlangt wird, mit der die Bodenwertverzinsung für eine 4 600 m² große Teilfläche bereits abgegolten ist.

Bei einer an den Mietflächen orientierten Umlage hätte der den Gruppen A, B und C zuzurechnende Grundstückswert um 407 000 DM auf 3,58 Mio. DM reduziert werden müssen.

Sinngemäß trifft dies auch für die in vollem Umfang in die Mietkalkulation eingestellten Kosten der zentralen Betriebstechnik und der nichtöffentlichen Erschließung sowie auf die Baunebenkosten zu, die anteilmäßig dem Gebäude 5 und der Sporthalle zuzurechnen sind und über die dafür zu entrichtenden Mieten refinanziert werden.

Das Ministerium der Finanzen hat zugesagt, dass die Mietberechnung entsprechend modifiziert werde.

Für Kunst am Bau wurden 16 830 DM[13)] als Jahresmiete berechnet, obwohl die Ausgaben für die Kunst am Bau noch nicht angefallen sind. Der über eine Laufzeit von 30 Jahren ermittelte Barwert der Mieteinnahmen übersteigt die geschätzten Kosten für die Kunst am Bau erheblich. Die generelle Einbeziehung der Kosten für Kunst am Bau in die Mieten begegnet im Hinblick auf den Grundsatz der Haushaltsklarheit Bedenken, da es nicht mehr ersichtlich ist, in welchem Umfang Kunst am Bau aus dem Landeshaushalt gefördert wird.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat dazu bemerkt, es befürworte eine separate Ausweisung der Ausgaben für Kunst am Bau im Landeshaushalt und gehe davon aus, dass diese nicht über die Mieten zu finanzieren seien.

Das Ministerium der Finanzen hat dem mit dem Hinweis auf die Zuständigkeit des Landesbetriebs für Kunst am Bau widersprochen. Kunst am Bau gehöre zur Baumaßnahme. Eine Finanzierung aus zwei „Quellen“, auch im Wege eines Zuschusses, werde abgelehnt. Der Landesbetrieb werde nach der Realisierung der Kunst am Bau die Miete hierfür nach dem „herkömmlichen Verfahren“ (interne Zinsfußmethode) ermitteln.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist es nicht sachgerecht, die Nutzer über die Miete mit Kosten zu belasten, die zur Erfüllung der den Nutzern obliegenden Aufgaben nicht erforderlich sind und sich darüber hinaus auch nicht aus der eigentlichen Zweckbestimmung der Liegenschaft ergeben. Die Förderung von Kunst ist eine kulturpolitische Aufgabe. Sie sollte daher nicht über Mieten, sondern unmittelbar aus dem Landeshaushalt finanziert werden. Kunstwerke sind in der Regel auf einen langfristigen Bestand angelegte Kulturgüter, die ihrer Bestimmung nach zweckfrei sind, d. h. vorwiegend ideelle Werte verkörpern und keiner wirtschaftlichen Nutzung unterliegen. Insofern stellt sich auch die Frage, ob es sachgerecht ist, Kunst im Rahmen einer betriebswirtschaftlichen Investitionsrechnung wie ein Wirtschaftsgut, das einem abnutzungsbedingten Wertverzehr unterliegt, innerhalb einer bestimmten wirtschaftlichen Nutzungsdauer abzuschreiben. Im Übrigen stehen der Finanzierung von Kunst am Bau aus dem Landeshaushalt weder die Zuständigkeit des Landesbetriebs noch baufachliche oder abwicklungstechnische Gesichtspunkte im Wege.

13) Das entspricht 9 % der geschätzten Herstellkosten. Der Landesbetrieb ermittelte die Miete nach der sog. Vereinfachungsregelung über die Erhöhung von Nutzungsentgelten aufgrund kleiner Neu-, Um- und Erweiterungsbauten, vgl. Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 27. November 2001. Diese Regelung gilt jedoch nicht für Sonderimmobilien.

2.3 Mietkalkulation

2.3.1 Instandhaltungskosten

In seiner Kalkulation setzte der Landesbetrieb Instandhaltungskosten von 485 000 DM jährlich an. Über die Vertragslaufzeit gesehen führt das in Verbindung mit der prognostizierten Preissteigerungsrate von 3 % jährlich zu einem unangemessen hohen Ansatz für Instandhaltungskosten. Das bestätigen auch Vergleichswerte für die Feuerwehrschule eines anderen Landes. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist ein Betrag von 200 000 DM bis 250 000 DM jährlich ausreichend. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Mieter zusätzlich noch erhebliche Instandhaltungsaufwendungen zu tragen hat[14].

Die jährlichen Bauunterhaltungsausgaben des Landesbetriebs und der Nutzer können über die gesamte Nutzungsdauer im Rahmen eines Gebäudeinformationssystems gebäudeweise erfasst und ausgewertet werden. Auf diese Weise ist es möglich, verlässliche Daten für die Prognose des Instandhaltungsbedarfs von Sonderimmobilien zu gewinnen und eine Erfolgskontrolle durch die Gegenüberstellung des tatsächlichen und des kalkulierten Instandhaltungsaufwands durchzuführen. Anhand der über einen längeren Zeitraum erfassten Instandhaltungsausgaben könnte festgestellt werden, ob diese Ausgaben in einem adäquaten Verhältnis zu der dafür anteilig gezahlten Miete stehen. Eine Öffnungsklausel in den Mietverträgen würde es beiden Parteien ermöglichen, bei einem augenfälligen Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung, z. B. nach Ablauf von jeweils zehn Jahren oder der Hälfte der Mietzeit, einen Ausgleich zu verlangen und die Höhe der Miete den tatsächlichen Instandhaltungsausgaben anzupassen.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, es begrüße diesen Vorschlag, da dadurch die Kostentransparenz bei Sonderimmobilien verbessert werde. Das Ministerium der Finanzen hat bemerkt, dass die Instandhaltungsdaten in einer Datenbank erfasst würden. Eine Öffnungsklausel werde jedoch abgelehnt, da dies „am Markt vorbeigehe“ und der Landesbetrieb das unternehmerische Risiko zu tragen habe.

Dem ist entgegenzuhalten, dass ein unternehmerisches Risiko des Landesbetriebs insoweit jedenfalls nicht besteht. Eine Öffnungsklausel würde neben einer besseren Kostentransparenz auch den Nutzer davor schützen, dass der Landesbetrieb aufgrund übersetzter Schätzungen für die Instandhaltung überhöhte Mieten berechnet. Umgekehrt würde eine derartige Klausel dem Landesbetrieb im Fall eines zu gering geschätzten Instandhaltungsbedarfs die Möglichkeit eröffnen, seine Mietkalkulation zu korrigieren und Verluste in der Bewirtschaftung zu vermeiden.

2.3.2 Verwaltungskosten

Verwaltungskosten sind nicht gesondert ausgewiesen. Sie sind nach Auffassung des Landesbetriebs durch andere Ansätze abgedeckt. Dies wird den Anforderungen an Kostentransparenz nicht gerecht.

Nach Auffassung des Ministeriums der Finanzen ist ein separater Ausweis dieser Kosten entbehrlich, da sie im Rahmen der vom Landesbetrieb angesetzten „aktivierten Eigenleistungen“ erfasst würden.

Aktivierte Eigenleistungen werden nur in der Gewinn- und Verlustrechnung und im Wirtschaftsplan des Landesbetriebs ausgewiesen. Um den durch die Immobiliennutzung verursachten Güter- und Ressourcenverbrauch vollständig abzubilden, müssen Mietkalkulationen in Form einer Vollkostenrechnung aufgestellt werden. Aus Gründen der Kostentransparenz müssen dabei auch die der jeweiligen Immobilie anteilig zuzuordnenden Verwaltungskosten in die Kalkulation einfließen. Um zu verhindern, dass im Fall einer unwirtschaftlichen Leistungserstellung alle Kosten auf die Mieter abgewälzt werden, rät der Rechnungshof von einer Ist-Kosten-Verrechnung ab. Stattdessen sollte ein Plankostenverrechnungspreis für die Verwaltungskosten als Anreiz für eine effiziente Leistungserbringung vorgegeben werden.

2.3.3 Bodenwertverzinsung

Die in der Mietkalkulation angenommene Bodenwertverzinsung von 6 % liegt über den für das Gesellschafterdarlehen des Landes bislang festgelegten Darlehenszinssätzen[15]. Es ist nicht vertretbar, dass der Landesbetrieb Gewinne aus den der Mietkalkulation zugrunde liegenden Finanzierungskonditionen erzielt.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, die Bodenwertverzinsung solle an den Zinssatz des Gesellschafterdarlehens angepasst werden und für die Dauer des Mietvertrags bestehen bleiben.

14) Z. B. für kleinere Reparaturen an Installationsgegenständen und an Verschlussvorrichtungen von Fenstern, Türen und Rolläden bis zu 1 000 DM je Einzelfall und insgesamt bis zu 5 % des Jahresnutzungsentgelts. Darüber hinaus ist der Nutzer für Schönheitsreparaturen, die alle Anstrich-, Tapezier- und Lackierarbeiten im Gebäudeinneren umfassen, verantwortlich, ohne dass hierfür im Vertrag eine Kostengrenze vorgesehen ist.

15) In dem Zeitraum 1999 bis 2002 betrugen diese 5,6 %, 4,7 %, 4,4 % und 5 % und lagen damit im Mittel um fast 1,1 %-Punkte unter dem in der Mietkalkulation angesetzten Zinssatz.

2.3.4 Baukosten

Der Mietkalkulation für die Gruppen A, B und C legte der Landesbetrieb um 487 000 DM zu hohe Baukosten zugrunde. Er unterließ es, einen die Herstellungskosten der Heizzentrale betreffenden Teilbetrag von 160 000 DM auf die Sporthalle und das Gebäude 5 umzulegen. Nach den zur Zeit der örtlichen Erhebungen maßgeblichen Kostendaten des Landesbetriebs unterschreiten die tatsächlichen Baukosten den in der Kalkulation angesetzten Betrag um 190 000 DM. Da zum Zeitpunkt der Erstellung des Mietangebots die tatsächlichen Baukosten weitgehend festgestanden haben und das Baukostenrisiko für den Landesbetrieb insoweit entfallen ist, besteht kein Grund, in der Mietkalkulation den höheren Gesamtbetrag der Baukosten aus der Kostenberechnung zur Haushaltsunterlage –Bau– anzusetzen. Darüber hinaus wurde der Baukostenzuschuss nicht in voller Höhe, sondern nur mit einem Betrag von 28,86 Mio. DM von den Baukosten abgesetzt.

Das Ministerium der Finanzen hat zugesagt, dass die Mietberechnung entsprechend modifiziert werde. Es stimmt mit dem Rechnungshof darin überein, dass in dem hier vorliegenden Ausnahmefall die tatsächlichen Baukosten, ansonsten aber die in der Kostenberechnung ausgewiesenen Baukosten für die Ermittlung der Mieten maßgebend seien. Die Clearingstelle beim Ministerium werde die den Mietangeboten zugrunde liegenden Baukosten prüfen. Damit sei auf Seiten des Landes eine ausreichende Kontrollfunktion vorhanden.

Dazu ist zu bemerken, dass die Verfahrensregelungen des Ministeriums der Finanzen über den Abschluss oder die Änderung von Nutzungsentgeltvereinbarungen[16)] nicht vorsehen, dass mit dem Mietangebot auch eine Kostenberechnung vorzulegen ist. Dies wäre aber Voraussetzung dafür, dass die Clearingstelle ihre Kontrollfunktion wahrnehmen kann.

2.3.5 Baunebenkosten

Die für die Berechnung der Mieten maßgeblichen Baunebenkosten sind nach einer vorläufigen Ermittlung um 1,5 Mio. DM zu hoch angesetzt. Dabei handelt es sich um Ausgaben, die vor der Gründung des Landesbetriebs angefallen und aus dem Landeshaushalt finanziert worden sind. Diese Kosten dürfen in der Mietkalkulation nicht in Ansatz gebracht werden.

Das Ministerium der Finanzen hat zugesagt, dass die Mietberechnung entsprechend modifiziert werde.

2.3.6 Bauzeitzinsen

Die Bauzeitzinsen, die der Landesbetrieb – ausgehend von 40,29 Mio. DM Gesamtbaukosten – mit 2,18 Mio. DM angesetzt hat, sind nicht ordnungsgemäß belegt. Der für die Ermittlung der Bauzeitzinsen gewählte Zinssatz von 6 % liegt 1,7 %-Punkte über den zur Bauzeit für Zwischenfinanzierungen üblichen Konditionen [17)]. Da der aus der Feuerschutzsteuer geleistete Baukostenzuschuss von 29 Mio. DM nicht zwischenfinanziert werden musste, hätten die Bauzeitzinsen nicht auf der Grundlage der Gesamtbaukosten, sondern des nach Abzug des Baukostenzuschusses verbleibenden Restbetrags ermittelt werden müssen. Infolgedessen mindern sich die Bauzeitzinsen nach einer vorläufigen Ermittlung auf 0,42 Mio. DM. Dabei ist weiter zu berücksichtigen, dass ein Teil dieser Zwischenfinanzierungskosten nicht über die Miete verrechnet werden darf, da er vor der Gründung des Landesbetriebs angefallen und aus dem Landeshaushalt finanziert worden ist.

Das Ministerium der Finanzen hat zugesagt, dass die Bauzeitzinsen auf der Grundlage des nach Abzug des Baukostenzuschusses verbleibenden Restbetrags ermittelt würden. Der Zinssatz solle, wie vorgeschlagen, 4,27 % betragen. Die dem Landesbetrieb entstandenen Bauzeitzinsen würden nachvollziehbar belegt.

Im Hinblick auf eine durch Restarbeiten verursachte Bauzeitüberschreitung, die vom Nutzer nicht zu vertreten ist, bestehen darüber hinaus Bedenken, ob

- Art und Umfang der Restarbeiten eine Erhöhung des für die Zinsberechnung maßgeblichen Bauzeitansatzes rechtfertigen,
- der Landesbetrieb die Kosten der von der Bauzeitüberschreitung betroffenen technischen Sondereinrichtungen über die gesamte Bauzeit zwischenfinanzieren musste,
- dem Nutzer die von ihm nicht zu vertretenden längeren Bauzeiten und dadurch bedingte Mehrkosten bei der Zwischenfinanzierung über die Miete in Rechnung gestellt werden dürfen.

Das Ministerium der Finanzen hat sich dazu nicht geäußert.

2.3.7 Buchwert der Liegenschaft

Bei dem in der Mietkalkulation angesetzten Buchwert der Liegenschaft blieb ein Substanzverlust außer Betracht, der auf einen vor der Gründung des Landesbetriebs durchgeführten Abbruch einzelner Gebäude und Gebäudeteile in einer Größenordnung von mehr als 15 000 m³ umbauten Raums zurückzuführen ist. Der Buchwert mindert sich infolgedessen um schätzungsweise 1,5 Mio. DM.

Das Ministerium der Finanzen hat zugesagt, dass die Buchwerte berichtigt würden und dies in der Mietberechnung entsprechend berücksichtigt werde.

16) Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 8. November 2000.

17) So wurde zum Beispiel für ein Darlehen zur Ablösung des Vorschusskontos ein Zinssatz von 4,27 % vereinbart.

2.4 Refinanzierung der Investitionen

2.4.1 Gebäude und Außenanlagen

Die von dem Landesbetrieb kalkulierte Miete bildet den durch die Bereitstellung und Nutzung der Immobilie verursachten Ressourcenverbrauch nur unvollständig ab. Bei der Ermittlung der Refinanzierungskosten blieb der Baukostenzuschuss außer Betracht. Eine sachgerechte Abbildung des Ressourcenverbrauchs setzt voraus, dass die Miete in Form einer Vollkostenrechnung ermittelt wird. Auf diese Weise können auch zutreffende Daten für Kosten-Nutzen-Analysen, Mietpreisvergleiche oder für die Kosten- und Leistungsrechnung der Nutzer gewonnen werden. Werden die Baukosten ganz oder teilweise durch Zuschüsse aus dem Landeshaushalt mitfinanziert, kann das Nutzungsentgelt so ermittelt werden, dass der Baukostenzuschuss als ein „Mieterdarlehen“ in die Berechnung eingestellt und die sich daraus ergebenden Annuitäten mit der Kostenmiete verrechnet werden.

Das Ministerium der Finanzen hat sich hierzu nicht geäußert.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die wirtschaftliche Nutzungsdauer von Sonderimmobilien mindestens 50 Jahre beträgt. Er hat seiner Berechnung diesen Refinanzierungszeitraum zugrunde gelegt. Der Landesbetrieb vertritt dagegen die Auffassung, dass die wirtschaftliche Nutzungsdauer von Sonderimmobilien 30 Jahre betrage und innerhalb dieser Zeit ein „nahezu 100 %iger Werteverzehr“ eintrete[18]. Übt der Mieter nach dem Ende der vereinbarten Laufzeit die Option auf eine Verlängerung der Nutzungszeit aus, soll nach dem Mietvertragsentwurf die zu diesem Zeitpunkt maßgebliche Miete in der folgenden Vertragsperiode entsprechend der Wertsicherungsklausel fortgeschrieben werden. Dies hätte zur Konsequenz, dass der Nutzer über die Mietzahlungen auch dann noch für die kalkulatorische Abschreibung und Verzinsung der Gesamtinvestitionskosten aufkommen müsste, wenn die baulichen Anlagen bereits refinanziert sind.

Das Ministerium der Finanzen hat dazu bemerkt, dass die Investitionskosten gleichmäßig auf die Mietvertragsdauer zu verteilen seien. Eine Abschreibungsdauer von 50 Jahren werde dem Lebenszyklus von Immobilien nicht gerecht und fände in der Immobilienwirtschaft in der Regel keine Anwendung. Den Feststellungen des Rechnungshofs werde jedoch soweit entsprochen, dass in künftigen Fällen bereits bei Abschluss eines Mietvertrags in einem Ergänzungsvertrag festgeschrieben werden solle, bei anschließender Weitervermietung auf eine Abschreibung auf den Altbestand bei der Bemessung der künftigen Miete zu verzichten.

Der Refinanzierungszeitraum und die wirtschaftliche Nutzungsdauer müssen nicht deckungsgleich sein. Sie können unabhängig voneinander festgelegt werden. Bei Annahme einer mit der Grundmietzeit übereinstimmenden Refinanzierungszeit von 30 Jahren darf die Miete im Fall einer Vertragsverlängerung

– nur noch durch Kostenansätze für die Bauunterhaltung, die Bodenwertverzinsung und die substantielle Werterhaltung bestimmt werden,

– keine Anteile mehr für die kalkulatorische Abschreibung und Verzinsung der Investitionskosten enthalten.

Hierzu ist anzumerken, dass die Verkürzung des Refinanzierungszeitraums zunächst eine stärkere jährliche Belastung des Landeshaushalts und für den Landesbetrieb eine höhere Liquidität zur Folge hat.

2.4.2 Technische Sondereinrichtungen

Die für die technischen Sondereinrichtungen pauschal angenommene Nutzungsdauer von zehn Jahren ist nicht hinreichend belegt. Aufgrund der unterschiedlich langen Nutzungsdauer ist es problematisch, die Gebäudemieten und die Mieten für technische Sondereinrichtungen in einem Betrag zusammenzufassen. Die Auswirkung von Ersatzbeschaffungen auf die Höhe der Miete ist im Mietvertragsentwurf nicht eindeutig geregelt und kann finanzielle Nachteile für den Mieter zur Folge haben. Die Verschiedenartigkeit der technischen Sondereinrichtungen lässt keine pauschalen Regelungen zu. Sie erfordern gesonderte Mietkalkulationen und differenzierte Vereinbarungen, die einen erheblichen Verwaltungsaufwand verursachen. Diese Schwierigkeiten lassen sich vermeiden, wenn die technischen Sondereinrichtungen aus dem Mietvertrag herausgelöst und als

18) Dem kann nicht gefolgt werden. Schon der Hinweis darauf, dass die Gebäude der ehemaligen Landespolizeischule nach ca. 40 Jahren noch mit einem Restwert von mehr als 7 Mio. DM im Anlagevermögen des Landesbetriebs aktiviert worden sind und unter „normalen“ Umständen auch noch wesentlich länger ihren ursprünglichen Zweck hätten erfüllen können, dürfte genügen, um die Hypothese eines 100 %igen Werteverzehrs in 30 Jahren zu widerlegen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch der Umstand, dass der Landesbetrieb die in der zweiten Hälfte der 50er Jahre erbaute, bislang nicht modernisierte Sporthalle mit einer Restnutzungsdauer von 20 Jahren in seine Bilanz eingestellt hat; d. h. der Landesbetrieb geht damit selbst von einer wirtschaftlichen Nutzungsdauer von rd. 60 Jahren für dieses Bauwerk aus.
Da es keine wissenschaftlich abgesicherten Verfahren zur Ermittlung der wirtschaftlichen Nutzungsdauer von Gebäuden gibt, muss hilfsweise auf Erfahrungswerte, wie sie in verschiedenen Nutzungsdauertabellen oder in der Fachliteratur angegeben und in der Wertermittlungspraxis üblich sind, zurückgegriffen werden, vgl. z. B. Handbuch der standardisierten Kosten- und Leistungsrechnung in Rheinland-Pfalz, Anhang 14.7; KLR-Handbuch des Bundes; KGSt-Bericht 1/1999, Abschreibungssätze in der Kommunalverwaltung; Anlage 5 der Wertermittlungsrichtlinien (WertR 1991); Monetäre Bewertung von Hochschulliegenschaften, Hochschulplanung Band 130, S. 22 f., HIS GmbH, Hannover 1998. Danach kann eine wirtschaftliche Nutzungsdauer von mindestens 50 Jahren als realistisch angenommen werden.

haushaltsfinanzierte Einrichtungen im „Eigentum des Nutzers“ behandelt werden. Der Nutzer müsste in diesem Fall die Verantwortung für die Instandhaltung und Ersatzbeschaffung dieser Einrichtungen übernehmen. Nach überschlägiger Ermittlung verringert sich der auf die Gebäudemiete anzurechnende Anteil des Baukostenzuschusses dadurch von 29 Mio. DM auf 22,7 Mio. DM.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat diesen Vorschlag befürwortet, da er eine größere Flexibilität und eine schnellere Beseitigung von Störungen im Bereich der technischen Sondereinrichtungen ermögliche. Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, derzeit werde eine Anlage zum Mietvertrag erstellt, die Art, Umfang und Kosten der in das Eigentum des Nutzers zu übertragenden technischen Sondereinrichtungen ausweise.

2.4.3 Wertsicherungsklausel

Die am Lebenshaltungskostenindex für private Haushalte orientierte Wertsicherungsklausel unterwirft einzelne Kostenbestandteile der Miete, die keinen Preissteigerungen unterliegen – wie z. B. die kalkulatorische Verzinsung und die Bodenwertverzinsung –, einer automatischen Anpassung. Tatsächlich können nur die Ausgaben für die Instandhaltung einer Preissteigerung unterliegen. Diese ist jedoch nicht von der Entwicklung der Lebenshaltungskosten privater Haushalte, sondern von der Baupreisentwicklung abhängig. Unabhängig davon hat der Landesbetrieb bei seiner Kalkulation bereits eine Steigerung der Instandhaltungskosten um jährlich 3 % berücksichtigt. Daher ist es nicht gerechtfertigt, diese Aufwendungen über eine Wertsicherungsklausel, deren Bemessung im Einzelfall ohnehin problematisch ist, einer weiteren Preissteigerung zu unterwerfen.

Das Ministerium der Finanzen vertritt die Auffassung, dass der Baukostenindex kurzfristigen konjunkturellen Schwankungen unterliege und somit ein erhebliches Haushaltsrisiko zur Folge habe. Eigene Überprüfungen hätten ergeben, dass der Lebenshaltungskostenindex die günstigste Bemessungsgrundlage darstelle.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die Ermittlung des für die substantielle Werterhaltung notwendigen Mietanteils nicht überwiegend an haushaltswirtschaftlichen Überlegungen ausgerichteten Bemessungskriterien unterworfen werden darf. Es geht nicht darum, die günstigste Bemessungsbasis für Mieterhöhungen herauszufinden, sondern vielmehr darum, eine angemessene substantielle Werterhaltung des Immobilienvermögens des Landes sicherzustellen und hierfür hinreichend objektive Kriterien festzulegen. Die Annahme, dass die Anwendung des Lebenshaltungskostenindexes langfristig zu geringeren Mietsteigerungen führen werde, gründet auf einer Prognose, die maßgeblich von den sehr hohen Baupreissteigerungen in dem Betrachtungszeitraum 1989 bis 1998 beeinflusst worden ist. Es ist fraglich, ob diese Entwicklung in die Zukunft fortgeschrieben werden kann, zumal die Baupreise seit Jahren stagnieren. Mieterhöhungen nach dem von dem Ministerium der Finanzen vorgesehenen Verfahren tragen den an dem Ziel einer nachhaltigen Vermögensbewirtschaftung ausgerichteten Gesichtspunkten nicht hinreichend Rechnung.

2.5 Berechnungsmodell des Rechnungshofs

Der Rechnungshof schlägt aufgrund der bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse ein Berechnungsmodell für Mieten von Sonderimmobilien vor, das einfacher zu handhaben ist und für den Mieter transparenter und leichter nachvollziehbar ist als das Kalkulationsverfahren des Landesbetriebs. Nach diesem Modell setzt sich die Miete aus Ansätzen für die Instandhaltungskosten und die Bodenwertverzinsung sowie aus der kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung des in der Immobilie gebundenen Kapitals zusammen. Bei einer nach diesem Modell berechneten Miete erübrigt sich eine Wertsicherungsklausel. Angemessene Mieterhöhungen und eine substantielle Werterhaltung werden sichergestellt, indem die Ansätze für die Instandhaltungskosten und für die Herstellungskosten jährlich nach Maßgabe des Baukostenindexes fortgeschrieben und die Abschreibungsbeträge auf der Grundlage von Wiederbeschaffungszeitwerten[19] ermittelt werden. Die Mieterhöhung ergibt sich danach aus der Steigerung des Instandhaltungsansatzes und dem Differenzbetrag zwischen der Abschreibung nach Wiederbeschaffungszeitwerten und der Abschreibung nach den Herstellungskosten.

Ausgehend von einer der wirtschaftlichen Nutzungsdauer entsprechenden Refinanzierungszeit von 50 Jahren hat der Rechnungshof auf der Grundlage seines Modells eine vorläufige Vollkostenmiete von 1,57 Mio. € jährlich für die Jahre 2000 bis 2003 ermittelt. Dieser Betrag verringert sich aufgrund des in der Berechnung als „Mieterdarlehen“ anzusetzenden Baukostenzuschusses um 0,73 Mio. € auf 0,84 Mio. €. Bei Annahme einer Refinanzierungszeit von 30 Jahren würde sich dieser Betrag auf 0,92 Mio. € erhöhen. Eine genaue Berechnung der Miete setzt voraus, dass der Landesbetrieb die Bau-, Vorarbeits- und Verwaltungskosten, die Bauzeitzinsen und die Kosten der technischen Sondereinrichtungen zutreffend ermittelt und die betreffenden Feststellungen des Rechnungshofs berücksichtigt. Eine hinreichende Kostentransparenz über den durch die Immobilienbereitstellung und -nutzung bedingten Ressourcenverbrauch, d. h. insbesondere eine vollständige und verursachungsgerechte Darstellung der Baunutzungskosten, lässt sich dabei nur erreichen, wenn die Mieten – nach Gebäuden getrennt – neu ermittelt werden.

19) Das Verfahren entspricht insoweit einer Empfehlung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle, vgl. KGSt-Bericht Nr. 1/1995, Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage, Tz. 5.3.1, S. 20 f.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, die Miete werde derzeit neu ermittelt. Ein Großteil der Feststellungen des Rechnungshofs werde beachtet. Der Landesbetrieb komme nach seinem Berechnungsmodell zu einem annähernd gleichen Ergebnis. Allerdings werde die Wertsicherungsklausel weiterhin angewandt.

Die von dem Rechnungshof geforderte Neuberechnung der Miete liegt bisher nicht vor. Nach der Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen ist eine abschließende Klärung des Berechnungsverfahrens noch nicht möglich.

Das Ministerium der Finanzen hat allgemein ausgeführt, der Landesbetrieb agiere mit Gewinnerzielungsabsicht.

Dem kann nach Auffassung des Rechnungshofs bei der Mietpreisbildung für Sonderimmobilien keine Bedeutung zukommen, da es für diese keine marktgängigen Mieten gibt und Gewinne ausschließlich aus dem weitgehend kreditfinanzierten Haushalt finanziert werden müssten. Finanzwirtschaftlicher Unternehmenszweck kann bei Leistungen für das Land nicht die Gewinnmaximierung zu Lasten des Landeshaushalts sein. Die Aufgabe des Landesbetriebs besteht darin, Immobilien zu möglichst wirtschaftlichen Konditionen bereitzustellen und zu bewirtschaften.

2.6 Vom Landesfeuerwehrverband genutztes Gebäude

Nach vorläufiger Einschätzung ist davon auszugehen, dass die zwischen dem Ministerium des Innern und für Sport und dem Landesfeuerwehrverband vereinbarte Miete für das Gebäude die tatsächlichen Kosten der Immobiliennutzung und das dem Landesbetrieb danach zustehende Nutzungsentgelt nicht decken werden. Der Differenzbetrag stellt eine im Landeshaushalt bislang nicht ausgewiesene Zuwendung an den Landesfeuerwehrverband dar. Eine „Quersubventionierung“ dieses Fehlbetrags, z. B. durch eine Erhöhung der Mietansätze für andere Gebäude, würde dem Grundsatz der Kostentransparenz widersprechen.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat bemerkt, der in Ansatz zu bringende Mietzins würde sich nahezu verdoppeln, wenn für die Büroräume des Landesfeuerwehrverbands die gleichen Mieten wie für die Flächen im Verwaltungsgebäude zu zahlen seien. Eine Erhöhung der finanziellen Zuwendungen an den Landesfeuerwehrverband sei aufgrund des immer geringer werdenden Anteils des Landes am Aufkommen der Feuerschutzsteuer nicht möglich. Der Status quo müsse daher für die Dauer der Vertragszeit akzeptiert werden.

Das Ministerium der Finanzen hat darauf hingewiesen, dass bei „Untermietungsverhältnissen“ im Landesbereich in der Regel keine marktgängigen Mieten erzielt würden. Aus verwaltungsökonomischen Gründen solle von der „haushaltsmäßigen Darstellung dieser Quersubventionierung“ abgesehen werden.

Diese Auffassung begegnet im Hinblick auf das Budgetrecht des Parlaments und den Grundsatz der Haushaltsklarheit Bedenken. Im Übrigen steht dem Landesbetrieb eine bei wirtschaftlicher Betriebsführung kostendeckende Miete für das Gebäude zu. Dessen ungeachtet stellen sich die Fragen, ob

– der Landesfeuerwehrverband die ihm nach dem Mietvertrag obliegenden Investitionen in das Gebäude in vollem Umfang getätigt hat [20],
– es insoweit gerechtfertigt ist, dem Verband das Gebäude faktisch mietfrei zu überlassen.

2.7 Energiemanagement

Messeinrichtungen für eine differenzierte, nach Gebäuden sowie energieintensiven Anlagen und Nutzungsbereichen getrennte Verbrauchserfassung sind nicht installiert. Damit fehlt eine grundlegende Voraussetzung für ein wirksames Energiemanagement und -controlling zur Minimierung der Verbrauchskosten.

Das Ministerium des Innern und für Sport befürwortet die Installation entsprechender Messeinrichtungen. Das Ministerium der Finanzen will zu gegebener Zeit mitteilen, welche konkreten Schritte im Hinblick auf ein Energiemanagement vorgenommen werden sollen.

20) Nach § 2 Nr. 4 des Mietvertrags war der Landesfeuerwehrverband spätestens zum 31. Dezember 2002 zur Rechnungslegung über die von ihm durchgeführten Sanierungs- und Renovierungsarbeiten verpflichtet. Ein Nachweis hierfür konnte dem Rechnungshof nicht vorgelegt werden.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) alle Gebäude in die Mietberechnung für die Gesamtliegenschaft einzubeziehen und die kalkulatorischen Mieten unter Berücksichtigung des Baukostenzuschusses nach Gebäuden getrennt zu ermitteln,

b) von einer Wertsicherungsklausel abzusehen und an Stelle dessen Mieterhöhungen für Sonderimmobilien nach hinreichend objektiven Kriterien zu ermitteln, so dass eine angemessene substantielle Werterhaltung des Immobilienvermögens sichergestellt ist,

c) die Kostentransparenz bei den Instandhaltungskosten für Sonderimmobilien durch Nachweispflichten des Landesbetriebs gegenüber den Mietern zu verbessern und – für den Fall erheblicher Abweichungen – eine Öffnungsklausel in den Mietverträgen vorzusehen,

d) Bauzeitzinsen nachvollziehbar zu belegen und für eine vom Nutzer nicht zu vertretende Bauzeitverlängerung keine Zinsen anzusetzen,

e) die Ausgaben für Kunst am Bau nicht in die Mietberechnung einzubeziehen, sondern im Landeshaushalt abzuwickeln,

f) den Differenzbetrag zwischen den tatsächlichen Kosten der Immobiliennutzung und den Einnahmen aus der Untervermietung des vom Landesfeuerwehrverband genutzten Gebäudes als Zuwendung an diesen im Landeshaushalt auszuweisen,

g) in der Landesfeuerwehrschule Messeinrichtungen für eine differenzierte Erfassung des Energieverbrauchs zu installieren.

Die Stellungnahmen des Ministeriums der Finanzen und des Ministeriums des Innern und für Sport sind unter Nr. 2 dargestellt.

7. Aufwand für die Personalverwaltung bei den Ministerien und nachgeordneten Landesdienststellen

Nach dem Ergebnis eines Vergleichs der Bearbeitungszahlen wurden die Aufgaben der Personalverwaltung von den Ministerien und nachgeordneten Landesdienststellen mit unterschiedlich hohem Aufwand wahrgenommen.

Die Bearbeitungszahlen je Kraft lagen teilweise unter der Hälfte des Mittelwerts der drei besten Verwaltungen. Bei Zugrundelegung dieses Werts besteht bei den geprüften Behörden rein rechnerisch ein Einsparpotential von etwa 37 Stellen. Mit vertiefenden Untersuchungen sollten die konkreten Einsparmöglichkeiten offen gelegt werden.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat den Aufwand für die Personalverwaltung bei den Ministerien und nachgeordneten Landesdienststellen geprüft. Insgesamt waren 59 Behörden in die Prüfung einbezogen.

Die untersuchten Dienststellen haben den Personalaufwand für die Wahrnehmung der Aufgaben der Personalverwaltung für ihren unmittelbaren Bereich sowie die Anzahl der Personalfälle in vom Rechnungshof entwickelten standardisierten Erhebungsbögen erfasst. Sie erhielten dazu einen einheitlichen Katalog, in dem die Aufgaben der Personalverwaltung detailliert beschrieben waren. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass von einem inhaltlich gleichen Aufgabenbereich ausgegangen wurde.

Es sollten Kennzahlen für die Wahrnehmung der Aufgaben der Personalverwaltung ermittelt werden, aufgrund derer Erkenntnisse über Rationalisierungspotentiale gewonnen werden können, die Anlass für eingehendere Untersuchungen der Behörden selbst sein sollten (Benchmarking)[1]. Denn mit dem Einsatz von Benchmarking können analytische Personalbedarfsermittlungen und aufgabenkritische Überprüfungen der Verwaltungsaufgaben einer Behörde nicht ersetzt werden.

Im Rahmen der Prüfung wurden für den Bereich der Personalverwaltung Vergleichsringe (Ministerien, Landesämter, Polizeidienststellen, Justizbehörden) gebildet, weil vergleichende Betrachtungen nur bei Behörden möglich sind, die im Wesentlichen die gleichen Aufgaben wahrnehmen und der gleichen Hierarchieebene angehören.

1) Unter Benchmarking wird ein kontinuierlicher Prozess verstanden, bei dem Produkte, Dienstleistungen sowie Prozesse und Methoden über mehrere Organisationen hinweg verglichen werden. Dabei sollen Unterschiede und Möglichkeiten zur Verbesserung ermittelt werden. Benchmarking soll Anregungen zu Verbesserungsmöglichkeiten geben und einen Wettbewerb um die „besten Lösungen“ initiieren. Die Methode wird vor allem von Finanzkontrollbehörden in Großbritannien im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsprüfungen eingesetzt und hat sich dort bewährt.

Die ermittelten Kennzahlen (Personalfälle je Vollzeitkraft) zeigten eine große Bandbreite. Das war u. a. darauf zurückzuführen, dass die Aufgabenabgrenzung sowie die Ermittlung des Aufwands und der Anzahl der Personalfälle nicht immer einheitlich gehandhabt wurden [2].

Um eine zu große Bandbreite bei den ermittelten Werten auszugleichen, wurde ein gewichteter Mittelwert aus den Kennzahlen der drei besten Behörden innerhalb eines Vergleichsrings als Orientierungsgröße (Benchmark-Wert) gebildet. Den Benchmark-Werten wurden die Durchschnittswerte der anderen Behörden des Vergleichsrings gegenübergestellt und daraus wurde ein mögliches Einsparpotential errechnet [3].

Die Untersuchung des Rechnungshofs hat sich auf quantitative Aussagen beschränkt, zumal bei der Verwendung von Benchmarking als reinem Kennzahlensystem unberücksichtigt bleibt, wie die Ergebnisse im Hinblick auf die Arbeitsorganisation und die Arbeitsqualität zu beurteilen sind. Mögliche Stellenminderungen wurden daher nur rein rechnerisch dargestellt, von konkreten Einsparvorschlägen wurde abgesehen. Die Vergleichszahlen geben Anhaltspunkte dafür, bei welchen Dienststellen vertiefende Untersuchungen vorzunehmen sind.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Ressortübergreifende Vergleiche

2.1.1 Ministerien

Bei den Ministerien waren 2 191 Personen beschäftigt. Die Aufgaben der Personalverwaltung für diese Bediensteten wurden von 29,1 Vollzeitkräften bewältigt:

Ministerien	Personalfälle	Aufwand (Kräfte)	Personalfälle je Kraft
Ministerium des Innern und für Sport	495	5,95	83
Ministerium der Finanzen	225	3,26	69
Ministerium der Justiz	161	1,14	141
Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit	195	2,96	66
Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	427	4,65	92
Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend	198	3,10	64
Ministerium für Umwelt und Forsten	253	4,92	51
Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur	237	3,10	76
Summe	2 191	29,08	75

Aus den drei besten Kennzahlen (Ministerium der Justiz mit 141 Personalfällen, Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau mit 92 Personalfällen und Ministerium des Innern und für Sport mit 83 Personalfällen) wurde der Benchmark-Wert von 92 Personalfällen je Kraft ermittelt.

Die durchschnittliche Betreuungsrelation der übrigen Ministerien lag bei 64 Personalfällen je Kraft. Wenn es gelänge, diesen Durchschnittswert auf das Niveau des Benchmark-Wertes von 92 anzuheben, könnten rein rechnerisch fünf Stellen eingespart werden.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, dass der Aufwand für die Personalverwaltung um 0,68 Kräfte zu hoch angegeben worden sei. Ohne Berücksichtigung dieses Anteils läge die Betreuungsrelation bei 94 Personalfällen je Kraft.

2) Die nachfolgend dargestellten Prüfungsergebnisse sind wegen des zugrunde liegenden umfangreicheren Aufgabenkatalogs nicht vergleichbar mit den bei anderen Prüfungen festgestellten Kennzahlen für die reine Personalsachbearbeitung (vgl. beispielsweise Jahresbericht 2002, Tz. 19 – Organisation der Schulaufsicht, Drucksache 14/1880, S.114).

3) Da der Benchmark-Wert durch Mittelung festgestellt wurde, können auch Einsparmöglichkeiten bei den Behörden bestehen, die bei der Ermittlung des Wertes berücksichtigt wurden.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, dass vordringlich auf Mitarbeiterebene (mittlerer Dienst) Anlass zur Überprüfung der Anzahl der eingesetzten Bediensteten bestehe. Hier zeichneten sich jedoch im Zusammenhang mit der beabsichtigten Einführung des Personalverwaltungssystems DIPSY [4] auch Mehrbelastungen ab.

Demgegenüber ist anzumerken, dass das System nach Mehrbelastungen in der Einführungsphase zu Entlastungen führen soll.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit hat darauf verwiesen, dass es vergleichsweise mit erheblich mehr Sonderlaufbahnen und Fachpersonal befasst sei, wodurch ein zusätzlicher Aufwand entstehe. Unabhängig davon sei Personal umgeschichtet worden, was zu einer höheren Betreuungsrelation von 79 Personalfällen geführt habe.

Das Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend und das Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur haben den Aufwand für die Personalverwaltung inzwischen reduziert und erreichen dadurch eine Betreuungsrelation von jeweils 90 Personalfällen je Kraft.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat darauf hingewiesen, dass in den Erhebungsbögen ein zu hoher Aufwand für die Personalverwaltung angegeben worden sei. Die Abgrenzung der Tätigkeiten für das eigene Personal und das der nachgeordneten Dienststellen sei nicht hinreichend präzise erfolgt. Auch seien Tätigkeiten berücksichtigt worden, die nicht zur Personalverwaltung gehörten. Nach der Überprüfung des Aufwands läge die Betreuungsrelation tatsächlich bei 70 Personalfällen. Das Ministerium hat zugesichert, die Organisation des Personalreferats mit dem Ziel einer Personaleinsparung zu überprüfen.

2.1.2 Landesämter

Für die Personalverwaltung bei ausgewählten Landesämtern waren 30,5 Vollzeitkräfte eingesetzt; sie betreuten insgesamt 2 681 Personalfälle:

Landesamt	**Personalfälle**	**Aufwand (Kräfte)**	**Personalfälle je Kraft**
Statistisches Landesamt	451	7,00	64
Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation	393	3,30	119
Oberfinanzdirektion – Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle –	555	4,10	135
Oberfinanzdirektion – Besitz- und Verkehrssteuerabteilung; Zentrale Datenverarbeitung der Finanzverwaltung; Geschäftsbereich Bundesbau –	423	3,62	117
Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung	303	5,37	56
Geologisches Landesamt	89	1,80	49
Eichdirektion	94	1,83	51
Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd – Zentralstelle der Forstverwaltung (ohne ZeBIT, FAWF, FBZ)[5] –	273	2,69	101
Landesamt für Denkmalpflege	100	0,80	125
Summe	2 681	30,51	88

Aus den drei besten Kennzahlen (Oberfinanzdirektion – Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle – mit 135 Personalfällen, Landesamt für Denkmalpflege mit 125 Personalfällen und Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation mit 119 Personalfällen) wurde der Benchmark-Wert von 128 ermittelt.

4) Dialogisiertes integriertes Personalverwaltungssystem.

5) Zentrum für Benutzerservice und Informationstechnik Emmelshausen, Forschungsanstalt für Waldökologie und Forstwirtschaft Trippstadt, Forstliches Bildungszentrum Hachenburg.

Die durchschnittliche Betreuungsrelation der übrigen Landesämter lag bei 73 Personalfällen je Kraft. Wenn es gelänge, diesen Durchschnittswert auf das Niveau des Benchmark-Wertes von 128 anzuheben, könnten rein rechnerisch 9,5 Stellen eingespart werden.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, dass sich beim Statistischen Landesamt die Betreuungsrelation teilweise aus der aufgabenbedingten, heterogenen Personalstruktur erkläre. Ungeachtet dessen solle der Personaleinsatz um zwei Kräfte reduziert werden. Daraus ergebe sich eine Betreuungsrelation von 90 Personalfällen. Beim Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation sei eine Verbesserung der Betreuungsrelation bis zum Benchmark-Wert von 128 erreichbar.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit hat die geringere Betreuungsrelation beim Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung vor allem mit dem grundlegenden Modernisierungsprozess in der Versorgungs- und Sozialverwaltung erklärt. Das habe zu Mehraufwand in der Personalverwaltung geführt.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat darauf verwiesen, dass sich aus der Zusammenlegung des Geologischen Landesamts mit dem Bergamt zum Landesamt für Geologie und Bergbau (1. Oktober 2002) eine Betreuungsrelation von 86 Personalfällen ergebe. Der Aufwand der Eichdirektion könne vermindert werden, sodass eine Betreuungsrelation von 58 Personalfällen erreicht werde. Weitere Verbesserungen hält das Ministerium mit Blick auf die kleinen Dienststellen und den mit der Betreuung von technischem Personal verbundenen größeren Aufwand nicht für realisierbar.

Demgegenüber wird beim Landesamt für Denkmalpflege – bei vergleichbarem Personalkörper – eine Betreuungsrelation von 125 Personalfällen erreicht.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat angemerkt, dass die Zentralstelle der Forstverwaltung im Erhebungszeitraum in nicht unerheblichem Umfang in die Vorbereitungen der Forstorganisationsreform eingebunden gewesen sei.

2.2 Ressortbezogene Vergleiche

2.2.1 Polizeidienststellen

Polizeipräsidien

Für die Personalverwaltung der bei den fünf Polizeipräsidien einbezogenen 8 688 Personalfälle waren insgesamt 56,4 Vollzeitkräfte eingesetzt:

Polizeipräsidien	**Personalfälle**	**Aufwand (Kräfte)**	**Personalfälle je Kraft**
Polizeipräsidium Koblenz	2 545	18,60	137
Polizeipräsidium Mainz	1 715	9,75	176
Polizeipräsidium Rheinpfalz	1 990	10,30	193
Polizeipräsidium Westpfalz	1 135	7,77	146
Polizeipräsidium Trier	1 303	9,95	131
Summe	8 688	56,37	154

Aus den drei besten Kennzahlen (Polizeipräsidium Rheinpfalz mit 193 Personalfällen, Polizeipräsidium Mainz mit 176 Personalfällen und Polizeipräsidium Westpfalz mit 146 Personalfällen) wurde der Benchmark-Wert von 174 ermittelt.

Die durchschnittliche Betreuungsrelation der übrigen Polizeipräsidien lag bei 135 Personalfällen je Kraft. Wenn es gelänge, diesen Durchschnittswert auf das Niveau des Benchmark-Wertes von 174 anzuheben, könnten rein rechnerisch sechs Stellen eingespart werden.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, dass bei der Erfassung des Personal- und Verwaltungsaufwands die erhobenen Grunddaten der Polizeipräsidien nicht identisch seien. Dieser Umstand habe vor allem beim Polizeipräsidium Koblenz zu einer relativ niedrigen Kennzahl und damit rein rechnerisch zu einer Überbesetzung geführt; die Betreuungsrelation der anderen Polizeipräsidien sei hingegen verbessert worden, was die Personalausstattung dort günstiger erscheinen lasse.

Sonstige Polizeidienststellen

Für die Personalverwaltung der bei den sonstigen Polizeidienststellen einbezogenen 2 283 Personalfälle waren insgesamt 23,5 Vollzeitkräfte eingesetzt:

Sonstige Polizeidienststellen	Personalfälle	Aufwand (Kräfte)	Personalfälle je Kraft
Zentralstelle für Polizeitechnik	139	3,30	42
Bereitschaftspolizei	1 473	13,18	112
Landeskriminalamt	425	5,08	84
Wasserschutzpolizei	246	1,98	124
Summe	2 283	23,54	97

Aus den drei besten Kennzahlen (Wasserschutzpolizei mit 124 Personalfällen, Bereitschaftspolizei mit 112 Personalfällen und Landeskriminalamt mit 84 Personalfällen) wurde der Benchmark-Wert von 106 ermittelt.

Die Betreuungsrelation der Zentralstelle für Polizeitechnik lag bei 42 Personalfällen je Kraft. Wenn es gelänge, diesen Wert auf das Niveau des Benchmark-Wertes von 106 anzuheben, könnten rein rechnerisch zwei Stellen eingespart werden.

Über die rein rechnerische Einsparung besteht mit dem Ministerium des Innern und für Sport Übereinstimmung. Bevor Folgerungen gezogen werden, seien weitere Klärungen erforderlich.

2.2.2 Justizbehörden

Obere Landesgerichte

Für die Personalverwaltung der bei den sechs oberen Landesgerichten einbezogenen 481 Personalfälle waren insgesamt 5,3 Vollzeitkräfte eingesetzt:

Gericht	Personalfälle	Aufwand (Kräfte)	Personalfälle je Kraft
Oberlandesgericht Koblenz	167	0,83	201
Pfälzisches Oberlandesgericht Zweibrücken	105	0,52	202
Oberverwaltungsgericht	78	1,08	72
Finanzgericht	40	1,27	31
Landessozialgericht	55	1,05	52
Landesarbeitsgericht	36	0,57	63
Summe	481	5,32	90

Aus den drei besten Kennzahlen (Pfälzisches Oberlandesgericht Zweibrücken mit 202 Personalfällen, Oberlandesgericht Koblenz mit 201 Personalfällen und Oberverwaltungsgericht mit 72 Personalfällen) wurde der Benchmark-Wert von 144 ermittelt.

Die durchschnittliche Betreuungsrelation der übrigen oberen Landesgerichte lag bei 45 Personalfällen je Kraft. Wenn es gelänge, diesen Durchschnittswert auf das Niveau des Benchmark-Wertes von 144 anzuheben, könnten rein rechnerisch zwei Stellen eingespart werden.

Landgerichte und Staatsanwaltschaften

Für die Personalverwaltung der bei den acht Landgerichten und acht Staatsanwaltschaften einbezogenen 2 822 Personalfälle waren insgesamt 28,5 Vollzeitkräfte eingesetzt:

Landgericht/Staatsanwaltschaft	Personalfälle	Aufwand (Kräfte)	Personalfälle je Kraft
Landgericht Bad Kreuznach	166	2,44	68
Landgericht Koblenz	621	3,79	164
Landgericht Mainz	378	1,90	199
Landgericht Trier	252	1,63	155
Landgericht Frankenthal	281	1,21	232
Landgericht Kaiserslautern	85	0,89	96
Landgericht Landau	79	0,75	105
Landgericht Zweibrücken	79	0,85	93
Staatsanwaltschaft Bad Kreuznach	60	0,80	75
Staatsanwaltschaft Koblenz	269	3,25	83
Staatsanwaltschaft Mainz	135	1,05	129
Staatsanwaltschaft Trier	91	0,80	114
Staatsanwaltschaft Frankenthal	126	3,80	33
Staatsanwaltschaft Kaiserslautern	88	2,70	33
Staatsanwaltschaft Landau	61	1,34	46
Staatsanwaltschaft Zweibrücken	51	1,34	38
Summe	2 822	28,54	99

Aus den drei besten Kennzahlen (Landgericht Frankenthal mit 232 Personalfällen, Landgericht Mainz mit 199 Personalfällen und Landgericht Koblenz mit 164 Personalfällen) wurde der Benchmark-Wert von 186 ermittelt.

Die durchschnittliche Betreuungsrelation der übrigen Landgerichte und der Staatsanwaltschaften lag bei 71 Personalfällen je Kraft. Wenn es gelänge, diesen Durchschnittswert auf das Niveau des Benchmark-Wertes von 186 anzuheben, könnten rein rechnerisch 13 Stellen eingespart werden.

Das Ministerium der Justiz hat die großen Differenzen zwischen den Betreuungsrelationen mit Unterschieden in der Qualität der Leistungserbringung erklärt. Auch seien bei der Einschätzung des Personalaufwands durch die Behörden offensichtlich Ungenauigkeiten aufgetreten. Gleichwohl sollen die ermittelten Benchmark-Werte zum Anlass genommen werden, den Personaleinsatz zu überprüfen und zu optimieren.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) die Ursachen für die unterschiedlichen Bearbeitungszahlen zu ermitteln,

b) bei Dienststellen, die mit ihren Bearbeitungszahlen unter dem Mittelwert der drei besten Verwaltungen liegen, vertiefende Untersuchungen vorzunehmen, um mögliche Stelleneinsparungen festzustellen.

Die Stellungnahmen der Ministerien sind unter Nr. 2 dargestellt.

8. Modellversuch zur automationsgesteuerten Bearbeitung der Einkommensteuererklärungen von Arbeitnehmern

Die Steuerverwaltung des Landes hat seit drei Jahren in einem Modellversuch ein Verfahren zur automationsgesteuerten Veranlagung der Einkommensteuererklärungen von Arbeitnehmern („Black Box“-Verfahren) erprobt. Zweck des Verfahrens ist es, gewichtige Steuerfälle, die voraussichtlich zu höheren Steuereinnahmen führen, maschinell für die sachliche Prüfung auszuwählen.

Der Einsatz des Verfahrens nach der ursprünglichen Konzeption bei allen Finanzämtern hätte zu erheblichen Steuerausfällen geführt. Mehr als ein Fünftel der bei herkömmlicher Bearbeitung erzielten Mehreinnahmen wäre entfallen.

Die Steuerverwaltung setzt das Verfahren in überarbeiteter Form mittlerweile landesweit ein.

1. Gegenstand und Umfang der Prüfung

1.1 Allgemeines

Die Finanzämter bearbeiten in ihren Arbeitnehmerstellen [1] jährlich mehr als 700 000 Einkommensteuerfälle. Die Steuerverwaltung setzt dort etwa 10 % ihres Personals ein [2]. Um ihrem gesetzlichen Auftrag [3], der gleichmäßigen Festsetzung und Erhebung der Steuern nach Maßgabe der Steuergesetze, trotz einer zum Teil noch zunehmenden Fülle an Aufgaben weiterhin gerecht werden zu können, beabsichtigt die Steuerverwaltung, die Effizienz des Personaleinsatzes zu verbessern. Darauf abzielende Maßnahmen sollen auch zu Personaleinsparungen führen.

Die Finanzbehörden bestimmen Art und Umfang der für die Besteuerung erforderlichen Ermittlungen nach den Umständen des Einzelfalls [4]. Dabei können sie das Verhältnis zwischen voraussichtlichem Arbeitsaufwand und steuerlichem Erfolg berücksichtigen. Das Gebot der rechtmäßigen und gleichmäßigen Besteuerung darf dadurch allerdings nicht verletzt werden.

Vor diesem Hintergrund stellen die Grundsätze zur Organisation der Finanzämter und Neuordnung des Besteuerungsverfahrens bundeseinheitliche Regelungen für eine an Ertrags- und Risikogesichtspunkten orientierte Fallbearbeitung auf. Der Aufwand für die Bearbeitung einer Steuererklärung soll sich nach deren steuerlicher Bedeutung richten. Bestimmte Steuerfälle können ausschließlich programmgesteuert bearbeitet werden.

Der Modellversuch „Black Box“ des Landes Rheinland-Pfalz stellt einen ersten praktischen Ansatz hierzu dar. Die Finanzämter Landau, Neuwied und Sankt Goarshausen – Sankt Goar [5] haben in ihren Arbeitnehmerstellen seit Anfang des Jahres 2001 eine automationsgesteuerte Veranlagung zur Einkommensteuer erprobt. Ziel des neuen Verfahrens ist es, gewichtige Steuerfälle, die voraussichtlich zu höheren Steuereinnahmen führen, maschinell für die sachliche Prüfung auszuwählen.

1.2 „Black Box“-Verfahren

Im herkömmlichen Verfahren hatten die Bearbeiter die Daten der Steuererklärungen nach den allgemeinen Veranlagungsgrundsätzen zumindest überschlägig materiell-rechtlich zu prüfen. Des Weiteren hatten sie dafür Sorge zu tragen, dass die eingereichten Unterlagen vollständig waren und den formellen Erfordernissen genügten. Danach waren die Daten in die vorgegebenen Rechenprogramme einzugeben.

Neu war in der ursprünglichen Ausgestaltung des Modellversuchs „Black Box“, dass als risikobehaftet eingestufte Steuererklärungen mittels eines von der Oberfinanzdirektion erstellten maschinellen Programms ausgewählt wurden und anschließend nochmals punktuell vertieft zu bearbeiten waren. Die Kriterien für diese Auswahl richteten sich entweder nach der Höhe der erfassten Werte [6] oder orientierten sich an Hinweisen in den Datenverarbeitungsprogrammen, die die Bearbeiter schon früher auf besondere Probleme in den Steuerfällen aufmerksam machten. Ein zeichnungsbefugter Bediensteter hatte die so bestimmten Prüffelder auf ihre Richtigkeit zu untersuchen und danach die Erstellung des Steuerbescheids zu veranlassen. In den anderen Fällen wurde der Bescheid maschinell erteilt.

1) Verwaltungseinheiten, die hauptsächlich für die Veranlagung von Fällen mit Einkünften ausschließlich aus nichtselbständiger Arbeit (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 i. V. m. § 19 EStG) zuständig sind.

2) Am 1. Januar 2000: 587 Arbeitskräfte.

3) § 85 Abgabenordnung.

4) § 88 Abgabenordnung.

5) Seit 1. Januar 2003 zusammengelegt (§ 1 Landesverordnung über Zuständigkeiten der Finanzämter vom 6. Dezember 2002, GVBl. S. 501).

6) Beispielsweise in den Bereichen der Werbungskosten (Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte, Arbeitsmittel u. a.), der Sonderausgaben (gezahlte Unterhaltsleistungen, Spenden u. a.) und der außergewöhnlichen Belastungen (Krankheitskosten, Unterstützungsaufwendungen u. a.).

Anfang des Jahres 2003 wurde der Arbeitsablauf geändert. Nunmehr ist angeordnet, die Daten aus den Steuererklärungen ohne eine vorherige materiell-rechtliche Prüfung einzugeben. Lediglich die Sachverhalte, auf die das Programm maschinell aufmerksam macht, sind noch zu überprüfen, und zwar von einem anderen Bediensteten als demjenigen, der die Daten zuvor erfasst hat. Zudem lassen sich Fälle als unbedenklich kennzeichnen und damit für die nachfolgenden (bis zu fünf) Veranlagungszeiträume von einer Überprüfung ausnehmen.

Die Maßnahmen sollen die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes dadurch steigern, dass der überwiegende Teil der Steuererklärungen entsprechend den Angaben der Steuerpflichtigen eingegeben und der Steuerbescheid maschinell erteilt wird.

1.3 Vorgehensweise des Rechnungshofs

Da aussagekräftige Untersuchungen der Steuerverwaltung über die herkömmliche Bearbeitung der Steuerfälle nicht vorlagen, hat der Rechnungshof für eine Vielzahl von Fällen alle Arbeitsschritte vom Eingang der Steuererklärung bis zur Erstellung des Steuerbescheids festgehalten. Des Weiteren hat er – nach Einkommensgruppen unterteilt – ermittelt, wie häufig und mit welchem steuerlichen Ergebnis die Steuerfestsetzungen aufgrund der Tätigkeit der Bediensteten von den Angaben in den Steuererklärungen abwichen. Außer Acht blieb dabei, ob die Bearbeitung fehlerhaft war. Anschließend hat er untersucht, welche finanziellen Auswirkungen sich ergeben hätten, wenn die Finanzämter ausschließlich die maschinell angezeigten Prüfungsschwerpunkte des „Black Box“-Verfahrens bearbeitet hätten.

Die Erhebungen erstreckten sich auf 5 917 Fälle aus dem Veranlagungszeitraum 2000. Das waren mehr als 8 % der Veranlagungen, die die am Versuch beteiligten Finanzämter für dieses Jahr durchgeführt hatten.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Tätigkeiten in den Arbeitnehmerstellen ohne Einsatz des „Black Box“-Verfahrens

2.1.1 Veranlagungsbegleitende Tätigkeiten und Dateneingabe

Den überwiegenden Teil des Personaleinsatzes in den Arbeitnehmerstellen nahmen nicht die Veranlagungstätigkeiten selbst, sondern die sie begleitenden Arbeiten[7] in Anspruch. Weniger als 40 % der Gesamtarbeitszeit stand für die eigentliche Bearbeitung der Steuererklärungen zur Verfügung[8].

Die Bearbeiter mussten über 80 % der Steuererklärungen formal aufbereiten, selbst wenn sie diese ungeprüft in einen Steuerbescheid umsetzen wollten[9]. Dabei nahmen die am Versuch beteiligten Finanzämter in den untersuchten Fällen mehr als 19 000 Eintragungen vor. Sehr oft war das notwendig, weil die Steuerpflichtigen Werte fehlerhaft oder an falscher Stelle in die Steuerformulare eingetragen hatten. Eine der Ursachen für den erheblichen Korrekturbedarf liegt darin, dass die in den Arbeitnehmerstellen geführten Steuerpflichtigen in Steuerangelegenheiten meist unerfahren und steuerlich nicht beraten sind[10]. Teilweise waren Ergänzungen durch das Finanzamt aber auch erforderlich, weil die Steuererklärungsvordrucke den Steuerpflichtigen keine Möglichkeit boten, ihre Eintragungen so vorzunehmen, dass sie sich ohne zusätzliche Rechenschritte in die Datenverarbeitung übernehmen ließen. Das betraf ungefähr ein Drittel der Eintragungen.

Der Rechnungshof hat konkrete Verbesserungen angeregt, um die Steuerformulare verständlicher zu gestalten. Durch den Einsatz verbesserter Eingabeprogramme ließe sich trotz einer durchschnittlich nur geringen Zeitersparnis im Einzelfall landesweit eine nicht unerhebliche Rationalisierung bei der Fallbearbeitung erreichen. Beispielsweise sollte, um die Bearbeiter von manuellen Erfassungstätigkeiten zu entlasten, verstärkt maschinell auf bereits vorgehaltene Informationen (auch dateiübergreifend) zugegriffen werden. Auch können die Vordrucke besser den Erfordernissen der Dateneingabe angepasst werden[11].

Das Ministerium hat erklärt, es werde darauf hinwirken, den hohen Zeitaufwand für rein mechanische Tätigkeiten zu vermindern, auch wenn dies wegen der notwendigen Abstimmungen mit dem Bund und den anderen Ländern schwierig sei. Im Übrigen gehe es davon aus, dass die elektronische Übermittlung von Steuererklärungsdaten weiter zunehme. Dadurch werde sich der bisher erforderliche Korrektur- und Bearbeitungsaufwand wesentlich verringern. Feststellungen des Rechnungshofs, dass die Prüfung der Angaben zum Kindergeld zu hohem Verwaltungsaufwand führt, hat die Landesregierung zum Anlass

7) Z. B. Einspruchsbearbeitung, Publikumsverkehr, Erteilung von Freistellungsbescheinigungen bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen, Lohnsteuerermäßigungsverfahren.

8) Sachliche Prüfung der Angaben der Steuerpflichtigen, formale Aufbereitung der Steuererklärungsdaten und deren Eingabe in die Rechenprogramme.

9) Diese Zahl erhöht sich auf nahezu 100 %, wenn man auch finanzamtsinterne Eintragungen berücksichtigt.

10) Angehörige der steuerberatenden Berufe hatten nur rd. 18 % der geprüften Erklärungen erstellt.

11) Bei den Vorsorgeaufwendungen ließe sich die Erfassung durch die Einfügung geeigneter Summenspalten erleichtern. Bei den Werbungskosten wäre es sinnvoll, mehr Einzelwerte mit Kennziffern zu versehen.

für eine Gesetzesinitiative genommen [12]. Die Anregungen zur Verbesserung der Vordrucke hat das Ministerium der hierfür bundesweit zuständigen Kommission unterbreitet, die den Vorschlägen aber bisher nur zum Teil gefolgt ist. Zudem will es die Vorschläge des Rechnungshofs zur Automationsunterstützung bei der Dateneingabe aufgreifen.

Der Rechnungshof hat bei seinen örtlichen Erhebungen festgestellt, dass sich der Aufwand für die Dateneingabe bei Übermittlung von Steuererklärungsdaten auf elektronischem Weg deutlich vermindert. Die optimistischen Erwartungen des Ministeriums in die Nutzung dieser Möglichkeit haben sich bislang aber nicht erfüllt. Nur einen Anteil von rd. 2 % der Steuererklärungen hatten die Finanzämter auf diesem Weg erhalten. In absehbarer Zeit kommen nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs höchstens ein Drittel der in den Arbeitnehmerstellen geführten Steuerpflichtigen als mögliche Nutzer dieser Technik in Frage [13].

2.1.2 Materiell-rechtliche Bearbeitung und steuerliche Ergebnisse

Die Veranlagung der Arbeitnehmer umfasst neben den erforderlichen mechanischen Tätigkeiten zur Bescheiderstellung auch die rechtliche Würdigung der erklärten steuerlich relevanten Vorgänge (materiell-rechtliche Prüfung).

Die Bearbeiter hatten in 3 011, d. h. in mehr als der Hälfte der untersuchten Steuerfälle eine solche Prüfung vorgenommen. Bei über einem Drittel davon waren die Erklärungen der Steuerpflichtigen zu ihren Werbungskosten Gegenstand der Prüfung, häufig auch die Angaben zu ihren Kindern. In mehr als der Hälfte der Fälle, die das Finanzamt bearbeitet hatte, wirkte sich dessen Tätigkeit nicht auf die Festsetzung der Steuer aus. Besonders in den unteren Einkommensgruppen war der Anteil solcher Fälle mit über 90 % auffallend hoch.

Bei 1 389 Erklärungen hatten die Korrekturen des Finanzamts steuerliche Auswirkungen. Diese reichten in den einzelnen Einkommensgruppen im Durchschnitt von 40 € bis zu 540 € pro Fall. In wenigen Fällen ergaben sich Auswirkungen von mehr als 1 500 €. In der Summe erzielten die Finanzämter Steuermehreinnahmen von 368 000 €. Nach Hochrechnung auf alle Arbeitnehmerfälle des Landes führte die materiell-rechtliche Prüfung der Steuererklärungen zu Einnahmen von insgesamt mehr als 46 Mio. € jährlich.

2.2 Auswirkungen der Automationsunterstützung

2.2.1 Dokumentation

Nach ersten Auswertungen des Pilotprojekts ging die Verwaltung davon aus, dass zwischen 70 und 80 % der Steuerbescheide maschinell erteilt worden waren. Die Untersuchungen des Rechnungshofs haben jedoch gezeigt, dass ein Großteil dieser Veranlagungen bearbeitet worden war. So mussten die Ämter in 3 254 Fällen formale Mängel beseitigen. Jeden dritten Fall, der als maschinell bearbeitet gekennzeichnet war, hatten die Finanzämter inhaltlich geprüft. Dies war aber maschinell nicht dokumentiert und deshalb später nicht mehr erkennbar. Betroffen waren selbst Fälle, die in einem besonderen Verfahren für eine intensive Prüfung ausgewählt oder durch die Sachgebietsleiter einer eingehenden Nachprüfung unterzogen worden waren.

Die unzulängliche Dokumentation bildet die tatsächlichen Arbeitsabläufe nicht ab und kann keine Grundlage für die Weiterentwicklung des Verfahrens darstellen.

Das Ministerium hat Verfahrensänderungen zugesagt, die zu aussagekräftigen Daten führen sollen.

2.2.2 Entwicklung der Erledigungszahlen

Im Jahr 2001 – insbesondere im ersten Halbjahr – stieg die Zahl der Erledigungen in drei der damals vier an der Erprobung beteiligten Finanzämter im Vergleich zu den beiden vorangegangenen Jahren. In einem Finanzamt hingegen war ein Rückgang zu verzeichnen. Auch der Zeitraum zwischen dem Eingang der Erklärungen und deren maschineller Verarbeitung hatte sich – außer in einem Finanzamt – gegenüber dem Vorjahr zum Teil erheblich verkürzt. Im darauf folgenden Jahr waren die Erledigungszahlen hingegen in allen Ämtern – zum Teil sogar erheblich – rückläufig.

Die anfänglich positiven Effekte sind nach Auffassung der Finanzämter im Wesentlichen auf verbesserte Rahmenbedingungen infolge eines neuen Arbeitszeitmodells zurückzuführen. Den zusätzlichen Effekt durch die Einführung des „Black Box“-Verfahrens schätzen sie als gering ein.

12) Stellungnahme des Bundesrats zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung steuerlicher Vorschriften (Steueränderungsgesetz 2003) vom 17. Oktober 2003 (BR-Drucksache 630/03 – Beschluss –); vgl. § 31 EStG i. d. F. des Art. 1 Nr. 10 Steueränderungsgesetz 2003 vom 15. Dezember 2003, BGBl. I S. 2645.

13) Diese Einschätzung berücksichtigt sämtliche Steuererklärungen, die derzeit von Angehörigen der steuerberatenden Berufe gefertigt oder von den Steuerpflichtigen selbst mittels eines Computerprogramms erstellt werden.

2.2.3 Auswirkungen auf die Arbeitsweise

Das im Jahr 2001 im Zuge des Pilotversuchs angewandte computerunterstützte System unterschied sich nicht wesentlich vom herkömmlichen Veranlagungsverfahren. Die maschinelle Unterstützung setzte erst ein, wenn die Angaben in der Steuererklärung sachlich geprüft und die Arbeiten zur Erstellung des Steuerbescheids bereits erledigt waren, also zu einem sehr späten Zeitpunkt. Im organisatorischen Ablauf verursachte diese neue Verfahrensweise, die maschinelle Kennzeichnung der zu prüfenden Sachverhalte, einen zusätzlichen Arbeitsschritt [14]. Änderungen zum herkömmlichen Verfahren waren lediglich dort ersichtlich, wo Mitarbeiter ohne Zeichnungsrecht unauffällige Fälle ansonsten einem zeichnungsbefugten Bearbeiter zur abschließenden Bearbeitung hätten vorlegen müssen.

Das Ministerium hat hierzu auf die seit Januar 2003 eingeführten wesentlichen Änderungen des Modellversuchs verwiesen.

Der Rechnungshof merkt dazu an, dass auch das modifizierte Verfahren den Umfang der Tätigkeiten in den Arbeitnehmerstellen nur begrenzt vermindert. Unverändert sind umfangreiche veranlagungsbegleitende Arbeiten zu verrichten. Auch bei einer Eingabe von Daten aus den Steuererklärungen ohne inhaltliche Würdigung wird in einem Großteil der Fälle eine formale Aufbereitung unerlässlich bleiben. Häufig müssen die Sachbearbeiter selbst noch Besteuerungsgrundlagen aus verschiedenen Angaben der Steuerpflichtigen berechnen. Deutliche Produktivitätssteigerungen, die Personaleinsparungen ermöglichen würden, sind nicht zu erkennen.

2.3 Methode der maschinellen Fallauswahl

Die Untersuchungen des Rechnungshofs ergaben, dass etwa ein Viertel der Veranlagungen in den Arbeitnehmerstellen ein Steuerausfallrisiko enthält. Gleichwohl nahmen die Bearbeiter bislang in rund der Hälfte aller Steuerfälle eine sachliche Überprüfung vor.

1 996 Steuererklärungen, also ein Drittel der vom Rechnungshof untersuchten Fälle, waren den Finanzämtern im „Black Box“-Verfahren zu einer vertieften Überprüfung ausgewählter Sachverhalte zugewiesen worden. Bei einer ausschließlich hierauf konzentrierten Bearbeitung hätte sich die Steuer in 70 % der Fälle nicht von dem Betrag unterschieden, der ohne jegliche Überprüfung der erklärten Angaben festgesetzt worden wäre. Nur bei 595 Steuerpflichtigen hätte sich die Bearbeitung der als überprüfenswert erachteten Angaben auch auf die Höhe der Steuer ausgewirkt. Das entspricht nur einem Anteil von einem Zehntel der insgesamt untersuchten Fälle.

Während einerseits die Bearbeitung des ganz überwiegenden Anteils der maschinell ausgewählten Fälle nicht zu einem finanziellen Ergebnis führte, blieben andererseits fehlerbehaftete Bereiche oft unerkannt. Die Finanzämter hatten 1 030 Erklärungen materiell geprüft, bei denen kein Auswahlkriterium des „Black Box“-Verfahrens vorlag. In 580 dieser Fälle führte das zu einer Änderung des steuerlichen Ergebnisses. Bei 374 Erklärungen, die die „Black Box“ zur Überprüfung bestimmter Sachverhalte ausgewählt hatten, ergaben sich Auswirkungen auf die festgesetzte Steuer, weil sich die Tätigkeit der Finanzämter nicht auf die angezeigten Prüffelder beschränkt hatte.

Eine der Ursachen für dieses unbefriedigende Ergebnis bestand in der Festlegung der 231 Kriterien, die eine Kontrolle der erklärten Angaben durch das Finanzamt nach sich zogen. Weit mehr als die Hälfte davon sind in den vom Rechnungshof untersuchten Fällen überhaupt nicht aufgetreten. Von den 94 Kriterien, die tatsächlich zu Prüfungen durch die Ämter geführt hatten, ergaben sich nur bei 35 steuerliche Auswirkungen.

Die Feststellungen zeigen, dass das in dem Modellversuch angewandte Verfahren (noch) nicht geeignet ist, die wirklich bearbeitungswürdigen Fälle zu erkennen und nur diese zielgenau einer Überprüfung durch die Sachbearbeiter zuzuführen. Um die risikobehafteten Fälle auszuwählen, ist eine deutliche Verbesserung der Auswahlparameter erforderlich. Dazu sind Raster notwendig, die sich nicht auf isolierte Werte eines Veranlagungszeitraums beschränken. Mögliche Grundlage dafür könnte eine intelligente Verknüpfung mehrerer Besteuerungsmerkmale einschließlich eines jahresübergreifenden Datenabgleichs (beispielsweise bei den Werbungskosten oder den Angaben zu Kindern) liefern.

Das Ministerium hat eingeräumt, dass zur Erhöhung der Treffsicherheit bei der maschinellen Fallauswahl eine Fortentwicklung der festgelegten Kriterien erforderlich sei. Es habe diese zwischenzeitlich den Prüfungsfeststellungen entsprechend überarbeitet und angepasst. In nachfolgenden Schritten sei ein verbesserter Abgleich der in den Steuererklärungen enthaltenen Angaben untereinander und mit Vorjahresergebnissen beabsichtigt. Mehrere der ins Auge gefassten Maßnahmen stünden aber voraussichtlich erst ab dem Jahr 2005 zur Verfügung.

14) Die Oberfinanzdirektion hat sich in ihrem ersten Ergebnis- und Erfahrungsbericht an das Ministerium der Finanzen am 25. Oktober 2001 ebenfalls dahin gehend geäußert und angemerkt, die Arbeitsabläufe würden sogar gehemmt.

2.4 Auswirkungen auf die Höhe der Steuereinnahmen

Bei der Beschränkung der materiell-rechtlichen Überprüfung auf die maschinell ausgesuchten Prüfungsschwerpunkte hätten sich in den vom Rechnungshof untersuchten Fällen Steuermehreinnahmen in Höhe von 293 000 € ergeben. Dabei reicht der Anteil des bei einer solch eingeschränkten Bearbeitung möglichen Ergebnisses am tatsächlich erzielten Mehrergebnis von 12,6 % in der untersten Einkommensgruppe bis zu 100 % in den oberen Einkommensgruppen. In den besonders oft vertretenen mittleren Einkommensgruppen ließen sich zwischen 60 % und 83 % der dort ermittelten Gesamtergebnisse realisieren.

In den von der „Black Box“ nicht ausgewählten Fällen und in den von ihr nicht abgedeckten Teilbereichen ergaben sich zusätzliche Einnahmen von insgesamt 75 000 €. Das bedeutet, dass die Auswahlkriterien des Modellversuchs mehr als ein Fünftel der bei einer umfassenden Bearbeitung erzielten Mehreinnahmen von 368 000 € nicht erfassten. Hochgerechnet auf die landesweit in den Arbeitnehmerstellen zu bewältigenden Fallzahlen hätte eine solche Arbeitsweise Steuermindereinnahmen von annähernd 10 Mio. € jährlich zur Folge.

Ein Betrag in dieser Größenordnung entspricht Personalkosten für mehr als 150 Bedienstete der Besoldungsgruppe A 8[15], d. h. mehr als einem Viertel des in den Arbeitnehmerstellen eingesetzten Personals. Aufgrund der nur geringfügigen Auswirkungen des getesteten Verfahrens erwartet der Rechnungshof nicht, dass die Personalkosten entsprechend zurückgehen.

Das Ministerium vertritt die Ansicht, eine stärkere Konzentration der Bearbeitung auf gezielt ausgewählte Sachverhalte erbringe Mehrergebnisse, mit denen die in Kauf genommenen Steuerausfälle aus den nicht mehr überprüften Bereichen zumindest zu kompensieren seien, auch wenn das im Einzelnen nicht statistisch belegbar sei.

Der Rechnungshof hält es nicht für möglich, dass die zu erwartenden Einnahmeverluste ohne nachhaltige Verbesserung des Verfahrens ausgeglichen werden können. Eine Umsetzung von Personal in andere Bereiche oder ein Stellenabbau kommt jedenfalls gegenwärtig nicht in Betracht.

2.5 Aktuelle Maßnahmen und deren Bewertung

Der Rechnungshof hat im Prüfungsschriftwechsel die Auffassung vertreten, die Übertragung des automationsgesteuerten Veranlagungsverfahrens auf alle Finanzämter sei (noch) nicht zu verantworten. Die aufgezeigten Schwachpunkte seien nicht hinreichend behoben. Um die risikobehafteten Fälle gezielt der sachlich gebotenen Bearbeitung zuzuführen und zu verhindern, dass sich die Bearbeiter mit den übrigen, unergiebigen Fällen befassen, sei eine deutliche Verbesserung des neuen Verfahrens erforderlich.

Das Ministerium hat es für vertretbar gehalten, das „Black Box“-Verfahren ab Januar 2004 flächendeckend einzuführen[16]. Zu den vom Rechnungshof für notwendig gehaltenen Risikoanalysen hat es auf Datenerhebungen im Rahmen des Projekts „Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern“ hingewiesen. Die bereits realisierten Verfahrensmodifizierungen und die Überarbeitung der Auswahlkriterien aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs erachtet es als ausreichend.

Der Rechnungshof erwartet, dass das Ministerium alle Maßnahmen zur Verbesserung des „Black-Box“-Verfahrens unternimmt, um Steuermindereinnahmen durch dessen Einsatz zu vermeiden und die Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu gewährleisten. Die Überarbeitung der Auswahlkriterien und insbesondere die von der Steuerverwaltung nunmehr vorgesehene Stichprobe mit Hilfe eines Zufallsgenerators können erste Schritte in diese Richtung darstellen. Ein weiterer Schritt könnte der vom Ministerium für das Jahr 2005 in Aussicht gestellte jahresübergreifende Datenabgleich sein.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) den zeitlichen Aufwand für die Erfassung der Steuererklärungsdaten durch technische Unterstützung und organisatorische Maßnahmen zu vermindern,

b) vor Entscheidungen über den weiteren Personaleinsatz die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass durch die flächendeckende Einführung der automationsgesteuerten Bearbeitung der Einkommensteuererklärungen von Arbeitnehmern keine wesentlichen Steuermindereinnahmen eintreten.

Die Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen ist unter Nr. 2 dargestellt.

15) Vgl. Personalkostenverrechnungssätze Beamte Rheinland-Pfalz 2003 (Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 13. November 2002 – 00 30 26 02 03 / 06 02 – 422).

16) Rundverfügung der Oberfinanzdirektion vom 18. Dezember 2003.

9. Totalisatorsteuer

Im Haushaltsplan waren die Einnahmen aus der Totalisatorsteuer und die Zuwendungen, die die Rennvereine aus diesen Mitteln erhielten, nicht betragsmäßig ausgewiesen. Auch der Bericht über die Finanzhilfen war insoweit unzutreffend.

Vereine, die Pferderennen veranstalten, erhielten 96 % der Einnahmen aus der Totalisatorsteuer aufgrund eines Ministerialerlasses aus dem Jahr 1950, der bereits seit Jahren außer Kraft getreten ist. Dies waren von 1993 bis 2002 insgesamt 2,4 Mio. €.

Den Rennvereinen flossen neben den Zuwendungen aus der Totalisatorsteuer Mittel aus den Wetteinnahmen zu, die weitgehend für den gleichen Zweck zu verwenden waren.

1. Allgemeines

Vereine, die Pferderennen veranstalten (Rennvereine), können mit Erlaubnis des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau einen Totalisator, d. h. eine Einrichtung zur Abwicklung von Wetten, betreiben. Einen Anteil von 16 2/3 % der am Totalisator gewetteten Beträge haben sie als Totalisatorsteuer an das Land zu entrichten [1].

Die Rennvereine, die solche Wetten durchführen, können nach § 16 Rennwett- und Lotteriegesetz bis zu 96 % des Aufkommens der Totalisatorsteuer zur Verwendung für öffentliche Leistungsprüfungen von Pferden zurückerhalten. Mit Erlass vom 28. August 1950 setzte das damalige Ministerium für Finanzen und Wiederaufbau den Anteil der Rennvereine in Rheinland-Pfalz auf den Höchstsatz von 96 % fest. Aus Vereinfachungsgründen führen die Vereine lediglich den darüber hinausgehenden Anteil der Totalisatorsteuer an das Finanzamt ab.

Der Rechnungshof hat die Verwendung der Totalisatorsteuer in den Jahren 1993 bis 2001 geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Veranschlagung der Totalisatorsteuer im Haushalt

Im Prüfungszeitraum betrugen die Einnahmen aus der Totalisatorsteuer zwischen 202 000 € und 314 000 € jährlich; davon erhielten die Rennvereine zwischen 194 000 € und 302 000 €. In den Haushaltsplänen für die Jahre 1993 bis 2001 waren die Einnahmen aus der Totalisatorsteuer [2] entweder überhaupt nicht oder mit 0 veranschlagt. Ein Ausgabenansatz für die Zuwendungen an die Rennvereine aus der Steuer fehlte. Die Haushaltsrechnungen wiesen nur den Nettobetrag der Einnahmen aus der Totalisatorsteuer aus, also den Anteil von 4 % der Steuer.

Nach dem Grundsatz der Bruttoveranschlagung hätten die Steuer (Einnahmen) und die Zuwendungen (Ausgaben) im Haushaltsplan jeweils gesondert und in voller Höhe veranschlagt und in der Haushaltsrechnung ausgewiesen werden müssen, um die gebotene Transparenz herzustellen.

Obwohl im Prüfungsverfahren für die Jahre 2002 und 2003 eine Änderung der Veranschlagung angekündigt war, wiesen die Haushaltspläne die Einnahmen aus der Totalisatorsteuer weiterhin mit 0 aus. Unter einer neugeschaffenen Haushaltsstelle [3] waren unter Bezugnahme auf den Erlass vom 28. August 1950, der spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 1982 außer Kraft getreten war (vgl. 2.3), die Zuweisungen an die Rennvereine aus der Totalisatorsteuer mit ebenfalls 0 veranschlagt.

Auch die Haushaltspläne 2002 und 2003 lassen keine Rückschlüsse auf die Höhe der Einnahmen und der entsprechenden Ausgaben zu. Das widerspricht dem Grundsatz der Haushaltsklarheit.

Das Ministerium der Finanzen hat zugesagt, in künftigen Haushaltsplänen die Einnahmen aus der Totalisatorsteuer und die Zuweisungen an die Rennvereine in voller Höhe auszuweisen.

2.2 Ausweis der Zuwendungen an die Rennvereine im Bericht über die Finanzhilfen

Die nicht sachgerechte Darstellung in den Haushaltsplänen setzte sich im Bericht der Landesregierung über die Finanzhilfen für die Jahre 2000 bis 2003 fort [4]. Obwohl sich die Zuwendungen an die Rennvereine aus der Totalisatorsteuer im Jahr 2000 auf 266 000 € und im Jahr 2001 auf 194 000 € beliefen, waren sie wie im Jahr 2003 mit 0 ausgewiesen. In diesem Fall hat der Bericht seine Funktion, eine wirkungsvolle Ausgaben- und Finanzhilfekontrolle zu gewährleisten, nicht erfüllt.

---

1) § 10 Abs. 1 Rennwett- und Lotteriegesetz (BGBl. III, Gliederungsnummer 611-14), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 24. August 2002 (BGBl. I S. 3412). Das Aufkommen steht gemäß Art. 106 Abs. 2 Nr. 4 Grundgesetz den Ländern zu.

2) Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 01 Landessteuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen, Titel 055 01 Totalisatorsteuer.

3) Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 685 01 Zuweisungen an Rennvereine aus der Totalisatorsteuer.

4) Bericht der Landesregierung über die Finanzhilfen im Haushalt des Landes für die Jahre 2000 bis 2003 (Vorlage 14/2224, S. 635 –Finanzhilfe-Nummer 00065800).

Das Ministerium hat erklärt, es habe die Daten aufgrund des fehlerhaften Ausweises in den Haushaltsplänen nicht „maschinell abgreifen“ können.

Ergänzend weist der Rechnungshof darauf hin, dass die Klassifizierung der Zuwendungen aus der Totalisatorsteuer im Bericht über die Finanzhilfen als „nicht oder kaum beeinflussbar“ nicht zutrifft. Das Rennwett- und Lotteriegesetz legt die Höhe der Zuwendungen an die Rennvereine nicht abschließend fest, sondern eröffnet einen Gestaltungsspielraum.

2.3 Anwendung eines außer Kraft getretenen Erlasses

Als Folge der Bereinigung der Verwaltungsvorschriften des Landes traten vor dem Jahr 1980 erlassene Verwaltungsvorschriften, soweit sie nicht im amtlichen Gültigkeitsverzeichnis aufgeführt wurden, spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 1982 außer Kraft. Der Erlass vom 28. August 1950 ist nicht in das Gültigkeitsverzeichnis aufgenommen worden[5]. Den Rennvereinen wurden gleichwohl auf dieser Grundlage 96 % des Aufkommens der Totalisatorsteuer belassen. In den Jahren von 1993 bis 2002 flossen ihnen insgesamt 2,4 Mio. € zu.

Das Ministerium hat die „Aufhebung“ des Erlasses angekündigt. Die Entscheidung über die Höhe der Beteiligung der Rennvereine am Aufkommen der Totalisatorsteuer werde in Zukunft der Haushaltsgesetzgeber im jeweiligen Haushaltsplan treffen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Haushaltsplan nur generell zu Leistungen ermächtigt. Die zuständigen Ministerien haben das konkrete Ausmaß der Förderung festzulegen, die Anteile der Rennvereine an der Totalisatorsteuer festzusetzen und die notwendigen Bestimmungen zu treffen[6].

2.4 Verwendung der Zuwendungen und der den Rennvereinen belassenen Anteile an den Wetteinnahmen

Neben den Zuwendungen in Höhe von 96 % des Aufkommens aus der Totalisatorsteuer dürfen die Rennvereine aufgrund der Bescheide des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Anteile der Wetteinnahmen einbehalten.

Die Zuwendungen aus der Steuer haben die Rennvereine nach den gesetzlichen Bestimmungen für öffentliche Leistungsprüfungen von Pferden zu verwenden. Solche Prüfungen werden regelmäßig in der Form von Rennen durchgeführt. Hierfür, zum Beispiel für Rennpreise, Kosten der Rennveranstaltung, Dopingkontrollen, Rennverfilmung und Überwachung des Rennbetriebs, ist auch ein Großteil der Wetteinnahmen zu verwenden, die die Vereine einbehalten dürfen. Für die geförderten Zwecke standen den Vereinen mehr Mittel zur Verfügung als erforderlich, während andere Ausgaben der Vereine nicht gedeckt waren. Zu deren Finanzierung, insbesondere für den Betrieb des Totalisators, wurden Fördermittel entgegen ihrer Zweckbestimmung verwendet. Bei einem Rennverein, bei dem der Rechnungshof sich hierüber unterrichtet hat, betraf das in den Jahren 1998 und 1999 insgesamt mehr als 168 000 €.

Der Rechnungshof hält die Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung der den Rennvereinen zufließenden Mittel, wie sie das Ministerium der Finanzen in Aussicht gestellt hat, nicht für ausreichend. Die zuständigen Ministerien sollten sowohl die Höhe als auch die Verwendungszwecke der Zuwendungen aus der Totalisatorsteuer und der genehmigten Einbehalte aufeinander abstimmen. Dabei sollte die erhebliche Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Pferdezucht und damit der Leistungsprüfungen von Pferden in den letzten fünfzig Jahren Berücksichtigung finden.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) die vollständige Veranschlagung der Einnahmen aus der Totalisatorsteuer und der Zuwendungen an die Rennvereine im Haushaltsplan vorzusehen,

b) die den Rennvereinen zugewiesenen Anteile an der Totalisatorsteuer im Bericht über die Finanzhilfen des Landes ordnungsgemäß auszuweisen,

c) die Zuwendungen aus der Totalisatorsteuer neu zu regeln und mit den genehmigten Einbehalten aus den Wetteinnahmen abzustimmen.

Die Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen ist unter Nr. 2 dargestellt.

5) Gründe, die ein Absehen von der Aufnahme in das Gültigkeitsverzeichnis rechtfertigen könnten, sind weder ersichtlich noch in den Stellungnahmen des Ministeriums vorgetragen worden.

6) § 16 Satz 3 Rennwett- und Lotteriegesetz. Die Vorschrift ist als vorkonstitutionelles Recht verfassungskonform dahin gehend auszulegen, dass Stellen der Länder für die Festsetzung des den Rennvereinen zurückfließenden Anteils der Totalisatorsteuer zuständig sind.

10. Neubauten von Fachhochschulen

In der Kostenberechnung für Neubauten der Fachhochschule Worms sind viele Mengenansätze und Einheitspreise übersetzt. Bei zutreffenden Ansätzen können die Baukosten um 1,34 Mio. € niedriger veranschlagt werden. Mehr als 1,2 Mio. € lassen sich durch eine wirtschaftlichere Planung und Bauausführung einsparen. Ingesamt verringern sich dadurch auch die Baunebenkosten um mindestens 0,38 Mio. €.

Die Ermittlung der Baunebenkosten durch den Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ (LBB) für Neubauten der Fachhochschule Worms ist in wesentlichen Teilen nicht nachvollziehbar.

Das nach der Rahmenvereinbarung zwischen dem Ministerium der Finanzen und dem Landesbetrieb ermittelte Honorar für Bauherrenleistungen ist unvertretbar hoch.

1. Allgemeines

Die Prüfung der Haushaltsunterlage – Bau – für die im Rahmen des Ausbaus der Fachhochschule Worms geplanten beiden neuen Gebäude knüpft an das Ergebnis der Prüfung des Raumbedarfsplans an, über die der Rechnungshof im Jahresbericht 2001 berichtet hat[1]. In einem Gebäude sollen vorwiegend Büro- und Laborflächen für die Fachbereiche untergebracht werden, im anderen Gebäude Flächen für die Drittmittelforschung, ein Telekommunikationszentrum und eine Technologietransferstelle. Später sollen die bestehenden Fachhochschulgebäude umgebaut werden. Die dort untergebrachten Nutzungen sollen dann als Interimslösung in die beiden neuen Gebäude ausgelagert werden. Nach Abschluss der Umbauarbeiten werden diese Gebäude für ihren eigentlichen Zweck hergerichtet. Die Haushaltsunterlage – Bau – weist Gesamtbaukosten in Höhe von 18,7 Mio. € aus. Davon entfallen 1,3 Mio. € auf die Interimsnutzungen.

Der Rechnungshof hat die Wirtschaftlichkeit der Planung, die Ermittlung der Baukosten und die der Ermittlung der Baunebenkosten zugrunde liegende Rahmenvereinbarung[2] zwischen dem Ministerium der Finanzen und dem Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Ablauf des Prüfungsverfahrens

Im Januar 2002 legte das Ministerium der Finanzen erstmals eine von dem Landesbetrieb aufgestellte Haushaltsunterlage – Bau – zur Prüfung vor. Im Mai 2002 zog es diese wegen erheblicher Mängel zurück und unterbreitete im Dezember 2002 eine grundlegend überarbeitete Planung. Nach einer Erörterung der Prüfungsfeststellungen mit dem Ministerium der Finanzen im April und im Juli 2003 blieben verschiedene Fragen offen. Aussagekräftige Unterlagen legte die LBB-Niederlassung nicht zu den vom Ministerium gesetzten Terminen vor. Fragen des Rechnungshofs wurden z. T. mit erheblicher Verspätung und erst nach mehrmaliger Aufforderung im Oktober 2003 beantwortet.

Das Ministerium will derartige Verzögerungen künftig durch eine wirksame Terminüberwachung und Koordination sowie durch einen besseren Informationsaustausch mit dem Landesbetrieb vermeiden.

1) Tz. 27 – Raumbedarfspläne für die Fachhochschulen Mainz und Worms (Drucksache 14/750, S. 116), Stellungnahme der Landesregierung hierzu (Drucksache 14/1020, S. 20), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses hierzu (Drucksache 14/1230, S. 13), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren hierzu (Drucksache 14/1830, S. 7) und Beschluss des Landtags vom 29. August 2002 (Plenarprotokoll 14/29, S. 2009).

2) Vereinbarung zwischen dem Ministerium der Finanzen und dem Landesbetrieb über die Vergütung der Leistungen des Landesbetriebes vom 21. Dezember 2001/3. Januar 2002.

2.2 Planung und Kostenberechnung

Mengen- und Kostenansätze in der Kostenberechnung sind in vielen Bereichen überhöht. Durch Korrekturen bei den Ansätzen mindern sich die Kosten um 548 000 €.

Dies betrifft z. B. folgende Positionen:

Leistung	Differenz	Gesamtpreis
Mauerwerk	545 m²	38 905 €
Innenputz auf Beton	5 000 m²	106 952 €
Innenputz auf Mauerwerk	4 000 m²	74 083 €
Maler- und Trockenbauarbeiten (verschiedene Positionen)	880 bis 6 000 m²	104 487 €
Bodenbeschichtung	900 m²	29 159 €
Estrich	900 m²	14 042 €
Glasfassade	74 m²	54 003 €
Wärmedämmverbundsystem Ausgleichsputz Sockelausbildung	1 268 m² 450 m² 200 m²	108 832 €
Rückbau der Zielnutzung	pauschal	18 000 €
Summe		548 463 €

Darüber hinaus können in den folgenden Leistungsbereichen durch Reduzierung überhöhter Einheitspreise insgesamt 792 000 € eingespart werden:

Baustelleneinrichtung	197 764 €
Abbruch- und Verbauarbeiten	51 040 €
Ortbeton und Schalung der Deckenplatten	292 333 €
Metallrasterdecken usw.	92 352 €
Bewegungsfugen	11 542 €
Wand- und Bodenfliesen	27 896 €
Stahlzargen	58 122 €
Hinterlüftete Vorhangfassade	60 761 €
Summe	791 810 €

Die übersetzten Beträge hätten zu einem überhöhten Honorar für den Landesbetrieb geführt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Honorare des Landesbetriebs nicht nach den tatsächlichen Kosten, sondern auf der Grundlage der Kostenberechnung ermittelt werden[3)].

3) Diese für die Abrechnung des Gesamtvorhabens vereinbarte Abrechnungsart gilt nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) nur für die Ermittlung der Honorare in der Planungsphase.

Eine Optimierung der Planung und der Einsatz kostengünstigerer Materialien ermöglichen Einsparungen in Höhe von 1 208 000 €, die sich im Wesentlichen wie folgt zusammensetzen:

– Es ist nicht notwendig, sämtliche Büro-, Besprechungs-, Geräte- und Laborräume – zusätzlich zu der in der Haushaltsunterlage – Bau – vorgesehenen konventionellen Schließanlage – auch noch mit einem für die Chipkarten der Studierenden geeigneten elektronischen Zutrittskontrollsystem auszurüsten. Nach einer Erörterung mit dem Rechnungshof hat das Ministerium entschieden, lediglich die Türen von 16 Laborräumen mit einem auf eine Offline-Lösung beschränkten Zutrittskontrollsystem auszurüsten. Dadurch können mehr als 270 000 € eingespart werden.

– Auf eine maschinelle Be- und Entlüftung der vorübergehend als Seminarräume genutzten Bereiche, die nach Abschluss der Interimsphase wieder demontiert werden soll, kann verzichtet werden. In Anbetracht der verhältnismäßig kurzen Nutzungsdauer und der Investitionskosten von mehr als 425 000 € ist der Einbau von Lüftungsanlagen für die Dauer der Interimsnutzung nicht vertretbar. Eine Fensterlüftung und dadurch bedingte Komforteinbußen oder organisatorische Einschränkungen können den Nutzern für eine vorübergehende Zeit zugemutet werden. Das Ministerium der Finanzen teilt diese Auffassung und hat entschieden, auf die Lüftungsanlagen zu verzichten.

– Die während der Interimsphase geplante Unterbringung von Werkstätten und Nebenräumen im Kellergeschoss eines Gebäudes und die daraufhin vorgesehene nochmalige Verlagerung dieser Räume in ein anderes Gebäude sind nicht erforderlich. Die Werkstätten können während des Umbaus und der Modernisierung der bestehenden Gebäude in einem von den Umbauarbeiten nicht betroffenen Bereich der Altbauten verbleiben. Die Kosten für die vorübergehende Herrichtung des Kellers in einem Gebäude in Höhe von 143 000 € sowie die in einem späteren Bauabschnitt durch eine nochmalige Verlagerung der Werkstätten entstehenden Kosten sind vermeidbar.

– Eine vorwiegend zur dekorativen Beleuchtung vorgesehene Lichtdecke im Eingangsbereich eines Gebäudes kann entfallen. Die im Eingangsbereich des anderen Gebäudes geplanten Lichtdecken können von 100 m² auf höchstens 50 m² verkleinert werden. Dadurch lassen sich 82 000 € einsparen.

– Den Kosten von 52 000 € für den Einbau von Präsenzmeldern zur automatischen Abschaltung der Beleuchtung in sämtlichen Räumen steht kein entsprechender Nutzen gegenüber.

– Die Wirtschaftlichkeit einer dynamischen Steuerung der Beleuchtung entsprechend dem Tageslichtanfall ist nicht hinreichend belegt. Das Ministerium der Finanzen hat entschieden, auf den Einbau von Lichtfühlern in den Fachbereichsräumen zu verzichten.

Insgesamt ergeben sich nach den Feststellungen des Rechnungshofs Kürzungen und Einsparungen in Höhe von 2 548 000 €. Bei Annahme eines Baunebenkostenanteils von 15 % der Baukosten führt dies – überschlägig ermittelt – zu Einsparungen von mindestens 382 000 € bei den Baunebenkosten. Aufgrund der konjunkturellen Lage ist davon auszugehen, dass sich bei konsequenter Nutzung des Wettbewerbs zusätzliche Einsparungen von bis zu 10 % der Baukosten erzielen lassen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde die Feststellungen des Rechnungshofs „vollinhaltlich“ bei der Genehmigung der Haushaltsunterlage – Bau – übernehmen und bei der weiteren Planung und Ausführung der Baumaßnahme beachten.

2.3 Ermittlung der Baunebenkosten

Die vom Landesbetrieb in einer Aufstellung vom 3. Februar 2003 ermittelten Baunebenkosten entsprechen 24,6 % der in der Berechnung angenommenen Brutto-Baukosten. Für eine Baumaßnahme, die der Landesbetrieb nach § 11 Abs. 1 HOAI als Gebäude mit durchschnittlichen Planungsanforderungen eingestuft hat, ist dieser Vergütungsanspruch außergewöhnlich hoch.

Wesentliche Grundlagen für die Ermittlung der Baunebenkosten sind nicht nachvollziehbar. So stimmt z. B. die Höhe der Baukosten nicht mit den in der Kostenberechnung zur Haushaltsunterlage – Bau – aufgeführten überein. Außerdem ist der in der Haushaltsunterlage – Bau – ausgewiesene Betrag der Baunebenkosten, der von dem in der Aufstellung genannten Betrag um 0,3 Mio. € abweicht, nicht belegt.

Nach Auffassung des Ministeriums ist die Aufstellung des Landesbetriebs lediglich als Kostenprognose zu werten. Die zutreffende Höhe der Baunebenkosten auf der Kostenbasis der Haushaltsunterlage – Bau – müsse noch ermittelt werden. Der endgültige Betrag könne erst nach der Prüfung durch das Ministerium benannt werden.

Diese Vorgehensweise entspricht nicht der Rahmenvereinbarung. Danach hätte der Landesbetrieb zusammen mit der Haushaltsunterlage – Bau – ein Angebot für eine verbindliche Vergütungsvereinbarung auf der Grundlage der Kostenberechnung vorlegen müssen.

Eine zusätzliche Vergütung von 261 000 €, die der Landesbetrieb für die Überarbeitung der Haushaltsunterlage – Bau – vom Dezember 2001 gefordert hat, ist weder in der Sache noch der Höhe nach begründet. Die Überarbeitung war notwendig wegen einer Überschreitung der genehmigten Hauptnutzflächen um fast 500 m² und wegen anderer Mängel. Ein Anspruch auf eine zusätzliche Vergütung wäre nach § 20 HOAI allenfalls dann begründet, wenn der Landesbetrieb auf Veranlassung des Ministeriums mehrere Vor- oder Entwurfsplanungen nach grundsätzlich verschiedenen Anforderungen hätte fertigen müssen oder

wenn das Ministerium eine Überarbeitung gefordert hätte, die über bloße Korrekturen einer mangelhaften Planung wesentlich hinausgegangen wäre. Soweit dies aufgrund der Haushaltsunterlage – Bau – und des dem Rechnungshof vorliegenden Schriftverkehrs beurteilt werden kann, liegen diese Voraussetzungen hier nicht vor.

Das Ministerium hat zugesagt, dies bei der Prüfung der Vergütung zu berücksichtigen.

2.4 Rahmenvereinbarung

Die unter Nr. 7 der Rahmenvereinbarung zwischen dem Ministerium der Finanzen und dem Landesbetrieb getroffene Regelung über die Vergütung für besondere Leistungen[4] steht im Widerspruch zur Honorarordnung für Architekten und Ingenieure, da hier

– besondere Leistungen ausschließlich als zu den Grundleistungen „hinzutretende“ Leistungen eingestuft werden, die in jedem Fall nach Zeitaufwand zu vergüten sind,

– die nach § 2 Abs. 3 und § 5 Abs. 4 und 5 HOAI gebotene und für die Vergütung bedeutsame Unterscheidung zwischen besonderen Leistungen, die zu den Grundleistungen hinzutreten oder diese ganz oder teilweise ersetzen, nicht berücksichtigt wird.

Nach § 5 Abs. 5 HOAI ist eine nach Zeitaufwand bemessene Vergütung ausgeschlossen, wenn besondere Leistungen ganz oder teilweise an die Stelle von Grundleistungen treten[5]. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass eine derartige Vergütung dem Auftraggeber weder hinreichende Kontrollmöglichkeiten noch einen ausreichenden Schutz gegen fehlerhafte oder missbräuchliche Berechnungen des Auftragnehmers bietet.

Außerdem besteht die Gefahr von Doppelvergütungen, wenn für eine sog. ersetzende besondere Leistung ein Zeithonorar berechnet wird und das Honorar für die Leistungsphase, der die ersetzte Grundleistung zuzuordnen ist, nicht anteilig gekürzt wird.

Das Ministerium hat im Hinblick auf diese Problematik bemerkt, es werde darauf hinwirken, dass bei der als besondere Leistung einzustufenden Erstellung eines differenzierten Zeitplans die Bewertung der Grundleistungen für die Objektüberwachung um bis zu einen Prozentpunkt reduziert werde. Darüber hinaus hat es zugesagt, den Umfang des erforderlichen Zeitaufwands für die differenzierte Terminplanung und Kostenkontrolle nach Vorlage eines neuen Vergütungsangebots zu prüfen.

Die Vereinbarung von Zeithonoraren ist auch dann problematisch, wenn eine besondere Leistung einen höheren Aufwand als die ersetzte Grundleistung erfordert. Die Vergütung kann in diesen Fällen auf der Grundlage des Honorars für die Grundleistung zuzüglich eines angemessenen Zuschlags ermittelt werden[6]. Eine nach Zeitaufwand bemessene Vergütung für die Terminplanung und -steuerung bietet keinen hinreichenden Anreiz für kurze Bauzeiten, sondern führt dazu, dass sich das Honorar im Fall einer Bauzeitüberschreitung erhöht.

Der in Nr. 4 der Rahmenvereinbarung vorgegebene Vergütungssatz von 4 % für Bauherrenleistungen bei Baumaßnahmen mit Netto-Baukosten über 1 Mio. € ist außergewöhnlich hoch.

Nach der vom 1. Januar 2000 bis zum 31. Dezember 2001 geltenden Rahmenvereinbarung wurde die Vergütung für Bauherrenleistungen nach degressiv gestaffelten Sätzen bemessen mit Eckwerten von 2,2 % bei Brutto-Baukosten bis zu 2 Mio. DM (1,02 Mio. €) und von 1 % bei Brutto-Baukosten über 50 Mio. DM (25,56 Mio. €)[7]. In einer Ermittlung vom 19. April 2002 hat der Landesbetrieb aufgrund dieser Vereinbarung für die Bauherrenleistungen ein Honorar von 280 000 € errechnet.

4) Nach § 2 HOAI ist zwischen Grundleistungen und besonderen Leistungen zu unterscheiden. Grundleistungen umfassen alle diejenigen Leistungen, die zur ordnungsgemäßen Erfüllung eines Auftrags im Allgemeinen erforderlich sind. Die Grundleistungskataloge der HOAI sind so gefasst, dass diese Leistungen im Allgemeinen ausreichen, ein bestimmtes Planungsziel, z. B. den Neubau eines Gebäudes, zu verwirklichen. Alle Leistungen, die nicht ausdrücklich in den Grundleistungskatalogen aufgeführt sind, gelten als besondere Leistungen, wenn besondere Anforderungen an die Ausführung des Auftrags gestellt werden, die über die allgemeinen Leistungen hinausgehen oder diese ändern. Besondere Leistungen können entweder zu den Grundleistungen hinzutreten oder diese ganz oder teilweise ersetzen. Darüber hinaus gibt es besondere Leistungen, die isoliert, d. h. ohne Grundleistungen, vergeben werden. Für diese sog. isolierten besonderen Leistungen enthält die HOAI keine Honorarregelungen.

5) Vgl. hierzu auch Amtliche Begründung und Anmerkungen zu § 5 Abs. 5 HOAI.

6) Das Honorar für die Grundleistung und der Zuschlag kann auf der Grundlage der anrechenbaren Kosten, der Vomhundertsätze des § 15 HOAI und spezieller Tabellenwerke in der Fachliteratur bestimmt werden.

7) Das danach ermittelte Honorar umfasst im Gegensatz zur aktuellen Rahmenvereinbarung auch noch die Vergütung für Leistungen aufgrund der Baustellenverordnung.

Unter Berücksichtigung der darin enthaltenen Vergütung für Leistungen aufgrund der Baustellenverordnung[8] entspricht dies einem Betrag von 249 000 €[9], d. h. gerade der Hälfte des nach der aktuellen Rahmenvereinbarung berechneten Honorars von 503 000 €.

Ein sachlicher Grund für den durch die Neufassung der Rahmenvereinbarung verursachten sprunghaften Anstieg der Vergütung für Bauherrenleistungen ist nicht ersichtlich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich das Ungleichgewicht zwischen der nach der alten und der aktuellen Rahmenvereinbarung berechneten Vergütung mit steigenden Bausummen zunehmend verschärft, da die in der bis zum 31. Dezember 2001 geltenden Rahmenvereinbarung vorgesehene degressive Staffelung der Honorarsätze zugunsten eines fixen Satzes aufgegeben worden ist.

Die der Rahmenvereinbarung zugrunde liegenden grundsätzlichen Annahmen, dass

– der Personal- und Sachkostenaufwand für die Projektbearbeitung mit steigenden Baukosten proportional zunimmt,
– die je nach Projekt sehr unterschiedlichen fachlichen Anforderungen sich nicht auf Art und Umfang der Bauherrenleistungen auswirken,

gehen fehl. Durch eine Vielzahl von Erhebungen und wissenschaftlichen Gutachten zur Entwicklung von Honorartafeln ist hinreichend belegt, dass

– der Arbeits- und Kostenaufwand für die Projektbearbeitung in hohem Maße von dem Anforderungsprofil und dem Schwierigkeitsgrad des jeweiligen Projekts abhängt und eine angemessene Vergütung ohne Berücksichtigung dieser Kriterien nicht sachgerecht ermittelt werden kann,
– der Kostenaufwand für die Projektbearbeitung sowohl durch variable Kosten als auch durch Fixkosten bestimmt wird, die in keiner proportionalen Beziehung zu den Herstellungskosten des jeweiligen Bauwerks stehen,
– mit zunehmender Projektgröße Fixkostendegressionseffekte zum Tragen kommen, die bei der Entgeltberechnung zu berücksichtigen sind,
– folglich die Honorarsätze einer Degression unterliegen müssen, wie dies auch in den den Honorartafeln der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure zugrunde liegenden Honorarkurven zum Ausdruck kommt.

Das Ministerium hat erklärt, die Neufassung der Rahmenvereinbarung greife die Regelungen der Vereinbarung des Landes mit dem Bund auf, um das Verwaltungshandeln zu vereinheitlichen. Die Vergütungsregelung solle jetzt, nachdem sie seit fast zwei Jahren eingeführt sei, einer Überprüfung unterzogen werden.

2.5 Raumbedarfsplan für die Fachhochschule Kaiserslautern

Über das Ergebnis der Prüfung des Raumbedarfsplans für die Fachhochschule Kaiserslautern wird der Rechnungshof in einem Sonderbericht nach § 99 LHO den Landtag und die Landesregierung im zweiten Kalendervierteljahr 2004 unterrichten, damit die Prüfungsfeststellungen im Rahmen des nächsten Entlastungsverfahrens beraten werden können. Die hierfür maßgeblichen Sitzungen der Rechnungsprüfungskommission, des Haushalts- und Finanzausschusses und des Landtags sind im Juni/Juli 2004 vorgesehen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) die Feststellungen zur Planung und Kostenberechnung der weiteren Planung und der Bauausführung zugrunde zu legen,
b) sicherzustellen, dass der Landesbetrieb zusammen mit der Haushaltsunterlage – Bau – prüfbare und in allen Teilen belegte Ermittlungen der Baunebenkosten vorlegt,
c) die Feststellungen zur Ermittlung der Baunebenkosten bei der Vereinbarung über die Vergütung heranzuziehen,
d) die Regelung der Rahmenvereinbarung über besondere Leistungen den Bestimmungen des § 5 Abs. 4 und 5 HOAI anzupassen,
e) die Vergütung von Bauherrenleistungen neu zu regeln und übergangsweise die diesbezüglichen Bestimmungen der bis zum 31. Dezember 2001 geltenden Rahmenvereinbarung anzuwenden.

Die Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen ist unter Nr. 2 dargestellt.

8) Vom 10. Juni 1998 (BGBl. I S. 1283).

9) Eine Vergleichsberechnung nach einer vom Rechnungshof in früheren Prüfungen entwickelten Methode zur Ermittlung der Vergütung für Bauherrenleistungen und Oberleitungsaufgaben auf der Grundlage der Architekten- und Ingenieurhonorare führt zu einem nahezu identischen Betrag in Höhe von 246 000 €.

11. Beteiligung des Landes an privatrechtlichen Unternehmen

Eine Gesellschaft löst eine Kapitalrücklage in Höhe von 9 678 000 € über einen zu langen Zeitraum von 50 Jahren auf. Mehrerträge von 290 000 € jährlich ließen sich zur Entlastung des Landeshaushalts nutzen.

Bei einem anderen Unternehmen brachte das Land im Rahmen einer Kapitalerhöhung eine Sacheinlage nicht zum Nominalwert, sondern zu einem niedrigeren, abgezinsten Wert ein. Infolgedessen musste das Land eine um 374 000 € höhere Bareinlage erbringen.

Eine Gesellschaft verfügt über ein zu hohes Eigenkapital von 665 000 €.

Vielfach beachtete die Beteiligungsverwaltung Mitwirkungsrechte des Rechnungshofs bei der Bestellung von Abschlussprüfern und Unterrichtungspflichten über die Unternehmen nicht.

In neun Fällen stellte die Gesellschafterversammlung die Jahresabschlüsse verspätet fest.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat nach § 92 LHO die Betätigung des Landes bei privatrechtlichen Unternehmen, an denen es beteiligt ist, geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Auflösung einer Kapitalrücklage

Das Land ist mit 90 % am Stammkapital der Deula Rheinland-Pfalz GmbH, Bad Kreuznach, beteiligt. Die Gesellschaft, die u. a. ausgelagerten Berufsschulunterricht durchführt, übernahm 1994 von der Vorgängereinrichtung Anlagevermögen im Wert von 9 678 000 €. In dieser Höhe bildete sie eine Kapitalrücklage, die sie in ihren Bilanzen bis zum 31. Dezember 2000 unverändert ließ. Aufgrund einer Prüfungsfeststellung des Rechnungshofs beschloss die Gesellschafterversammlung, die Kapitalrücklage ab dem Jahr 2001 mit jährlich 2 % (194 000 €) aufzulösen.

Die Restnutzungsdauer der 1994 übernommenen Sacheinlagen betrug zwischen drei und 38,5 Jahren. Zum 30. Juni 2004 liegt sie bei höchstens 28,5 Jahren. Zu diesem Zeitpunkt sind übernommene Anlagegegenstände im Anschaffungswert von 3 528 000 € bereits voll abgeschrieben. Der vorgesehene Zeitraum von 50 Jahren für die Auflösung der Rücklage ist zu lang.

Eine Verkürzung des Auflösungszeitraums würde bei der Gesellschaft zu zusätzlichen Gewinnen führen. Diese ließen sich z. B. zur Verringerung der Erstattung des Landes für Kosten des Unterrichts rheinland-pfälzischer Berufsschüler und damit zur Entlastung des Landeshaushalts verwenden 1). Bei einer Auflösung der Rücklage mit jährlich 5 % (484 000 €) könnte die Kostenerstattung sogar für eine Reihe von Jahren entfallen, ohne dass bei der Gesellschaft Jahresfehlbeträge entstünden. Dies wäre auch ein Weg, die hohe Liquidität der Gesellschaft abzuschöpfen, die zum 31. Dezember 2001 über Festgeldanlagen von mehr als 2,9 Mio. € verfügte.

Das Ministerium der Finanzen hatte für 2003 eine Absenkung der Kostenerstattung des Landes auf 300 000 € angestrebt. Von einer Abschöpfung der vorhandenen Liquidität hatte es im Hinblick auf die Agrarstrukturreform und einen möglichen Investitionsbedarf abgesehen. Für das Jahr 2003 hat das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau der Gesellschaft eine Kostenerstattung von 370 400 € bewilligt.

Mittlerweile sind die geplanten Investitionen abgeschlossen. Daher steht der erhöhten Auflösung der Kapitalrücklage und einer damit möglichen Absenkung der Kostenerstattung nichts mehr im Weg.

2.2 Bewertung einer Sacheinlage

An einem Unternehmen hält das Land eine Sperrminorität. Am 9. Januar 2002 beschlossen die Gesellschafter, das Stammkapital in drei Schritten zu erhöhen.

Das Land hatte eine erste Rate von nahezu 4 Mio. € zu leisten. Hierzu brachte es u. a. eine unverzinsliche, spätestens am 31. März 2005 fällige Forderung gegen die Gesellschaft im Nominalwert von 3 068 000 € als Sacheinlage ein. Diese setzten die Gesellschafter aufgrund der Unverzinslichkeit der Forderung mit dem abgezinsten Wert von 2 694 000 € an.

1) Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 22 Allgemeine Bewilligungen im Bereich Landwirtschaft und Weinbau, Titel 671 07 Kostenerstattung an die Deula Rheinland-Pfalz GmbH zur Durchführung landtechnischen Berufsschulunterrichts; Haushaltspläne 2002 und 2003 jeweils 470 400 €.

Als Folge der Einbringung der Forderung zum niedrigeren Barwert musste das Land eine um 374 000 € höhere Bareinlage erbringen. Die Gesellschaft erzielte in gleicher Höhe einen außerordentlichen Ertrag, da sie die Verbindlichkeit gegenüber dem Gesellschafter Land zum Nominalwert bilanziert hatte und die Differenz ertragswirksam auflöste. Dieser Ertrag kam aufgrund eines Ergebnisabführungsvertrags allein dem Mitgesellschafter zu Gute.

Nach Auffassung des Ministeriums der Finanzen entspricht die Bewertung zum Barwert dem vollen Wert nach § 63 Abs. 3 LHO. Entscheidend sei der wirtschaftliche Wert der Forderung. Dieser sei bei einer unverzinslichen Forderung geringer als bei einer verzinslichen Forderung. Zudem trage der Käufer der Forderung ein höheres Kontrahenten- und Ausfallrisiko, da er die Forderung erst zum 31. März 2005 geltend machen könne. Das Ministerium lehnte es auch ab, den Abzinsungsbetrag nach § 272 Abs. 2 Nr. 1 HGB bei der Gesellschaft als Kapitalrücklage zu Gunsten des Landes einstellen zu lassen.

Da es sich nicht um den Verkauf einer Forderung an Dritte handelte, bestand kein Kontrahenten- und Ausfallrisiko. Die Einbringung zum Barwert war nicht zwingend. Vielmehr bestand ein Wahlrecht, die Sacheinlage zum Buch-, Zeit- oder modifizierten Buchwert zu bewerten[2]. Da das Land nach § 7 LHO bei der Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten hat, hätte es die Sacheinlage zum höheren Nominalwert in die Gesellschaft einbringen oder zumindest den Abzinsungsbetrag von 374 000 € bei der Gesellschaft als Kapitalrücklage zu seinen Gunsten einstellen lassen müssen. Dadurch hätte es entweder die Höhe seiner Barzahlung verringern oder seine Position als Gesellschafter verbessern können.

2.3 Rückführung des Stammkapitals

Das Land hält 50 % der Anteile am Stammkapital der Ökompark Projektentwicklungs- und Marketing GmbH, Birkenfeld. Neben dem Stammkapital von 511 292 € existiert noch eine Kapitalrücklage von 153 387 €, von der das Land zwei Drittel aufgebracht hat.

Aufgrund eines Gesellschafterbeschlusses werden die ab dem Geschäftsjahr 1988 entstehenden Jahresfehlbeträge durch Zuschüsse der Gesellschafter abgedeckt. Dabei trägt das Land – über seinen Anteil am Stammkapital hinaus – 90 % der Fehlbeträge.

Wegen der Übernahme der Betriebsverluste durch die Gesellschafter ist eine Eigenkapitalausstattung von 665 000 € nicht erforderlich. Das Stammkapital könnte herabgesetzt sowie die Kapitalrücklage aufgelöst und mit dem Verlustvortrag verrechnet werden.

Der Vertreter des Ministeriums der Finanzen hat die Forderung des Rechnungshofs nach einer Kapitalherabsetzung in die Sitzung des Aufsichtsrats eingebracht. Der Aufsichtsrat hat die Maßnahme abgelehnt, da die Entwicklung der nächsten beiden Jahre abgewartet werden solle, bis die Neustrukturierung der Gesellschaft[3] durchgeführt sei.

2.4 Mitwirkung des Rechnungshofs bei der Bestellung von Abschlussprüfern

Bei der Wahl oder Bestellung von Abschlussprüfern, die die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung bei Unternehmen mit Landesbeteiligung prüfen (§ 53 HGrG), ist das Einvernehmen mit dem Rechnungshof erforderlich. Dies hat das Ministerium der Finanzen vor der Abgabe der entsprechenden Erklärung in den zuständigen Unternehmensorganen herbeizuführen (§ 68 LHO und VV hierzu).

In den Jahren 2001 und 2002 unterblieb die Herstellung des Einvernehmens mit dem Rechnungshof in 17 Fällen. In acht Fällen ging der Antrag auf Herstellung des Einvernehmens so kurzfristig ein, dass es dem Rechnungshof nicht mehr möglich war, das Einvernehmen vor der Sitzung der Gesellschafterversammlung herzustellen. Eine Gesellschaft musste die Wahl eines Abschlussprüfers nach Ablehnung durch den Rechnungshof rückgängig machen.

Das Ministerium will künftig bei der Wiederbestellung von Abschlussprüfern generell ein Listenverfahren anwenden. Bei Neubestellungen will es die Geschäftsführungen frühzeitig zur Durchführung von Ausschreibungsverfahren auffordern, um das Einvernehmen fristgerecht herstellen zu können.

2) Ellrott/Gutike in Beck'scher Bilanzkommentar, 3. Auflage, § 255 HGB, Rn. 148 ff.; Adler/Düring/Schmaltz, Rechnungswesen und Prüfung der Unternehmen, 5. Auflage, § 255 HGB, Rn. 102 ff.

3) Der Rechnungshof hat im Jahresbericht 2002 eine Verschmelzung der UCB Umwelt-Campus Birkenfeld Entwicklungs- und Management GmbH, Hoppstädten-Weiersbach, mit der Ökompark Projektentwicklungs- und Marketing GmbH gefordert (Drucksache 14/1880, Tz. 6 Nr. 2.6.7). Im Rahmen des Entlastungsverfahrens wurde die Landesregierung aufgefordert, über das Ergebnis der Umstrukturierung der UCB GmbH zu berichten (Drucksache 14/2320, S. 7).

2.5 Unterrichtung des Rechnungshofs über die Betätigung des Landes bei Beteiligungen

Das Ministerium der Finanzen hat dem Rechnungshof innerhalb von drei Monaten nach der Gesellschafterversammlung, die den Jahresabschluss für das abgelaufene Geschäftsjahr festgestellt hat, verschiedene Unterlagen über das Unternehmen (z. B. den Jahresabschluss) zu übersenden (§ 69 LHO).

Das Land ist an 45 inländischen Kapitalgesellschaften beteiligt (Stand 31. Dezember 2001). Für das Jahr 2000 erfolgten die Unterrichtungen in 27 und für das Jahr 2001 in 22 Fällen verspätet. Im Durchschnitt gingen die Unterrichtungen erst sechs Monate nach der Gesellschafterversammlung beim Rechnungshof ein, im Extremfall erst nach 23 Monaten. Am 31. Dezember 2003 standen noch für drei Gesellschaften die Unterrichtungen für die Jahre 2000 oder 2001 aus.

Nach § 42 a GmbHG ist der Jahresabschluss bei mittelgroßen und großen Kapitalgesellschaften bis zum Ablauf der ersten acht Monate des Geschäftsjahrs, bei kleinen Kapitalgesellschaften innerhalb von elf Monaten festzustellen. Bei der Auswertung der Unterrichtungen nach § 69 LHO ergab sich, dass die Gesellschafterversammlungen neun Jahresabschlüsse 2000 und 2001 verspätet – im Extremfall um elf Monate – festgestellt hatten.

Das Ministerium will darauf hinwirken, dass die Jahresabschlüsse generell in den ersten acht Monaten des Geschäftsjahres festgestellt werden und ihm die Sitzungsprotokolle dieser Gesellschafterversammlungen innerhalb von vier Wochen vorliegen.

2.6 Unterrichtung des Rechnungshofs über wesentliche Änderungen bei Beteiligungen

Das Ministerium der Finanzen hat den Rechnungshof u. a. unverzüglich zu unterrichten, wenn Beteiligungen des Landes wesentlich geändert werden (§ 102 Abs. 1 Nr. 3 LHO). Diese Verpflichtung erstreckt sich auf alle Maßnahmen, die der Einwilligung des Ministeriums der Finanzen nach § 65 LHO bedürfen. Hierunter fallen die Änderung des Gegenstands des Unternehmens, des Einflusses des Landes oder des Stammkapitals sowie die Veräußerung von Anteilen.

In vier Fällen unterblieb diese Unterrichtung:

– Das Land hält 56,25 % der Anteile am Stammkapital der Innovations- und Transferinstitut Bingen GmbH, Bingen. Im Rahmen der Unterrichtung nach § 69 LHO für das Geschäftsjahr 2001 übersandte das Ministerium der Finanzen einen geänderten Gesellschaftsvertrag. Daraus ging hervor, dass der Gegenstand des Unternehmens um das Dienstleistungsangebot für die Fachhochschule Mainz ausgeweitet und die Zahl der Aufsichtsratsmitglieder erhöht worden war.

  Auf Anfrage vertrat das Ministerium die Meinung, eine unverzügliche Unterrichtung nach § 102 Abs. 1 Nr. 3 LHO sei unterblieben, da keine wesentliche Änderung stattgefunden habe.

  Der Rechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Zum einen bedeutet die Ausweitung des Dienstleistungsangebots eine Änderung des Gegenstands des Unternehmens. Zum anderen hat die Erhöhung der Zahl der Aufsichtsratsmitglieder Auswirkungen auf die Stimmenmehrheit. Stellte das Land vor der Änderung des Gesellschaftsvertrags fünf von zehn Stimmen und entschied bei Stimmengleichheit die Stimme eines Landesvertreters, so hat es nunmehr noch fünf von elf Stimmen. Damit können die Vertreter des Landes im Aufsichtsrat überstimmt werden, obwohl das Land die Mehrheit der Anteile hält. Der in § 65 Abs. 1 Nr. 3 LHO geforderte angemessene Einfluss des Landes im Aufsichtsrat war nicht mehr gegeben.

  Das Ministerium hat mitgeteilt, die Gesellschaft habe mittlerweile beschlossen, den Gesellschaftsvertrag dahin gehend zu ändern, dass den Landesvertretern im Aufsichtsrat sieben von 13 Stimmen zustehen.

– Das Land ist alleiniger Eigentümer der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH. Im Zusammenhang mit der Unterrichtung nach § 69 LHO für das Geschäftsjahr 2002 übersandte das Ministerium der Finanzen am 13. Oktober 2003 eine Neufassung des Gesellschaftsvertrags. Daraus geht hervor, dass der Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung am 25. März und 3. April 2003 beschlossen haben, die Geschäftstätigkeit um die Begebung von Konsortial- und Kommunalkrediten sowie Finanzierungen auf dem Gebiet der Wohnungswirtschaft zu erweitern und das Stammkapital um 1 047 842 € zu erhöhen.

– An der Europäisches Tourismus Institut an der Universität Trier GmbH, Trier, war das Land mit einem Drittel beteiligt. Am 7. Mai 2002 beschloss die Gesellschafterversammlung die Veräußerung von Anteilen an das Saarland und eine Erhöhung des Stammkapitals. Dadurch verringerte sich der Landesanteil auf 25 %.

  Der Rechnungshof erfuhr von der Änderung der Beteiligungsverhältnisse durch eine eigene Internet-Recherche. Auf seine Anfrage hin hat das Ministerium der Finanzen die Unterrichtung mit Schreiben vom 23. Mai 2003 nachgeholt.

– Das Land war mit 53,38 % am Stammkapital der Staatsbad Bad Bergzabern GmbH beteiligt. Im Zusammenhang mit der Umstellung auf Euro wurde durch Beschluss des Aufsichtsrats und der Gesellschafterversammlung vom 17. Oktober 2001 und 15. November 2001 das Stammkapital um mehr als ein Fünftel auf 400 000 € und der Landesanteil auf 53,5 % erhöht.

  Hierüber wurde der Rechnungshof erst mit Schreiben vom 21. März 2002 auf Anfrage unterrichtet.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) die Kapitalrücklage bei der Deula GmbH in stärkerem Maße als bisher aufzulösen und die dadurch entstehenden Mehrerträge zur Entlastung des Landeshaushalts zu nutzen,

b) die im Rahmen einer Kapitalerhöhung bei einer Gesellschaft als Sacheinlage eingebrachte Forderung zum Nominalwert zu bewerten,

c) das Eigenkapital der Ökompark GmbH durch Herabsetzung des Stammkapitals auf ein angemessenes Maß zu verringern und die Kapitalrücklage aufzulösen,

d) dafür zu sorgen, dass der Rechnungshof
   – rechtzeitig bei der Bestellung der Abschlussprüfer beteiligt wird,
   – fristgerecht über Jahresabschlüsse unterrichtet wird,
   – unverzüglich über wesentliche Änderungen bei Beteiligungen unterrichtet wird,

e) auf die rechtzeitige Feststellung der Jahresabschlüsse hinzuwirken.

Die Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen ist unter Nr. 2 dargestellt.

12. Beteiligung des Landes an der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH und deren Tochtergesellschaften

Das Land zahlte der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH für die Jahre 1994 bis 1996 pauschalierte Entgelte, die um 1,2 Mio. € über die Vereinbarungen im Treuhandvertrag hinausgingen. In der Folge entstanden dem Land durch den Wechsel der Abrechnungsmethode in fünf Jahren Mehraufwendungen von 1,5 Mio. €.

Die Jahresüberschüsse von durchschnittlich 3,6 Mio. € schüttete die Bank bisher nicht an das Land aus, sondern führte sie den freien Rücklagen und einem Sonderhaftungsfonds zu.

Für bankeigene Wirtschaftsförderungsprogramme entnahm die Gesellschaft während des Jahres aus ihren Einnahmen Mittel in Millionenhöhe. Ohne diese Entnahmen und bei regelmäßiger Ausschüttung der Jahresüberschüsse an das Land wären dem Landeshaushalt in den Jahren 1993 bis 2002 mindestens 58 Mio. € zugeflossen, über deren Verwendung der Landtag im Rahmen seines Budgetrechts hätte entscheiden können.

Bei der Gesellschaft bestehen Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftsführung. Dazu zählen u. a. die Verringerung des Personalaufwands, das Unterlassen der Beteiligung an Stiftungsprofessuren und die Überprüfung der Zielgenauigkeit von Sponsoringmaßnahmen.

Die Beteiligung an einer Erlebnisgastronomie in Berlin zur Förderung des Absatzes von Weinen aus Rheinland-Pfalz ist mit hohen Risiken verbunden. Der angestrebte Zweck hätte sich auf andere Weise besser und wirtschaftlicher erreichen lassen.

1. Allgemeines

Das Land gründete die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH (ISB) 1993 als zentrale Förderbank zur Unterstützung seiner Wirtschafts- und Strukturpolitik. Hierzu übertrug es der Gesellschaft durch Treuhandvertrag nach § 44 Abs. 3 LHO die Aufgaben der unternehmensbezogenen Wirtschaftsförderung und der damaligen Wirtschaftsförderinstitutionen des Landes[1)] sowie der ehemaligen Kredit-Garantiegemeinschaft des Handels Rheinland-Pfalz GmbH. Ihren Förderaufgaben kommt die ISB in der Hauptsache durch die Vergabe zinsgünstiger Darlehen, die Gewährung von Zuschüssen, Bürgschaften und Garantien sowie durch die Bereitstellung von Wagnis- und Beteiligungskapital nach. Daneben bietet sie eigene Förderprogramme an.

Die ISB war zum 31. Dezember 2002 an insgesamt 17 Gesellschaften unmittelbar und an zwei mittelbar beteiligt.

1) Finanzierungs-Aktiengesellschaft Rheinland-Pfalz – FINAG – und Rheinland-Pfälzische Gesellschaft für Wirtschaftsförderung mbH (RPW).

Das Land hält das Stammkapital der ISB von 180 Mio. € [2] vollständig. Seine Rechte in der Gesellschafterversammlung nehmen das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau und das Ministerium der Finanzen gemeinsam wahr. Im Aufsichtsrat stellt das Land sechs von acht Mitgliedern.

Der Rechnungshof hat die Betätigung des Landes bei der ISB einschließlich der Beteiligungsgesellschaften nach § 92 Abs. 1 LHO und die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft nach § 104 Abs. 1 Nr. 2 LHO geprüft.

Hierzu hat er sich bei dem für die Beteiligungsverwaltung zuständigen Ministerium der Finanzen, dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau und der ISB unmittelbar unterrichtet [3]. Die Prüfung erstreckte sich auf die Jahre 1993 bis 2002.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Ertragslage

In den Geschäftsjahren 1993 bis 2002 erzielte die ISB folgende Jahresüberschüsse:

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	– in T€ –									
Erträge	2 961	18 395	39 289	55 192	63 913	70 130	53 083	58 828	63 274	55 946
Aufwendungen	660	18 061	34 577	48 635	60 283	66 546	49 453	55 193	59 516	52 069
Jahresüberschuss	2 301	334	4 712	6 557	3 630	3 584	3 630	3 635	3 758	3 877

Seit 1997 weist die ISB weitgehend konstante Jahresüberschüsse aus. Dabei ist zu beachten, dass sie in erheblichem Umfang Erträge in eigene Förderprogramme einbringt (vgl. Nr. 2.5).

2.2 Abrechnung der Treuhandentgelte

Der Treuhandvertrag enthält neben der Aufgabenübertragung, den Verfahrensgrundsätzen und den Kontrollrechten u. a. Bestimmungen zur Finanzierung der Kosten der Förderbank. Der Vertrag wurde zum 1. Januar 1999 und zum 1. Januar 2002 überarbeitet.

Das Land zahlte der Gesellschaft folgende Treuhandentgelte [4]:

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	– in T€ –								
Treuhandentgelt	1 597	1 943	2 851	2 219	2 313	2 569	2 439	2 298	2 126

1994 und 1995 waren noch Mitarbeiter der damaligen Bezirksregierungen in die Durchführung von Programmen zur Wirtschaftsförderung eingebunden. Der Treuhandvertrag sah deshalb eine pauschale Kürzung des Treuhandentgelts vor. Die Kürzung für das Jahr 1994 betrug 346 000 €, war aber gemessen an den vom Ministerium der Finanzen festgelegten Pauschalbeträgen [5] zu niedrig. Für 1995 unterblieb die Kürzung. Damit zahlte das Land ein um 286 000 € zu hohes Entgelt.

Nach dem Treuhandvertrag sollte das Entgelt ab 1996 der Entwicklung der Gehälter nach dem Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) folgen. Demnach hätte das Entgelt für 1996 unverändert bleiben müssen. Gleichwohl zahlte das Land 908 000 € mehr als im Vorjahr. Es orientierte sich dabei am Ansatz des Haushaltsplans. Weder die ISB noch das Ministerium der Finanzen konnten den Mehrbetrag begründen.

2) Das ursprüngliche Stammkapital von 178,952 Mio. € wurde im Frühjahr 2003 erhöht.

3) § 54 Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Solidarpaktfortführungsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, geändert 2002 BGBl. I S. 2166).

4) Brutto (einschl. Umsatzsteuer).

5) Richtwerte für die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands bei der Festsetzung der nach dem Landesgebührengesetz zu erhebenden Verwaltungs- und Benutzungsgebühren; Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 3. Juni 1993 und vom 30. November 1994.

Ab 1997 wechselte das Land – zunächst ohne formelle Änderung des Treuhandvertrags – die Abrechnungsmethode. Statt des pauschalen Entgelts zahlt es nunmehr Provisionen und Gebühren, die von der Höhe des Fördervolumens oder den nachgewiesenen Kosten abhängen. Die Umstellung führte in den Jahren 1997 bis 2001 zu einem Mehraufwand des Landes von 1,5 Mio. €. Die Beibehaltung der vorherigen Entgeltstruktur hätte bei der ISB nicht zu Verlusten geführt.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen zugesagt, darauf zu achten, dass Entgeltzahlungen nur aufgrund dokumentierter Vereinbarungen erfolgen. Die Höhe des Treuhandentgelts solle mit der ISB anhand der Kosten- und Leistungsrechnung überprüft und ggf. angepasst werden.

2.3 Anlage des Eigenkapitals

Bis Anfang 2001 erwarb die Förderbank aus ihren freien Mitteln ausschließlich festverzinsliche Wertpapiere. Im März 2001 beschloss sie, 10 Mio. € ihres Eigenkapitals (maximal 5 %) über einen längeren Zeitraum in Aktien anzulegen, die im Deutschen Aktienindex vertreten sind.

Die geänderte Anlagestrategie war im Ergebnis unwirtschaftlich. Die Bank musste wegen erheblicher Kursverluste Abschreibungen auf die Aktien vornehmen. Bei einem Halten der festverzinslichen Wertpapiere hätte die ISB im Vergleich zu den Dividenden im Jahr 2002 Mehrerträge von 430 000 € erzielt. Bankübliche Instrumente zur Absicherung von Kursrisiken waren nicht eingesetzt worden.

Die beiden Ministerien haben mitgeteilt, zum Anlagezeitpunkt hätte nichts auf eine Negativentwicklung der Kurswerte hingedeutet.

2.4 Bildung von Rücklagen

Die ISB führte die Überschüsse der Jahre 1993 bis 1998, insgesamt 21,1 Mio. €, vollständig, die der Folgejahre teilweise (2,9 Mio. €) den freien Rücklagen zu. Zusammen mit dem Stammkapital betrug das Eigenkapital zum 31. Dezember 2002 damit 233,6 Mio. € und die Eigenkapitalquote 20,3 % [6]. Darüber hinaus verfügte die ISB über Reserven zur Vorsorge für allgemeine Bankrisiken in Höhe von 7,7 Mio. €.

Im Verhältnis zu den Förderinstituten des Bundes [7] ist die Gesellschaft inzwischen hinreichend mit Eigenkapital ausgestattet. Derart hohe Eigenmittel sind auch nach dem Gesetz über das Kreditwesen nicht erforderlich. Daher können Gewinne der ISB, wie in § 17 Gesellschaftsvertrag vorgesehen, an das Land zur Verwendung für gemeinnützige Zwecke ausgeschüttet werden.

Die beiden Ministerien halten die Bildung von Rücklagen zur Risikoabdeckung der Bank weiterhin für erforderlich. In die Rücklagen eingestellte Gewinne würden das Vermögen des Landes erhöhen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs bestehen bei der Förderbank hinreichend hohe Rücklagen für Risikopositionen. Deshalb sollten die Rücklagen vorerst nicht weiter aufgestockt, sondern Jahresüberschüsse an das Land ausgeschüttet werden.

2.5 Verwendung von Mitteln und Budgetrecht des Landtags

Seit einer Reihe von Jahren entnimmt die ISB vorab aus ihren Einnahmen in Abstimmung mit den Gremien und dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Mittel zur Finanzierung ihrer Eigenprogramme und anderer Maßnahmen. Dafür wandte die Gesellschaft in den Jahren 2000 bis 2002 mehr als 22,4 Mio. € auf. Außerdem fielen in diesem Zeitraum Aufwendungen in Form von Zinssubventionen für Darlehen aus den Eigenprogrammen an.

Zur Finanzierung von Maßnahmen, die für das Land von besonderer Bedeutung sind, für die jedoch keine Förderprogramme existieren, besteht seit 2000 bei der ISB der Sonderhaftungsfonds „Besondere Maßnahmen“. Dem Fonds, der gesondert außerhalb der Bilanz verwaltet wird, flossen aus den Jahresüberschüssen der Jahre 1999 bis 2002 [8] bisher Mittel von über 12 Mio. € zu. Über deren Verwendung beschließt der Aufsichtsrat. Bis zum Jahresende 2002 wurden Maßnahmen in Höhe von 7,9 Mio. € [9] finanziert.

Im Ergebnis entnahm die ISB aus ihren Einnahmen und dem Sonderhaftungsfonds Mittel in Millionenhöhe und setzte sie mit Zustimmung der Gremien zur Finanzierung von Programmen im Bereich der Wirtschaftsförderung ein. Wären diese Mittel an den alleinigen Gesellschafter Land ausgeschüttet worden, hätte der Landtag über deren Verwendung im Rahmen seines Budgetrechts entscheiden können.

6) Bilanzsumme 1 150 Mio. €.

7) Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) rd. 3,1 %, Deutsche Ausgleichsbank (DtA) rd. 2,2 % (zum 1. Januar 2003 verschmolzen auf die KfW).

8) In den Geschäftsjahren 2002 und 2003 floss der gesamte Überschuss der Jahre 2001 und 2002 von mehr als 7,6 Mio. € in den Fonds.

9) U. a.: Online Offensive „Connect“; Marketingaktion der Weinwirtschaft; Förderung der Modellentwicklung; Liquiditätshilfen für Winzer; Besicherung von Geschäften.

Die beiden Ministerien haben darauf hingewiesen, dass der Einsatz von Eigenmitteln für Eigenprogramme in Abstimmung mit dem Aufsichtsrat und den Ministerien erfolge. Damit sei sichergestellt, dass diese Programme mit den wirtschaftspolitischen Zielen des Landes übereinstimmten. Zwischen dem Land und der Bank bestünde Einvernehmen, die Eigenmittel von der Gesellschaft eigenverantwortlich flankierend zu den Landesprogrammen und damit auch haushaltsentlastend einzusetzen. Eine Abführung dieser Mittel an das Land sei von Anfang an nicht als sachgerecht erachtet worden.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, sowohl die Mittel für Eigenprogramme als auch die des Sonderhaftungsfonds dem Landeshaushalt zuzuführen, um sie so dem Budgetrecht des Landtags zu unterstellen. Das schließt eine Verwendung für wirtschaftspolitische Zwecke nicht aus.

2.6 Besondere Fördermaßnahmen

2.6.1 Stiftungsprofessuren

Die Gesellschaft beteiligte sich 1999 für fünf Jahre an einer Stiftungsprofessur für die Fachhochschule Mainz. Von der Gesamtfinanzierung übernahm die ISB einen Anteil von 511 000 €. Im darauf folgenden Jahr beteiligte sie sich auch an einer Stiftungsprofessur an der Fachhochschule Koblenz. Der Finanzierungsanteil der Bank beträgt 64 000 €.

Die Beteiligung an den beiden Stiftungsprofessuren steht nicht im Einklang mit den im Gesellschaftsvertrag festgelegten Aufgaben der ISB. Im Übrigen sollte die Finanzierung von Professuren im Haushalt des hierfür zuständigen Ministeriums veranschlagt werden, zumindest wenn die Mittel überwiegend von einer Beteiligungsgesellschaft des Landes stammen.

Nach Angaben der beiden Ministerien wird das Land dafür Sorge tragen, dass keine Stiftungsprofessuren mit Beteiligung der ISB mehr errichtet werden. Dies gelte auch für etwaige Anschlussfinanzierungen.

2.62 Sponsoring

Die ISB unterstützte 1999 über einen Zeitraum von zehn Monaten die Bewerbung eines Bundesligavereins als Austragungsstätte für eine Weltmeisterschaft und durfte dafür für sich werben. Außerdem erwarb sie bei dem Verein in den Geschäftsjahren 2000 und 2001 VIP-Dauerkarten sowie (einfache) Karten zu Bundesligaspielen. Daneben sponserte die ISB mit Werbemaßnahmen die Veranstaltung eines weiteren Sportvereins. Insgesamt wandte die Bank für diese Maßnahmen mehr als 32 000 € auf.

Zwar gehört es zu den Aufgaben der ISB, für den Wirtschaftsstandort Rheinland-Pfalz zu werben. Sponsoringmaßnahmen bei Sportvereinen erreichen jedoch überwiegend nicht die Zielgruppen der Förderbank.

Die beiden Ministerien wollen sich dafür einsetzen, dass Sponsoringmaßnahmen nur dann erfolgen, wenn wirksam im Sinne der Förderbank damit geworben werden kann.

2.7 Personalaufwendungen

2.7.1 Vergütungen

Die nicht in direktem Wettbewerb mit Kreditinstituten stehende Förderbank wendet grundsätzlich den Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) an, zahlt aber an 87 % ihrer Mitarbeiter zusätzlich eine allgemeine Zulage von 7,5 % auf den jeweiligen Bruttolohn. Zu Beginn der Geschäftstätigkeit übernommene Mitarbeiter erhalten – überwiegend aus Gründen der Besitzstandswahrung – darüber hinausgehende Zulagen von 15 % oder 20 %, andere Mitarbeiter Ministerialzulagen oder persönliche Zulagen. Außerdem gewährte die ISB mehr als einem Drittel ihrer Arbeitnehmer Vergünstigungen durch die Vorweggewährung von Lebensaltersstufen. Seit Anfang 2000 zahlt sie ihren Beschäftigten vermögenswirksame Leistungen, die erheblich über die tariflichen Leistungen hinausgehen. Zudem werden seit dem Jahr 1998 Maßnahmen zur Pflege des Betriebsklimas finanziert, die der BAT nicht oder nicht in diesem Umfang vorsieht.

Die den BAT übersteigenden Leistungen führten im Geschäftsjahr 2002 insgesamt zu geschätzten Aufwendungen von 650 000 €. Ein Abbau dieser Aufwendungen ist geboten. Höhere Jahresüberschüsse und damit Ausschüttungen der Gesellschaft wären die Folge (vgl. Nr. 2.4).

Die beiden Ministerien haben auf die Zustimmung des Aufsichtsrats zu den vom BAT abweichenden Vergütungsregelungen hingewiesen. Wegen der im Rhein-Main-Gebiet geänderten Arbeitsmarktlage werde die ISB künftig enge Maßstäbe anlegen. Der Geschäftsführung solle jedoch bis zu einer vom Aufsichtsrat noch festzulegenden Vergütungsgruppe in begründeten Einzelfällen die Möglichkeit zur eigenständigen Abweichung vom BAT eingeräumt werden.

2.7.2 Leistungsprämien

Die Gesellschaft gewährte ihren Beschäftigten nach bestimmten festgelegten Kriterien Leistungsprämien. Im Jahr 2002 erhielten 49 Angestellte Prämien von insgesamt 82 000 €.

Mangels Darstellung der wahrgenommenen Aufgaben oder der besonderen Leistungen waren die Entscheidungen nicht nachvollziehbar. Hinzu kommt, dass die Vorschläge und die entsprechenden Entscheidungen der Geschäftsführung nicht in den Personalakten dokumentiert waren, sondern sog. Grundakten außerhalb der Personalabteilung beilagen.

Nach Mitteilung der Ministerien wird die Gesellschaft die entsprechenden Dokumentationen in die Personalakten übernehmen. Der Aufsichtsrat werde jährlich einen Bericht über die Zahl und Struktur der Empfänger von Leistungsprämien erhalten.

2.8 Beschaffungen

Geprüft wurden 20 Beschaffungen mit einem Einzelwert von mehr als 5 000 € und einem Gesamtvolumen von 1,27 Mio. € (netto).

Bei zehn Beschaffungen waren Abweichungen von den Vorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen festzustellen. Die Vergaben erfolgten weit überwiegend freihändig. Öffentliche Ausschreibungen fanden nicht statt. In einem Fall hätte wegen der Höhe des Auftragsvolumens europaweit ausgeschrieben werden müssen. Bei zwei Beschaffungen über insgesamt 84 000 € lagen noch nicht einmal Vergleichsangebote vor. In der Mehrzahl der Beschaffungsfälle machte die ISB nicht aktenkundig, weshalb sie von einer Ausschreibung abgesehen hatte. Sie verstieß damit gegen die Grundsätze einer wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Beschaffung.

Die ISB vertritt die Auffassung, sie sei kein öffentlicher Auftraggeber im Sinne des Vergaberechts und damit nicht daran gebunden. Sie werde aber ihre bisher ausgesetzte Organisationsanweisung zur VOL/A künftig anwenden und die Vorschriften des Vergaberechts beachten.

2.9 Beteiligung an einer Erlebnisgastronomie

Die ISB beteiligte sich im Jahr 2000 auf Wunsch des Landes mit 20 % an einer Gesellschaft privaten Rechts, die in Berlin neben einem Fernsehstudio eine Erlebnisgastronomie mit Restaurant, Weinstube, Café/Bistro und Bierkneipe sowie ein Weindepot mit Weinprobierstube betreibt. Die restlichen Anteile hält ein privater Investor, der auch die Geschäftsführung übernommen hat. Das Engagement sollte dem rheinland-pfälzischen Wein eine Repräsentanz in Berlin eröffnen. Für Investitionen ihres Beteiligungsunternehmens gewährte die Förderbank ein zinsgünstiges Darlehen, für das sich das Land mit 75 % verbürgte.

Der Umsatz des Beteiligungsunternehmens erreichte 2001 nur ein Viertel der Planzahlen. Statt eines Gewinns musste die ISB bis Ende 2001 anteilige Betriebsverluste von 326 000 € hinnehmen. Nach einer betriebswirtschaftlichen Auswertung war auch für das Geschäftsjahr 2002 mit einem ähnlich hohen Verlust zu rechnen.

Weder die ISB noch das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau führten Erfolgskontrollen durch. Erhebungen über die Vermarktung von Weinen aus Rheinland-Pfalz im Weindepot und im Restaurant fehlten ebenso wie eine Kosten-Nutzen-Analyse. Damit verfügten weder die ISB noch das Ministerium über Erkenntnisse, ob und inwieweit der mit dem Eingehen der Beteiligung verfolgte Zweck, den heimischen Weinabsatz zu fördern, besser und wirtschaftlicher (z. B. durch eine Starthilfe) hätte erreicht werden können.

Die beiden Ministerien halten eine Aufgabe der Beteiligung derzeit nicht für sachgerecht, da dies für alle Beteiligten zu wirtschaftlichen Nachteilen führen würde. Neue Prognosen hätten ergeben, dass das Beteiligungsunternehmen in die Ertragszone gelangen könne. Den Vorschlag, Erhebungen über die Vermarktung rheinland-pfälzischer Weine durchzuführen, werde die ISB aufgreifen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das Land auch mittelbare Beteiligungen nur eingehen oder halten soll, wenn hierfür ein wichtiges Interesse des Landes besteht.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) sicherzustellen, dass das Treuhandentgelt unter Berücksichtigung der Kosten der ISB auf eine angemessene Höhe begrenzt wird,

b) über die Vertreter des Landes in den Gesellschaftsgremien der ISB darauf hinzuwirken, dass
   - dem Sicherheitsaspekt bei der Anlage des Eigenkapitals stärker Rechnung getragen wird,
   - die Jahresüberschüsse sowie die Mittel für Eigenprogramme und für den Sonderhaftungsfonds unter Beachtung des Gesellschaftsvertrags und einer angemessenen Eigenkapitalausstattung dem Landeshaushalt zugeführt werden, um sie dem Budgetrecht des Landtags zu unterstellen,
   - eine finanzielle Beteiligung an Stiftungsprofessuren unterbleibt,
   - Sponsoringmaßnahmen nur erfolgen, wenn sie einen entsprechenden Werbeeffekt erreichen können,
   - die Personalaufwendungen auf eine angemessene Höhe zurückgeführt und Leistungsprämien nachvollziehbar vergeben werden,
   - die Beteiligung an der Erlebnisgastronomie aufgegeben wird.

Die mit dem Ministerium der Finanzen einvernehmlich erstellte Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau ist unter Nr. 2 dargestellt.

13. Zuwendungen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

Das mit der Förderung verfolgte Ziel, neue Arbeitsplätze zu schaffen oder vorhandene Arbeitsplätze zu sichern, wurde teilweise nicht erreicht. Verschiedentlich wurde das Förderziel nicht hinreichend bestimmt. Begleitende und abschließende Erfolgskontrollen unterblieben weitgehend.

Der Beginn des Zeitraums für die Überwachung des Bestehens geförderter Arbeitsplätze und für die Zweckbindung geförderter Wirtschaftsgüter war nicht einheitlich festgelegt.

Unternehmen nahmen Fördermittel in Anspruch, ohne die vereinbarte Zahl von Arbeitsplätzen zu schaffen oder zu sichern. Sie machten Bau- und Anschaffungskosten geltend, die nicht förderfähig sind, weil sie z. B. den privaten Bereich betrafen oder angeschaffte Wirtschaftsgüter bereits abgeschrieben waren. Fördermittel wurden auch für eine Baumaßnahme verwendet, die vorzeitig begonnen worden war. Insgesamt wurden Fördermittel von 1,5 Mio. € bestimmungswidrig in Anspruch genommen.

1. Allgemeines

Das Land gewährt zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur nicht rückzahlbare Investitionszuschüsse oder zinsverbilligte Darlehen an gewerbliche Unternehmen und bestimmte Dienstleistungsbetriebe. Die Förderung erfolgt auf der Grundlage des jeweils gültigen Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“[1] und nach Maßgabe von Verwaltungsvorschriften[2].

Die Fördermittel sollen dazu beitragen, die Wirtschaftskraft zu stärken, neue Arbeitsplätze zu schaffen und vorhandene Arbeitsplätze zu sichern.

Mit der Durchführung der Programme ist seit dem Jahr 1994 die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) GmbH in Mainz beauftragt.

In den Jahren 1994 bis 1999 wurden 1 217 Vorhaben gefördert. In diesem Zeitraum wurden Zuwendungen von 336 Mio. € aus Mitteln des Landes, des Bundes und der EU bewilligt[3]. Hiervon entfielen 265 Mio. € (79 %) auf nicht rückzahlbare Zuschüsse und 71 Mio. € (21 %) auf Darlehen. Weit überwiegend (94 %) wurden die Neuerrichtung und die Erweiterung von Betrieben gefördert, schwerpunktmäßig in den Regionen Trier und Westpfalz.

Der Rechnungshof hat stichprobenweise geprüft, ob

- die Zuwendungen bestimmungsgemäß verwendet wurden,
- die Förderziele erreicht wurden,
- das Verwaltungsverfahren zweckmäßig war.

In die Prüfung waren 103 abgeschlossene Förderfälle aus den Jahren 1994 bis 1999 einbezogen. Bei 27 Zuwendungsempfängern wurden örtliche Erhebungen durchgeführt.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Allgemeine Feststellungen

2.1.1 Verbindlichkeit von Kostenansätzen

Die Einzelansätze des Investitionsplans waren grundsätzlich verbindlich. Sie durften nur aus zwingenden Gründen um bis zu 20 % bei gleichzeitigem Ausgleich bei anderen Einzelansätzen überschritten werden[4].

---

1) Vgl. dazu Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6. Oktober 1969 (BGBl. I S. 1861), zuletzt geändert durch Verordnung zur Ersetzung von Zinssätzen vom 5. April 2002 (BGBl. I S. 1250, 1252).

2) – Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr, Gewährung von Zuwendungen an gewerbliche Unternehmen – außer Fremdenverkehrsbetriebe – in dem Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 11. August 1994 (MinBl. S. 434), geändert durch Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 24. November 1997 (MinBl. S. 537).

– Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Regionales Förderprogramm zur Gewährung von Zuwendungen an mittelständische Betriebe der gewerblichen Wirtschaft in EU–Fördergebieten außerhalb der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 2. März 1995 (MinBl. S. 182), geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 27. Juni 1997 (MinBl. S. 295).

3) Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 02 Allgemeine Bewilligungen im Bereich Wirtschaft und Verkehr, Titel 892 71 und 892 72 – jeweils – Zuschüsse für Investitionen an gewerbliche Unternehmen sowie Kapitel 08 77 Beschäftigung, Ausbildung, Innovation, Wirtschaftsstruktur, Titel 892 01 Investitionsförderung zur Schaffung von Arbeitsplätzen unter Berücksichtigung der EU-Strukturfonds.

4) Nach den Bewilligungsbescheiden i. V. m. Nr. 1.2.1 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (ANBest-P GA), MinBl. 1994 S. 437.

In mehreren Fällen änderten Zuwendungsempfänger ihre Investitions- und Kostenpläne. Dies erforderte bei der bewilligenden Stelle wegen der Verbindlichkeit der Einzelansätze eine ständige Überwachung und gegebenenfalls eine Änderung der Bewilligung in einem förmlichen Verfahren.

Der Nutzen einer Bindung an die Einzelansätze des Investitionsplans ist vergleichsweise gering. Er ist auch in den jeweiligen Rahmenplänen nicht gefordert. Der mit der Überwachung der Einhaltung der Investitions- und Kostenpläne verbundene Verwaltungsaufwand ist vermeidbar.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat mitgeteilt, seit dem 1. Juli 2003 würden bei Bewilligungen nicht mehr die Einzelansätze des Investitionsplans, sondern nur noch der Gesamtbetrag des Investitionsvorhabens und der Gesamtbetrag der förderfähigen Kosten für verbindlich erklärt.

2.1.2 Zweckbindungsfrist und Überwachungszeitraum

Die maßgebenden Zeitpunkte für den Beginn der Zweckbindungsfrist für Wirtschaftsgüter und des Überwachungszeitraums für das Arbeitsplatzziel waren nicht einheitlich festgelegt:

– Wirtschaftsgüter, für die Investitionszuschüsse gewährt wurden, mussten mindestens drei bzw. fünf Jahre nach Abschluss des Vorhabens in der geförderten Betriebsstätte verbleiben (Zweckbindungsfrist).

  Für den Beginn der Zweckbindungsfrist war die Auszahlung der letzten Zuwendungsrate maßgebend[5].

– Dauerarbeitsplätze, die mit dem Investitionsvorhaben neu geschaffen oder gesichert wurden, mussten für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren nach Abschluss des Investitionsvorhabens tatsächlich besetzt oder zumindest auf dem Arbeitsmarkt dauerhaft angeboten werden (Überwachungszeitraum).

  Für den Beginn des Überwachungszeitraums wurde auf den tatsächlichen Abschluss des Investitionsvorhabens abgestellt, der sich mit einiger Sicherheit erst aus den Angaben im Verwendungsnachweis erkennen ließ.

In mehreren Fällen endete die Zweckbindungsfrist für die Wirtschaftsgüter zwei oder drei Jahre vor Ablauf des Überwachungszeitraums für das Arbeitsplatzziel. Das warf die Frage auf, ob die Einhaltung des Arbeitsplatzziels weiterhin gefordert werden kann, wenn Änderungen im Unternehmen des Zuwendungsempfängers nach Ablauf der Zweckbindung eingetreten sind.

Das Ministerium hat erklärt, die Zweckbindungsfrist für die geförderten Wirtschaftsgüter solle nunmehr ebenfalls mit dem tatsächlichen Abschluss der Investitionsmaßnahme beginnen.

2.1.3 Überwachung und Festlegung des Arbeitsplatzziels

Während des Überwachungszeitraums wurde die Einhaltung des mit der Förderung bezweckten Arbeitsplatzziels nicht ausreichend überprüft. Zuwendungsempfänger kamen ihrer Verpflichtung, die Zahl der geschaffenen oder besetzten Dauerarbeitsplätze jährlich nachzuweisen, nicht oder nur nach mehrmaliger Aufforderung nach. Eine stichprobenweise Überprüfung von 42 Überwachungsfällen ergab, dass

– in 29 Fällen Erklärungen oder Erhebungsbögen mit den Angaben zur Besetzung der Dauerarbeitsplätze fehlten und
– in vier Fällen Erklärungen oder Erhebungsbögen für bereits abgelaufene Überwachungszeiträume nicht vollständig vorlagen.

Zum Teil waren diese Mängel auf Ungenauigkeiten der eingesetzten Formblätter und Erläuterungen zurückzuführen.

Das Ministerium hat ausgeführt, die Daten zur Überprüfung der Einhaltung des Arbeitsplatzziels würden zwischenzeitlich vollständig erhoben. Das Überwachungsverfahren sei weitestgehend automatisiert. Die Unternehmen erhielten nunmehr Erhebungsbögen mit verbesserten Erläuterungen zu den geforderten Angaben, welche Arbeitsplätze in welchem Umfang zu berücksichtigen seien.

Die Prüfung ergab auch, dass die Überwachung des Fördererfolgs teilweise erschwert war, weil in den Bewilligungsbescheiden das durch die Förderbestimmungen vorgegebene Arbeitsplatzziel nicht immer hinreichend konkretisiert war. Ein vom Antragsteller selbst genanntes höheres Arbeitsplatzziel wurde meist mit der Formulierung „wie im Antrag angegeben“ in den Bewilligungsbescheid übernommen.

In zehn von 27 Fällen wurde das vorgegebene verbindliche Arbeitsplatzziel nicht erreicht. Hieraus wurden keine Folgerungen gezogen.

Die Zuwendungsempfänger werden nach Darstellung des Ministeriums grundsätzlich auf die rechtlich vorgegebene Steigerung der Zahl der Dauerarbeitsplätze oder – falls im Antrag mehr Dauerarbeitsplätze angegeben werden – auf das Erreichen dieser höheren Zahl als Arbeitsplatzziel verpflichtet. Sofern dieses Arbeitsplatzziel nicht erreicht werde, werde die Bewilligung nur widerrufen, wenn die nach dem Rahmenplan vorgegebene Mindestarbeitsplatzzahl unterschritten worden sei.

5) Nr. 4.1 ANBest-P GA.

2.2 Einzelfeststellungen

Fördermittel von insgesamt 1,5 Mio. € wurden in den nachstehend aufgeführten Fällen bestimmungswidrig in Anspruch genommen.

Das Ministerium hat erklärt, dass es die notwendigen Schritte für die Rückforderung der Zuschüsse und die Festsetzung von Zinsen eingeleitet habe. Bei zwischenzeitlich eröffneten Insolvenzverfahren seien die Forderungen auf Rückzahlung der Zuschüsse angemeldet worden.

2.2.1 Einem Unternehmen wurde 1996 ein Investitionszuschuss von 690 000 € für die Erweiterung seiner Betriebsstätte innerhalb der Gründungsphase[6)] und zur Sicherung von 111 Dauerarbeits- und Ausbildungsplätzen bewilligt. Das Unternehmen war 1994 nach Übernahme eines von der Stilllegung bedrohten Betriebs gegründet worden. Diese Übernahme war zur Sicherung von 108 Dauerarbeitsplätzen und sieben Ausbildungsplätzen[7)] bereits aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe gefördert worden.

Die Fördermöglichkeiten waren mit der Förderung im Jahr 1994 bereits ausgeschöpft. Für die Förderung im Jahr 1996 bestand nach Auffassung des Rechnungshofs keine Grundlage.

Im Jahr 1999 wurde das Insolvenzverfahren über das Unternehmen eröffnet. Ausgehend von der Bewilligung im Jahr 1996 wurde eine Forderung auf Rückzahlung des Zuschusses einschließlich Zinsen in Höhe von 741 600 € angemeldet. Eine weitere Erörterung der Förderfähigkeit im Jahr 1996 erübrigt sich damit.

2.2.2 Einem Unternehmen wurde für die Erweiterung der Betriebsstätte mit einem Investitionsvolumen von 890 700 € ein Investitionszuschuss von 107 000 € bewilligt. In der Bewilligung wurde – ausgehend von einem Bestand von 15 Dauerarbeitsplätzen – ein Arbeitsplatzziel von 3,5 zusätzlichen Dauerarbeitsplätzen festgelegt.

Insgesamt 19 Dauerarbeitsplätze sollten ab 1. März 2001 besetzt sein. Nach diesem Zeitpunkt schieden sechs Vollzeitbeschäftigte aus. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren weniger als 15 Dauerarbeitsplätze besetzt.

2.2.3 Einem Unternehmen, das sich mit der Veredlung und Konfektionierung von Vliesstoffen befasst, wurde 1996 ein Investitionszuschuss von 55 000 € für die Errichtung eines Anbaus an eine Produktionshalle und die Anschaffung von Maschinen und Einrichtungen bewilligt. Durch die Fördermaßnahme sollten – ausgehend von 24,5 Dauerarbeitsplätzen – vier zusätzliche Dauerarbeitsplätze geschaffen werden.

Das Förderziel wurde nicht erreicht. Die Beschäftigtenzahl unterschritt seit 1998 den Ausgangswert. Nach der Personalliste waren zum Stichtag 30. Juni 2002 17 Arbeitnehmer einschließlich eines befristet Beschäftigten und eines Teilzeitbeschäftigten angestellt. Im Übrigen wurden nach den Bilanzunterlagen seit 1999 in nicht unerheblichem Umfang Arbeitnehmer aus dem Produktions- und Verwaltungsbereich einem anderen Betrieb am Unternehmensstandort gegen Erstattung der anteilmäßigen Bruttolohnaufwendungen überlassen.

2.2.4 Einem Unternehmen wurde 1995 ein Investitionszuschuss von 511 000 € für die Errichtung einer Betriebsstätte bewilligt. Mit der Fördermaßnahme sollten zusätzlich zu 53 übernommenen Dauerarbeitsplätzen mindestens sechs Dauerarbeitsplätze, davon drei Ausbildungsplätze, neu geschaffen werden.

Gegenstand des 1993 gegründeten Unternehmens waren das Erbringen von Speditionsleistungen im Güternahverkehr und die Vermittlung von Transportleistungen. Es war im ersten Jahr seiner gewerblichen Tätigkeit bei Einsatz von 1,5 Arbeitskräften ausschließlich mit der Vermittlung von Transportleistungen befasst. Im Dezember 1994 übernahm es die Logistikabteilung einer Brauerei mit 53 Dauerarbeitsplätzen, die es in die Bereiche Transporte, logistische Dienstleistungen und Transportvermittlungsleistungen eingliederte. Das Speditions- und Logistikunternehmen erstellte dann eine Versandhalle einschließlich Bürotrakt, die Gegenstand der Förderung war. Die Bauarbeiten sowie die Anschaffung der notwendigen Maschinen und sonstigen Einrichtungen wurden während des Investitionszeitraums vom 14. Juli 1995 bis 30. April 1998 durchgeführt.

Im Sinne der Förderrichtlinien handelte es sich bei den baulichen und sonstigen Maßnahmen nicht um eine „Errichtung“, sondern um eine Verlagerung und Erweiterung der bestehenden Betriebsstätte. Die nach den Rahmenplänen erforderliche Anzahl der zu schaffenden Dauerarbeitsplätze konnte nicht nachgewiesen werden, so dass die Voraussetzungen für die Förderung des Investitionsvorhabens nicht erfüllt waren.

Das Ministerium hat erklärt, dass im Rahmen des zwischenzeitlich eröffneten Insolvenzverfahrens über das Unternehmen die Forderung auf Rückzahlung des Zuschusses angemeldet worden sei.

6) Als Gründungsphase eines Unternehmens gilt ein Zeitraum von 60 Monaten seit Beginn der Gründungsinvestitionen (vgl. Ziffer 2.9.5 Teil II des 25. Rahmenplans).

7) Das Arbeitsplatzziel wurde im Rahmen der Prüfung des Verwendungsnachweises auf 111 Dauerarbeitsplätze korrigiert.

2.2.5 Zuwendungsempfänger machten in den Verwendungsnachweisen nicht förderfähige Kosten von insgesamt 49 000 € geltend. Dabei handelte es sich u. a. um

- Anschaffungskosten für Fahrzeuge, die nicht der geförderten Geschäftseinrichtung zuzurechnen waren, und für geringwertige Wirtschaftsgüter, die in voller Höhe als Betriebsausgaben angesetzt worden waren,
- Umsatzsteuer, die als Vorsteuer abziehbar war,
- Skontoabzüge und sonstige Gutschriften, die nicht von den Kosten abgesetzt worden waren,
- Anschaffungskosten für gebrauchte Wirtschaftsgüter,
- Kosten für den Bau eines privat genutzten Wohnhauses einschließlich der dazugehörigen Außenanlagen im Zusammenhang mit der Errichtung eines Hotelbetriebs.

2.2.6 Einem Unternehmen wurde ein Investitionszuschuss von 51 000 € für eine grundlegende Rationalisierung und Modernisierung seiner Betriebsstätte einschließlich des Kaufs und der Erstellung von Schnellbauhallen bewilligt.

Noch vor der Beantragung des Zuschusses wurde mit dem Vorhaben begonnen, indem ein Vertrag über Lieferung von Beton für das Fundament einer Schnellbauhalle geschlossen wurde.

Nach den Förderrichtlinien dürfen Zuwendungen zur Projektförderung nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen sind.

2.2.7 Einem Unternehmen wurde 1997 ein Investitionszuschuss von 57 000 € für den Erwerb eines Gebäudes und von Maschinen und Einrichtungen bewilligt. Davon wurde auf Anforderung ein Teilbetrag von 53 800 € mit Wertstellung zum 10. Dezember 1997 ausgezahlt. Ein dem Betrag entsprechender Aufwand wurde erst Anfang Juli 1999 erreicht.

Nach den Förderbestimmungen dürfen Zuwendungen nur insoweit gezahlt werden, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt werden.

Wegen des um 17 Monate zu frühen Abrufs der Mittel entstanden Zinsnachteile für das Land, die auszugleichen sind.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) bei der Bewilligung von Fördermitteln lediglich den Investitionsplan mit dem Gesamtbetrag des Investitionsvorhabens und dem Gesamtbetrag der förderfähigen Kosten für verbindlich zu erklären,

b) den Beginn des Zeitraums einheitlich festzulegen, in dem das Bestehen geförderter Arbeitsplätze und die Zweckbindung geförderter Wirtschaftsgüter zu überwachen sind,

c) im Bewilligungsbescheid das Arbeitsplatzziel genau zu bestimmen und die Zielerreichung durch begleitende und abschließende Erfolgskontrollen zu überwachen,

d) bestimmungswidrig in Anspruch genommene Fördermittel (einschl. Zinsen) zurückzufordern.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau ist unter Nr. 2 dargestellt.

14. Planung von Umgehungsstraßen

Bei den geplanten Umgehungsstraßen der Gemeinden Rhaunen und Lambsheim können die Baukosten verringert werden.

– **Ortsumgehung Rhaunen**

Eine spürbare großräumige Verbesserung des Verkehrs kann mit der geplanten Straße zur Umgehung der Gemeinde Rhaunen ohne den Bau des Südabschnitts der sog. Hunsrückspange nicht erreicht werden.

Für die erwartete Verkehrsbelastung der Umgehungsstraße ist die geplante Fahrbahnbreite von 8 m nicht erforderlich. Es reicht eine Breite von 6,50 m aus. Auch kann die Brücke über den Rhaunelbach verkürzt werden. Von den insgesamt geplanten Baukosten von 14,4 Mio. € lassen sich 1,4 Mio. € einsparen.

– **Ortsumgehung Lambsheim**

Drei Brücken sind zu groß bemessen. Durch Verringerung ihrer lichten Weite können Baukosten von 210 000 € eingespart werden.

Die Umgehungsstrecke verläuft auf einem Damm, der Überflutungsflächen durchschneidet. Die vorgesehene Höhe des Damms von 1,00 bis 1,50 m lässt sich absenken, wenn die Höhe der aus Gründen des Hochwasserschutzes notwendigen Durchlässe unter Beibehaltung der Durchflussmenge verändert wird. Bei einer Absenkung um 30 cm entstehen um 100 000 € niedrigere Baukosten.

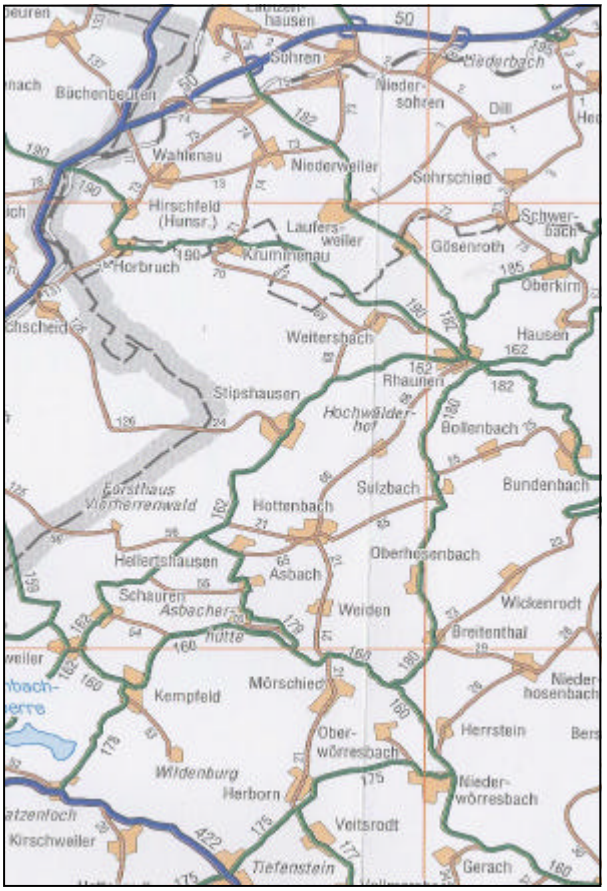
Veränderungen des Wirtschaftswegenetzes, die durch die Trassenführung erforderlich werden, können mit einem geringeren Aufwand als geplant durchgeführt werden.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Planung der Ortsumgehungen Rhaunen und Lambsheim geprüft.

1.1 Ortsumgehung Rhaunen

Im Rahmen des Landesstraßenbaus ist vorgesehen, eine leistungsfähige Straßenverbindung zwischen Nahetal (L 160) und Hunsrück (B 50) zu bauen. Ein selbständiger Abschnitt dieser sog. Hunsrückspange (Länge ca. 20 km, Kosten ca. 38 Mio. €) ist der Neubau der Landesstraße 190 als Ortsumgehung Rhaunen. Die Planung sieht für diese 2,5 km lange Strecke Baukosten von 14,4 Mio. € vor.



Hunsrückspange

Ortsumgehung Rhaunen

geplante Trasse gemäß Raumordnungsverfahren

1.2 Ortsumgehung Lambsheim

Zur Entlastung der Ortslage Lambsheim ist im Rahmen des Straßenbauprogramms des Rhein-Pfalz-Kreises eine Umgehungsstraße geplant. Die K 2neu soll östlich von Lambsheim auf einem Damm mit einer Fahrbahnbreite von 6,50 m gebaut werden. Die Planung sieht für diese 3,5 km lange Ortsumgehung Kosten von 6,1 Mio. € vor.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Ortsumgehung Rhaunen

2.1.1 Verkehrsverhältnisse

Mit dem Bau der Ortsumgehung Rhaunen kann eine spürbare Verbesserung der großräumigen Verkehrsverhältnisse nicht erzielt werden. Nach der Fertigstellung dieses Abschnitts wird der Verkehr weiterhin auf unzureichend dimensionierte und schon jetzt in Teilbereichen im Oberbau stark deformierte Kreisstraßen (K 66 und K 21) geleitet und durch die enge Ortsdurchfahrt Hottenbach geführt.

K 66 Hottenbach – Rhaunen

K 21 Ortsdurchfahrt Hottenbach

Eine leistungsfähige Straßenverbindung zwischen Nahetal und Hunsrück kann nur erreicht werden, wenn mit dem Bau der Ortsumgehung Rhaunen auch der 9 km lange Südabschnitt der Hunsrückspange zwischen der Kreisstraße 66 und der Landesstraße 160 bei Breitenthal mit geschätzten Kosten von 14,5 Mio. € hergestellt wird.

Der Landesbetrieb „Straßen und Verkehr“ hat geäußert, er teile die Auffassung des Rechnungshofs und werde alle Mühe darauf verwenden, die Planung im südlichen Bereich bei Breitenthal voranzutreiben.

2.1.2 Straßenquerschnitt

Die Planung sieht einen Querschnitt mit einer befestigten Fahrbahnbreite von 8,00 m vor. Die prognostizierte Verkehrsmenge, insbesondere der Schwerlastverkehrsanteil, ist auch nach Aussage der Landesregierung, dass die Hunsrückspange nur geringfügig Verkehre anziehe [1], unrealistisch hoch. Ein Querschnitt mit einer befestigten Fahrbahnbreite von 6,50 m reicht aus. Dies entspricht auch der Breite der in den letzten Jahren ausgebauten Abschnitte der Landesstraße 160, die Teil der großräumigen Verbindung vom Nahetal zum Hunsrück ist. Im Hinblick auf eine einheitliche Streckencharakteristik ist kein Grund ersichtlich, von dieser Fahrbahnbreite bei der geplanten Umgehung Rhaunen abzuweichen. Baukosten von 1,15 Mio. € lassen sich einsparen.

Der Landesbetrieb hat inzwischen die Bemessung des Querschnitts überprüft. Nach einem neuerlichen Verkehrsgutachten ist mit einer geringeren Verkehrsbelastung zu rechnen, als sie der Planung zugrunde lag. Unter Berücksichtigung der neuen Verkehrszahlen ergibt sich nach den Richtlinien eine Fahrbahnbreite von 6,50 m.

2.1.3 Brücke über den Rhaunelbach

Die Kosten der Umgehung Rhaunen werden maßgeblich von den Kosten für den Bau einer Brücke über den Rhaunelbach in Höhe von 6,4 Mio. € bestimmt. Der Entwurf sieht ein 365 m langes und bis zu 40 m hohes Bauwerk vor. Im Hinblick auf den hohen Massenüberschuss, der bei den Erdarbeiten für diese Maßnahme anfällt, und die hohen Bauwerkskosten wäre es wirtschaftlicher, die Dammschüttungen im Bereich der Widerlager zu verlängern. Schon bei einer Verkürzung des Brückenbauwerks um 20 m verringerten sich die Baukosten um 250 000 €.

Der Landesbetrieb will bei der Erstellung des Bauwerksentwurfs untersuchen, ob die Länge der Brücke noch weiter reduziert werden kann.

1) Antwort des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kiltz: „Planung und Finanzierung der sog. Hunsrückquerspange (L 190)“, Landtagsdrucksache 13/6388.

2.2 Ortsumgehung Lambsheim

2.2.1 Bauwerke

Die Planung sieht Brücken über den Albertgraben und den Neugraben mit einer lichten Weite von jeweils 15 m und über die Isenach von 10 m vor. Derzeit bestehen Brücken mit einer lichten Weite von 7,50 m. Bei einem am Bestand orientierten Querschnitt für die geplanten Bauwerke lassen sich nicht nur die Baukosten, sondern auch die Unterhaltungskosten verringern. Die kürzeren Bauwerke können als Rahmenkonstruktion ausgeführt werden, so dass insbesondere die unterhaltungsintensiven Brückenlager und Fahrbahnübergänge entfallen.

Der Landesbetrieb hat inzwischen die Bemessung der Querschnitte überprüft. In Abstimmung mit der Wasserwirtschaftsverwaltung könne die lichte Weite für die Brücken über den Albertgraben und den Neugraben auf 10,50 m und über die Isenach auf 7,50 m verringert werden. Hierdurch lassen sich Baukosten von 210 000 € einsparen.

2.2.2 Höhenlage der Straße

Bei der geplanten Ortsumgehung stellt die Lage der Trasse auf einem Damm mit durchschnittlich 1,00 bis 1,50 m über dem Gelände einen erheblichen Kostenfaktor dar.

Die geplante Neubaustrecke durchschneidet Überflutungsflächen. Damit eine Überflutung der gesamten Flächen möglich bleibt, sollen in den Straßendamm Rohre mit einem Durchmesser von 80 cm als sog. Überflutungsdurchlässe eingebaut werden. Diese beeinflussen maßgeblich die Höhe des Damms. Durch eine Verringerung der Höhe der Überflutungsdurchlässe unter Beachtung der hydraulischen Erfordernisse kann die Höhe des Damms in großen Abschnitten der Umgehungsstraße entsprechend abgesenkt werden. Durch eine Absenkung um 30 cm lassen sich Baukosten von 100 000 € einsparen.

Der Landesbetrieb hat nach Rücksprache mit der Wasserwirtschaftsverwaltung mitgeteilt, die Durchlässe könnten mit gleicher Querschnittsfläche als Rechteckprofile mit 30 cm geringerer Höhe ausgeführt werden.

2.2.3 Wirtschaftswege

Ein entlang der Landesstraße 522 verlaufender Wirtschaftsweg wird durch die geplante Einmündung der K 2neu unterbrochen. Als Ausgleich hierfür soll der Wirtschaftsweg auf einer Gesamtlänge von 1,3 km beidseitig parallel zur geplanten Umgehung verlegt werden, dabei soll für den landwirtschaftlichen Verkehr eine Möglichkeit zur Kreuzung der K 2neu geschaffen werden.

Eine ausreichende Verkehrsqualität und -sicherheit kann auch durch eine weniger aufwendige Lösung erreicht werden.

Der Landesbetrieb hat mitgeteilt, der Wirtschaftsweg werde an anderer Stelle an die K 2neu angebunden. Dadurch verringerten sich die Umwege für den landwirtschaftlichen Verkehr und die geplanten Parallelwege könnten auf rd. 1 000 m entfallen. Baukosten von 40 000 € können eingespart werden.

2.2.4 Kostenanteile Dritter

Für die Kreuzung der K 2neu mit der derzeit eingleisigen Bahnstrecke Frankenthal-Freinsheim ist eine Brücke mit einer lichten Weite von 11,10 m vorgesehen. Dabei ist auf Wunsch der Deutschen Bahn (DB) AG ein Erweiterungsgleis berücksichtigt, das die Verlängerung der Brücke um 3,50 m erfordert. Die Kosten hierfür in Höhe von 60 000 € sind von der DB AG zu tragen.

Der Landesbetrieb hat mitgeteilt, die Kostentragung werde im Planfeststellungsverfahren geregelt und mit der DB AG zu gegebener Zeit vereinbart.

Der Eppsteiner Weg, der die Trasse der K 2neu kreuzt, ist ein 3,50 m breiter Wirtschaftsweg. Die Anbindung an die K 2neu ist sehr aufwendig geplant, insbesondere der westliche Ast ist mit einer Fahrbahnbreite von 7,00 m und einer Mittelinsel als Anschluss eines Wirtschaftswegs überdimensioniert. Durch eine an der bestehenden Breite des Wirtschaftswegs orientierte Ausführung der Kreuzung lassen sich 40 000 € einsparen.

Der Landesbetrieb hat erklärt, die aufwendigere Anbindung des Eppsteiner Wegs an die K 2neu sei auf Wunsch der Gemeinde Lambsheim so geplant. Die zusätzlichen Kosten seien von der Gemeinde zu tragen. Die Kostentragung werde im Planfeststellungsverfahren geregelt.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) den Bau der Ortsumgehung Rhaunen zeitlich mit dem Gesamtkonzept für den Bau der Hunsrückspange abzustimmen,

b) bei der weiteren Planung der Umgehungsstraße Rhaunen
- die Fahrbahn auf die nach der prognostizierten Verkehrsmenge erforderliche Breite von 6,50 m zu verringern,
- die Länge der Brücke über den Rhaunelbach unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu optimieren,

c) bei der weiteren Planung der Umgehungsstraße Lambsheim
- die Länge der Brücken zu verringern,
- die Höhenlage der Straße unter Beachtung der wasserwirtschaftlichen Anforderungen zu optimieren,
- die Führung der Wirtschaftswege zu verbessern,

d) Kosten der Umgehungsstraße Lambsheim, die auf Veranlassung Dritter entstehen, diesen zuzuordnen.

Die Stellungnahme des Landesbetriebs Straßen und Verkehr ist unter Nr. 2 dargestellt.

15. Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesuntersuchungsamts

Die Organisation war zu tief gegliedert. Aufgaben wurden nicht sachgerecht zugeordnet.

Dem Landesuntersuchungsamt sind Stellen und Haushaltsmittel von drei Ministerien zur Bewirtschaftung zugewiesen. Eine bedarfsorientierte Personalsteuerung war dadurch erschwert. Die Vorteile einer zentralen Mittelbewirtschaftung wurden nicht hinreichend genutzt.

Verfahren zur Herstellung von Kostentransparenz waren unzureichend. Grundlagen für eine Kostenrechnung waren nur ansatzweise entwickelt.

Möglichkeiten zur Zusammenführung zentraler Aufgaben an einzelnen Standorten wurden nicht genutzt.

Das Amt hat nicht untersucht, ob Dienstleistungen durch Dritte kostengünstiger erbracht werden können.

Gebühren und Entgelte wurden nicht, nicht zeitnah, nicht kostendeckend oder nicht vollständig erhoben. Forderungen von 0,88 Mio. € wurden nicht geltend gemacht. Es bestanden Gebührenrückstände von 0,97 Mio. €.

Zuständigkeiten im Bereich der Lebensmittelüberwachung waren unzureichend geregelt. Bevorstehende Änderungen werden sich auf die technische Ausstattung und den Personalbedarf auswirken.

Untersuchungsaufgaben können stärker gebündelt werden. Bei einer Konzentration der Aufgaben sind acht Stellen entbehrlich. Der Personalaufwand kann um 0,5 Mio. € jährlich vermindert werden.

Bei der Weinkontrolle können als Folge des rückläufigen Aufgabenumfangs zwölf Stellen entfallen. Personalkosten von 0,9 Mio. € jährlich lassen sich einsparen.

Im Fachbereich Humanmedizin sind wegen des Aufgabenrückgangs zwölf Stellen, die einen Personalaufwand von 0,7 Mio. € jährlich verursachen, entbehrlich. Durch nichtamtliche Untersuchungen, die den Einsatz von 30 Kräften erforderten, entstand – nach Abzug der Gebühreneinnahmen – ein nicht finanzierter Aufwand von 0,9 Mio. € jährlich.

Die Lehranstalten für Heilhilfsberufe, die erhebliche Kosten verursachen, erhoben für die Ausbildung kein Entgelt.

Durch die Zuordnung weiterer Vollzugsaufgaben können die Stellung des Landesuntersuchungsamts nach innen und außen gestärkt sowie die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns gesteigert und den erhöhten Anforderungen an den Verbraucherschutz besser entsprochen werden.

1. Allgemeines

Im Rahmen der Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung wurde im Geschäftsbereich des für die Umwelt zuständigen Ministeriums zum 1. Januar 2000 das Landesuntersuchungsamt mit Sitz in Koblenz als obere Landesbehörde errichtet [1]. In die neue Behörde wurden
- die Chemischen Untersuchungsämter Koblenz, Mainz, Speyer und Trier,
- die Genetische Beratungsstelle in Mainz [2],

1) Landesgesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325), BS 200-5.

2) Die Aufgaben sind seit 1. April 2001 dem Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität übertragen.

– das Landesveterinäruntersuchungsamt in Koblenz,
– die Medizinaluntersuchungsämter Koblenz, Landau in der Pfalz und Trier,
– die Staatliche Lehranstalt für pharmazeutisch-technische Assistenten in Trier und
– die Staatlichen Lehranstalten für technische Assistenten in der Medizin in Koblenz und Trier

eingegliedert.

Dem Landesuntersuchungsamt wurden neben den Aufgaben der eingegliederten Behörden auch die Aufgaben der früheren Bezirksregierungen in den Bereichen Lebensmittelüberwachung und Veterinärwesen übertragen.

Die Aufgaben des Landesuntersuchungsamts sind dem Verantwortungsbereich von drei Ministerien zugeordnet. Diese behielten ihre Zuständigkeiten einschließlich der damit verbundenen Veranschlagung und Bewirtschaftung von Stellen und Haushaltsmitteln[3]. Als Folge der jeweiligen Ressortverantwortung sind auch die Aufgaben der Dienst- und der Fachaufsicht aufgeteilt.

Ziel der Zusammenfassung von Aufgaben und der Zusammenführung bislang selbständiger Behörden war, Synergieeffekte bei der Aufgabenwahrnehmung zu erschließen, den Koordinationsaufwand zu verringern und staatliches Verwaltungshandeln zu vereinfachen. Vorteile sollten sich auch dadurch ergeben, dass verbesserte Rahmenbedingungen für eine Delegation von Aufgaben entstehen und moderne Organisationsstrukturen sowie neue Informations- und Kommunikationstechniken leichter eingeführt werden können.

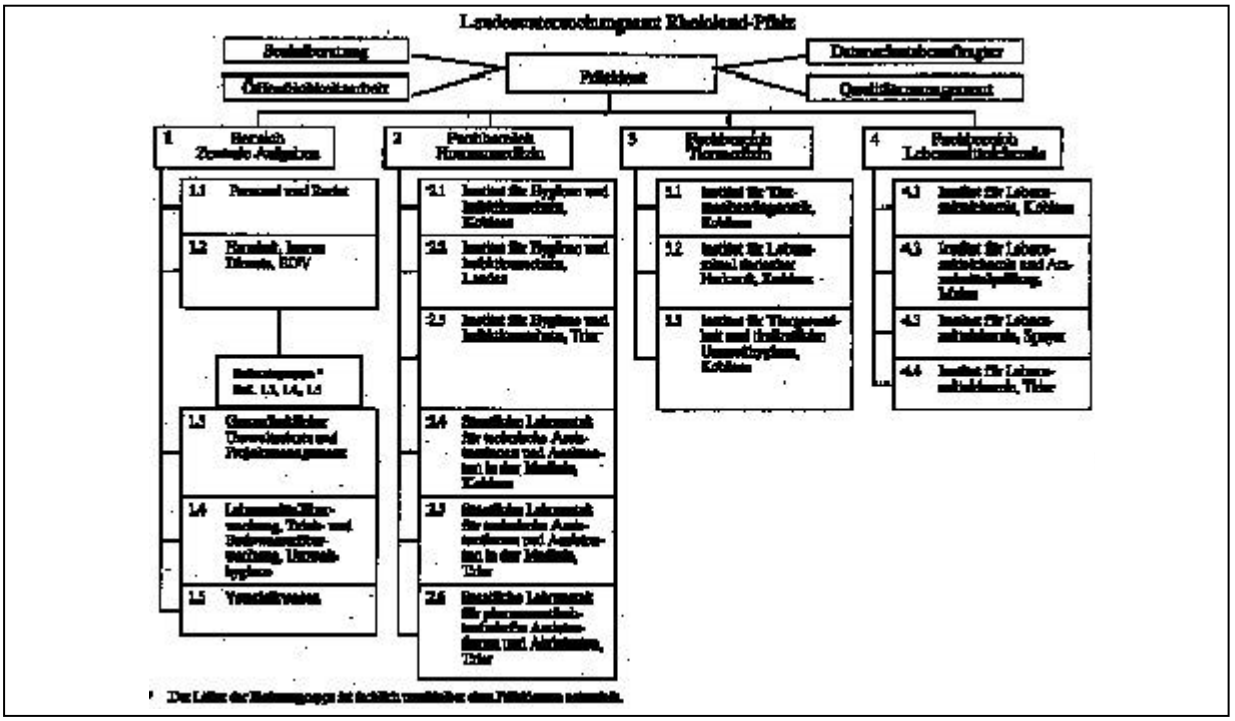
Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesuntersuchungsamts geprüft. Hierbei wurde vor allem untersucht, ob der Aufbau und die Gliederung der Behörde sachorientiert, die eingesetzten Arbeitsmittel, die Verteilung und der Ablauf der Arbeiten zweckmäßig und der Personalaufwand zur ordnungsgemäßen Erfüllung der Aufgaben notwendig waren.

Im Rahmen der Prüfung sollten darüber hinaus Erkenntnisse gewonnen werden, ob durch die Errichtung einer landesweit für Aufgaben in den Bereichen Veterinärwesen, Gesundheit, Ernährung und Lebensmittelsicherheit zuständigen Stelle die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns verbessert wurde. Verschiedene Initiativen der Europäischen Gemeinschaft deuten darauf hin, dass insbesondere für die Durchführung der amtlichen Überwachung im Lebensmittelbereich weitere organisatorische Veränderungen erforderlich werden.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Aufbauorganisation

Das Landesuntersuchungsamt ist in den Grundzügen wie folgt gegliedert:



3) Einzelplan 06 Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit, Kapitel 06 85 Landesuntersuchungsamt;
Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 85 Landesuntersuchungsamt;
Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten, Kapitel 14 85 Landesuntersuchungsamt.

Es sind vier Abteilungen und 18 Referate eingerichtet. 15 dieser Referate sind in 73 Arbeitsbereiche und 24 dieser Arbeitsbereiche in 85 Sachgebiete untergliedert. Außerdem sind der Behördenleitung vier Stabsstellen unmittelbar zugeordnet. Insgesamt bestehen somit 184 Organisationseinheiten.

Mit der tiefen Gliederung wurde weitgehend die Struktur der früher selbständigen Behörden beibehalten.

Einige Aufgaben waren dem Bereich „Zentrale Aufgaben“ und den Fachbereichen nicht nach fachlichen Gesichtspunkten zugewiesen. So war dem Bereich „Zentrale Aufgaben“ eine Referatsgruppe mit drei Referaten zugeordnet, deren Aufgaben in die Fachbereiche Humanmedizin, Tiermedizin und Lebensmittelchemie gehörten. Originäre Aufgaben des Verwaltungsbereichs einschließlich solcher der inneren Dienste (wie z. B. Schreibdienst, Telefondienst, Hausmeistertätigkeit, Fahrdienst) verblieben in den Referaten der Fachbereiche (den Instituten).

Außerdem waren Aufgaben aus fachspezifischen Gründen auf zahlreiche kleine Organisationseinheiten aufgeteilt. Der Aufgabenumfang in den einzelnen Sachgebieten erforderte vielfach nur den Einsatz von zwei oder drei Kräften. Dies trifft gleichermaßen für einzelne Arbeitsbereiche zu. Die geringe personelle Ausstattung der Organisationseinheiten erschwerte Vertretungsregelungen, verursachte einen hohen Koordinationsaufwand und bedingte wiederholt einen sachgebietsübergreifenden Personaleinsatz. Der aufgrund der Organisationsstruktur ohnehin schon hohe Anteil an Führungs- und Lenkungstätigkeiten wurde dadurch weiter erhöht.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat mitgeteilt, es werde die Zahl der Arbeitsbereiche, Sachgebiete und Stabsstellen einer kritischen Prüfung unterziehen. Gleiches sei vorgesehen hinsichtlich der Verlagerung von Verwaltungsaufgaben in den Bereich „Zentrale Aufgaben“. Die Referatsgruppe solle aus diesem Bereich herausgelöst werden.

2.2 Personelle Ausstattung und Bewirtschaftung der Stellen

Dem Landesuntersuchungsamt standen zum 1. Januar 2003 insgesamt folgende Stellen zur Verfügung:

Einzelplan	Kapitel	Aufgabengebiete	Stellenzahl
06	06 85	Fachbereich Humanmedizin	126,25
08	08 85	Weinkontrolle	20,00
14	14 85	Bereich Zentrale Aufgaben, Fachbereiche Tiermedizin und Lebensmittelchemie	341,25
		Insgesamt	**487,50**

Die Stellen wurden dem Landesuntersuchungsamt durch die Ressorts für Aufgaben aus deren Zuständigkeitsbereich zur Bewirtschaftung zugewiesen. Die Besetzung freier Stellen für ressortfremde Aufgaben war nicht zugelassen.

Eine optimierte Personalsteuerung kann nur gewährleistet werden, wenn die Stellen ressortübergreifend in Anspruch genommen werden können. Das könnte durch Ausweisung eines qualifizierten Haushaltsvermerks erreicht werden.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat hierzu auf grundlegende verfassungsrechtliche Bedenken einer mit dieser Thematik befassten Arbeitsgruppe verwiesen. Es hat mitgeteilt, dass ein Haushaltsvermerk mit Genehmigungsvorbehalten ausgewiesen werde.

Neben den Stellen beim Landesuntersuchungsamt waren weitere zwölf Stellen für Weinkontrolleure bei vier Lehr- und Versuchs(Forschungs)anstalten ausgewiesen[4]. Die hierauf geführten Kräfte waren ohne zeitliche Begrenzung an das Landesuntersuchungsamt abgeordnet.

Die getrennte Veranschlagung hat zur Folge, dass die Bewirtschaftung der Stellen verschiedenen Einrichtungen übertragen ist. Zudem waren Aufwendungen (als Teil der Kosten der Weinkontrolle) den Aufgabenbereichen der Lehr- und Versuchs-(Forschungs)anstalten zugeordnet.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat mitgeteilt, dass die Zusammenfassung aller Stellen der Weinkontrolleure in einer Haushaltsposition aus Gründen der Haushaltswahrheit und -klarheit befürwortet werde.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat als zuständiges Ressort die Stellen im Entwurf des Haushaltsplans 2004 noch nicht zusammengeführt.

4) Jeweils drei Stellen bei
Kapitel 08 25 Staatliche Lehr- und Versuchsanstalt für Landwirtschaft und Weinbau Bad Kreuznach,
Kapitel 08 26 Staatliche Lehr- und Versuchsanstalt für Landwirtschaft, Weinbau und Gartenbau Neustadt,
Kapitel 08 27 Staatliche Lehr- und Versuchsanstalt für Landwirtschaft, Weinbau und Gartenbau Oppenheim und
Kapitel 08 28 Staatliche Lehr- und Versuchsanstalt für Landwirtschaft, Weinbau und Gartenbau Trier-Bernkastel-Kues.

2.3 Ablauforganisation

2.3.1 Bewirtschaftung der Haushaltsmittel

Die Ministerien weisen dem Landesuntersuchungsamt die Haushaltsmittel zur Bewirtschaftung zu. Die Möglichkeit, die Haushaltsmittel wirtschaftlicher einzusetzen, z. B. durch ressortübergreifende Beschaffungsaktionen, wurde nicht im erforderlichen Umfang genutzt.

Zudem bewirtschafteten neben der Zentrale in Koblenz die Institute und Lehranstalten jeweils in eigener Verantwortung die zugewiesenen Haushaltsmittel. Eine Folge der dezentralen Bearbeitung war, dass sich mehrere Bedienstete unter erheblichem Zeitaufwand bei den eher seltenen Investitionsmaßnahmen in das Vergaberecht einarbeiten mussten.

Vor Beschaffungen von Verbrauchsmaterialien beschränkte sich die Preisfindung vielfach auf Anfragen bei einschlägigen Lieferanten. Dabei wurden Rabatte und Skonti regelmäßig im Rahmen von Absprachen ausgehandelt.

Aus wirtschaftlichen Überlegungen, insbesondere zur Erzielung von Preisvergünstigungen, ist es bei einem Beschaffungsvolumen von über 5 Mio. € jährlich für Investitionen und Verbrauchsgüter unerlässlich, die Haushalts- und Wirtschaftsführung zentral zu steuern.

Die dezentrale Bewirtschaftung der Haushaltsmittel wirkte sich auch auf die Abwicklung der Kassenaufgaben aus. Mit Aufgaben des Zahlungsverkehrs waren die drei Regierungskassen des Landes befasst. Die Zuständigkeit der Regierungskasse Koblenz erstreckte sich auf fünf, die der Regierungskasse Neustadt auf drei und die der Regierungskasse Trier auf vier verschiedene „Dienststellen“.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat den Empfehlungen des Rechnungshofs weitgehend zugestimmt, aber darauf hingewiesen, dass das Ministerium der Finanzen über die Zuständigkeit für die Kassengeschäfte im Zuge der Neuorganisation der Mittelinstanz entschieden habe.

Eine zentrale Bewirtschaftung wird auch eine Zentralisierung der Kassengeschäfte erfordern.

2.3.2 Maßnahmen zur Verbesserung der Kostentransparenz

Beim Landesuntersuchungsamt waren nur ansatzweise Grundlagen und Verfahren entwickelt, die eine Beurteilung des Verwaltungshandelns in wirtschaftlicher Hinsicht erlauben. So nahmen die Institute für Hygiene und Infektionsschutz auch für gebührenfreie Leistungen eine Gebührenermittlung vor, um sich einen Gesamtkostenüberblick zu verschaffen. Allerdings wurden die Daten nicht weiter ausgewertet.

Bei der Vielzahl der unterschiedlichen Laborleistungen bietet es sich an, die Vorteile einer Kostenrechnung zu nutzen. Insbesondere können aufgrund der dadurch erzielbaren Ergebnisse Kostenvergleiche zwischen den einzelnen Instituten angestellt und Einsparmöglichkeiten aufgezeigt werden. Darüber hinaus kann die Effizienz der eigenen Leistung besser mit der privater Anbieter verglichen und beurteilt werden. Durch eine differenzierte Kostenrechnung lassen sich zudem die Leistungen genauer den Gebührentatbeständen zuordnen. Letztlich bildet die Kostenrechnung die Grundlage für ein Controlling.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat mitgeteilt, dass die Einführung der Kostenrechnung und eines Controllings geprüft und in ausgewählten Laborbereichen in Angriff genommen werde.

2.3.3 Maßnahmen zur Kostenminderung

Sowohl am Standort Koblenz als auch am Standort Trier sind mehrere Institute und Lehranstalten in verschiedenen Gebäuden untergebracht. Sämtliche Verwaltungsaufgaben, die Hausmeister-, Reinigungs-, Boten- und Fahrdienste, die örtliche Betreuung und Pflege der Datenverarbeitung, Aufgaben des Schreibdienstes sowie die Annahme von Proben werden von jeder Einrichtung in eigener Verantwortung wahrgenommen. Insgesamt sind mit diesen Aufgaben 129 Bedienstete befasst.

Die Einrichtungen orientierten sich nach wie vor an den Strukturen der Vorgängereinrichtungen; sie nutzten nicht die standortbedingte Möglichkeit der Zentralisierung gleicher und gleichartiger Aufgaben, um ihre Effizienz zu verbessern.

Die Gebäude- und Fensterreinigung an den verschiedenen Standorten des Landesuntersuchungsamts führten überwiegend eigene Kräfte durch. Gleichermaßen verfuhren einige Institute bei der Reinigung der Arbeitskleidung.

Erfahrungsgemäß werden diese Leistungen von Dritten kostengünstiger erbracht. Deshalb wurden nach Bildung des Landesuntersuchungsamts erste Schritte zur Auslagerung dieser Dienstleistungen unternommen, jedoch vielfach nicht fortgeführt. Einige Vorgängereinrichtungen blieben bei ihrer bisherigen Verfahrensweise.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat mitgeteilt, dass die Verwaltungstätigkeiten an den Standorten Koblenz und Trier so weit wie möglich zusammengefasst und, wenn sich hierdurch Kostenvorteile ergäben und die Sozialverträglichkeit gewahrt werde, Reinigungsleistungen nach und nach an Dritte vergeben würden.

2.4 Gebühren- und Kostenerhebung

Gebühren und Entgelte wurden nicht, nicht zeitnah, nicht kostendeckend oder nicht vollständig erhoben:

– Die Institute für Lebensmittelchemie erhoben für Untersuchungen von Trinkwasserproben, wie im Bereich der Lebensmittelüberwachung üblich, nur dann Gebühren, wenn Beanstandungen zu treffen waren. Es wurde übersehen, dass solche Untersuchungen generell gebührenpflichtig sind. Der Einnahmeverlust wird auf 0,16 Mio. € jährlich geschätzt.

– Das Institut für Tierseuchendiagnostik führt im Jahr rd. 100 000 Untersuchungen von Blut und Milch von Rindern durch. Für über 70 000 Untersuchungen in den Jahren 2002/2003 waren noch keine Gebührenbescheide erlassen. Es bestanden Einnahmerückstände von mehr als 0,42 Mio. €.

– Das gleiche Institut beurteilt Untersuchungsmaterial von Tieren und Schlachttierkörpern und berechnete hierfür grundsätzlich Gebühren. Seit Oktober 2000 sah es zunächst von einer Gebührenfestsetzung ab. Gebühren von 0,55 Mio. € wurden nachträglich erhoben.

– Das Institut nahm außerdem milchhygienische Untersuchungen vor. Allerdings konnte mit den Einnahmen der für die Untersuchungen notwendige Personal- und Sachaufwand nicht in vollem Umfang finanziert werden.

– Die Institute für Lebensmittelchemie Speyer und Trier untersuchten Fleischproben von Schwarzwild, um den Grad der radioaktiven Belastung festzustellen. Sie führten die Untersuchungen unentgeltlich durch, obwohl für öffentlich-rechtliche Dienstleistungen eine kostendeckende Gebühr zu erheben ist. Allein bei dem Institut in Speyer betrug der Gesamtaufwand für die in den Jahren 2000 bis 2002 untersuchten 4 000 Proben über 0,56 Mio. €.

– Zur Verbesserung und Harmonisierung der Kontrollen über die Anreicherung von Weinbauerzeugnissen in der Europäischen Gemeinschaft sind kernresonanzmagnetische Messungen des Deuteriumgehalts von Weinbauerzeugnissen durchzuführen. Das Institut für Lebensmittelchemie Speyer hat neben der Analyse rheinland-pfälzischer Produkte auch für das Land Baden-Württemberg Untersuchungen vorgenommen, hierfür allerdings kein Entgelt erhoben. Je Probe waren insgesamt Aufwendungen von rd. 400 € angefallen. Durch die unentgeltliche Durchführung von Messungen sind seit dem Jahr 1991 Einnahmen von über 0,16 Mio. € entgangen.

Die Ursache für diese Feststellungen ist u. a. darin zu sehen, dass jedes Institut in seinem Zuständigkeitsbereich mit der Festsetzung von Gebühren oder sonstigen Entgelten befasst ist. Das notwendige Fachwissen ist mit erheblichem Aufwand bei zahlreichen Stellen vorzuhalten. Außerdem sind unterschiedliche rechtliche Auslegungen möglich. Bei Nutzung der vorhandenen Informationstechnik lassen sich diese Nachteile vermeiden, indem die Gebührenfestsetzung zentral durch den Bereich „Zentrale Aufgaben“ gesteuert wird.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat mitgeteilt, dass nunmehr Gebühren für Trinkwasserproben erhoben würden, auf eine zeitnahe Erhebung der Gebühren geachtet und das Gebührenverzeichnis auf eine kostendeckende Höhe der Gebühren überprüft werde. Die Kostenerstattung für die Dienstleistungen für andere Länder werde geklärt. Die Gebührenfestsetzung solle, soweit sinnvoll und möglich, künftig von dem Bereich „Zentrale Aufgaben“ wahrgenommen werden.

2.5 Lebensmittelüberwachung

2.5.1 Zuständigkeiten

Durch staatliche Kontrollmaßnahmen soll der Verbraucher vor gesundheitlichen und wirtschaftlichen Schäden geschützt werden. Die zuständigen Behörden haben sich insbesondere durch regelmäßige Überprüfungen und Probennahmen davon zu überzeugen, dass die lebensmittelrechtlichen Vorschriften eingehalten werden.

Das Landesuntersuchungsamt nimmt im Rahmen der Lebensmittelüberwachung die Fachaufsicht wahr und koordiniert die Entnahme von Lebensmittelproben. In einem Jahresprobenplan legt es fest, wo, wann und welche Proben gezogen und welche Untersuchungen durchgeführt werden.

Rechtliche Grundlagen für diese Tätigkeiten bestehen nicht. Zuständige Behörde ist die Kreisverwaltung und in kreisfreien Städten die Stadtverwaltung. Diese Behörden werden bei der Durchführung ihrer Aufgaben nach den derzeitigen gesetzlichen Festlegungen durch das Landesuntersuchungsamt lediglich unterstützt.

Aufgrund des verfügbaren Fach- und Sachverstands ist es zweckmäßig, dass das Landesuntersuchungsamt die koordinierenden Tätigkeiten und die Aufgaben der Fachaufsicht wahrnimmt und die rechtlichen Grundlagen hierfür geschaffen werden.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat erklärt, es werde eine dahin gehende Änderung des Landesgesetzes zur Ausführung des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes und zur Weinüberwachung einleiten.

2.5.2 Umfang der Untersuchungsaufgaben

Gesetzliche Vorgaben zum Umfang der Überprüfungen und zur Anzahl der Untersuchungen (Proben) bestehen nicht. Das Landesuntersuchungsamt orientierte sich an einer Entschließung des Bundesrats, in der ein Probevolumen von jährlich mindestens sechs Proben je 1 000 Einwohner vorgesehen ist; dies hätte landesweit 24 000 Proben nach lebensmittelrechtlichen Vorschriften bedeutet. In den Jahren 2000 und 2001 wurden 19 800 und 20 000 Proben untersucht. Der Untersuchungsumfang blieb danach um annähernd 20 % unter dem angestrebten Gesamtprobevolumen.

Neben den Untersuchungen aufgrund lebensmittelrechtlicher Vorschriften waren nach weinrechtlichen Vorschriften Proben von Wein, Erzeugnissen aus Wein und von weinähnlichen Getränken vorzunehmen. Insgesamt waren hierfür jährlich 8 000 Proben einzuplanen. In den Jahren 2000 und 2001 wurden 7 500 und 7 000 Proben untersucht. Damit bewegte sich das Untersuchungsvolumen unter den Vorgaben.

Das Verfahren der amtlichen Lebensmittelüberwachung wird sich in naher Zukunft merklich verändern. Eine bereits im Abstimmungsverfahren befindliche Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundes über die Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung nach lebensmittelrechtlichen und weinrechtlichen Vorschriften sieht auch Änderungen beim Umfang der Proben vor. Auswirkungen sowohl auf die technische als auch auf die personelle Ausstattung der Untersuchungseinrichtungen sind zu erwarten. Der notwendige Bedarf in beiden Bereichen wird außerdem wesentlich beeinflusst von der Art der zu untersuchenden Proben sowie von den Untersuchungszielen oder -parametern. Vor diesem Hintergrund bedarf es einer Anpassung der Untersuchungseinrichtungen und der Festlegung von Kennzahlen für die Labortätigkeit.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat mitgeteilt, dass der Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens der Verwaltungsvorschrift noch nicht abzusehen sei. Derzeit werde jedoch überlegt, die Vorgaben für die Lebensmittelüberwachung im Land zu überarbeiten. Die vom Rechnungshof empfohlene Festlegung von Werten und Kennzahlen für die Labortätigkeit sei sinnvoll. Wegen des damit verbundenen hohen Arbeits- und Zeitaufwands sei dies jedoch nur mittelfristig zu realisieren.

2.5.3 Verteilung der Untersuchungsaufgaben

Die unterschiedlichen Produkte werden nach Warengruppen getrennt

– nach dem regionalen Bedarf von allen Instituten oder
– schwerpunktmäßig – zum Teil stoff- oder methodenbedingt – von einzelnen Instituten

untersucht. Neben einer fachlichen Spezialisierung war mit der Schwerpunktbildung vorgesehen, auch die Auslastung der Geräte zu erhöhen und die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes zu verbessern.

Zur weiteren Verringerung des Untersuchungsaufwands sollten die Untersuchungsaufgaben noch stärker durch Schwerpunktbildung bei den einzelnen Instituten gebündelt werden. Hierfür bieten sich in erster Linie die nach weinrechtlichen Vorschriften vorzunehmenden Untersuchungen an. Es erscheint ausreichend, wenn solche Untersuchungen an einem oder allenfalls an zwei Standorten konzentriert werden. Fachliche Gründe für die Beibehaltung der derzeitigen vier Untersuchungsstellen sind nicht erkennbar.

Selbst bei unveränderter Probenzahl lassen sich durch eine weitere Schwerpunktbildung der Unterhaltungs- und Investitionsaufwand sowie der Personalaufwand vermindern. Nach Einschätzung des Rechnungshofs können drei Stellen des höheren Dienstes und fünf Stellen für Laborkräfte eingespart werden. Dadurch lassen sich die Personalkosten um 0,5 Mio. € jährlich reduzieren.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten will die bisher schon konsequent verfolgte Schwerpunktbildung fortsetzen. Eine Konzentration der Weinuntersuchungen an einem Standort hält es jedoch für nicht ausreichend. Außerdem habe der Rechnungshof bei den aufgezeigten Personaleinsparungen die Aufgabenmehrung außer Betracht gelassen.

Dem ist entgegenzuhalten, dass sich die Personaleinsparungen schon allein aus der Reduzierung der Standorte für die Untersuchungen nach weinrechtlichen Vorschriften ergeben. Die Aufgabenmehrung kann durch verdichtete Geräteauslastung und verbesserte Untersuchungsstrategien ausgeglichen werden.

2.6 Weinkontrolle

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion ist zuständig, die Einhaltung der Vorschriften des Weinrechts zu überwachen. Sie wird durch Weinkontrolleure unterstützt, die organisatorisch dem Landesuntersuchungsamt zugeordnet sind. Soweit es um Fragen der Weinuntersuchung und um die Beurteilung der Untersuchungsergebnisse geht, obliegt die fachliche Beratung und Kontrolle dem Arbeitsbereich „Wein“ im Landesuntersuchungsamt.

Die Weinkontrolleure haben die Aufgabe, Kontrollen vor Ort durchzuführen, Proben für die Untersuchung in den Instituten zu ziehen, die Produkte sensorisch zu prüfen, die von der Europäischen Gemeinschaft für die Beförderung von Weinbauerzeugnissen vorgeschriebenen Begleitpapiere zu erfassen und zu überprüfen sowie die Betriebe zu beraten. Die Weinkontrolle ist dezentral nach Weinanbaugebieten organisiert.

Insgesamt stehen dafür 32 Stellen des gehobenen Dienstes zur Verfügung. Zwölf Stellen wurden zu Beginn der neunziger Jahre neu eingerichtet, nachdem die Zuständigkeit für die Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen über den zulässigen Hektarertrag von der Landwirtschaftskammer auf die Weinüberwachungsbehörden übergegangen war. Seit August 1993 ist diese Aufgabe allerdings wieder auf die Landwirtschaftskammer zurückverlagert.

Infolge der Änderung der Zuständigkeit und der damit verbundenen Reduzierung des Aufgabenumfangs beim Land sowie wegen des erheblichen Rückgangs der Zahl der Betriebe und der damit einhergehenden Verringerung des Kontrollumfangs können die zusätzlich eingerichteten Stellen wegfallen. Personalaufwendungen in Höhe von 0,9 Mio. € jährlich können eingespart werden.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat mitgeteilt, dass eine Reduzierung von 32 auf künftig nur noch 20 Stellen zu weit gehe, da die Weinkontrolle weiterhin die Einhaltung der Bestimmungen über den zulässigen Hektar-Höchstertrag überprüfe und die Zunahme der Einfuhr von Auslandsweinen einen erhöhten Kontrollaufwand erfordere. Eine Reduzierung auf 23 Stellen werde als noch vertretbar angesehen.

Aufgrund des Rückgangs der Anzahl der Weinbaubetriebe in den letzten zehn Jahren um annähernd 40 % hätte die Zahl der Weinkontrolleure deutlich vermindert werden müssen. Mit den verbleibenden 20 Stellen können die Aufgaben bei der Hektar-Höchstertragsregelung und der erhöhte Kontrollaufwand infolge der vermehrten Einfuhr von Auslandsweinen aufgefangen werden. Über die vom Ministerium als vertretbar angesehene Reduzierung auf 23 Stellen sind daher weitere drei Stellen einsparbar.

2.7 Institute für Hygiene und Infektionsschutz

Die dem Fachbereich Humanmedizin zugeordneten Institute für Hygiene und Infektionsschutz unterstützen die allgemeinen Behörden des öffentlichen Gesundheitsdienstes (z. B. beim Vollzug des Infektionsschutzgesetzes), die sonstigen für den Vollzug gesundheits- und lebensmittelrechtlicher Vorschriften zuständigen Behörden sowie die Gerichte durch Beratung und durch klinisch-chemische, mikrobiologische, immunologische, epidemiologische sowie hygienische einschließlich krankenhaus- und umwelthygienischer Untersuchungen.

Neben diesen amtlichen Aufgaben führen die Institute in erheblichem Umfang auch nichtamtliche Laboruntersuchungen als freiwillige Leistung im Wesentlichen für niedergelassene Ärzte und Krankenhäuser durch. Außerdem untersuchen sie Proben für Wasserversorgungsunternehmen, die diese im Rahmen der Eigenüberwachung nach den Bestimmungen der Trinkwasserverordnung vornehmen müssen.

Die Institute für Hygiene und Infektionsschutz in Landau und Trier führen diese nichtamtlichen Tätigkeiten als Dienstleistung aus und berechnen hierfür Gebühren. Bei dem Institut in Koblenz gilt dies nur für die Untersuchungen nach der Trinkwasserverordnung. Die übrigen nichtamtlichen Tätigkeiten werden dort von Ärzten des Instituts im Rahmen genehmigter Nebentätigkeit wahrgenommen.

Der Anteil der Einsendungen von Material für nichtamtliche Untersuchungen am Gesamtaufkommen betrug im Jahr 2002 beim Institut in Landau 70 %, beim Institut in Koblenz 14 % und beim Institut in Trier 57 %.

Unabhängig von der Aufteilung in amtliche und nichtamtliche Tätigkeiten hat sich die Anzahl der Einsendungen insgesamt rückläufig entwickelt.

Der Rückgang stellt sich bei den einzelnen Instituten wie folgt dar:

Institut	**Einsendungen 1999**	**Einsendungen 2002**	**Rückgang – in % –**
Landau	83 248	37 477	55
Koblenz	130 718	99 892	24
Trier	51 880	39 326	24

Im gleichen Zeitraum hat sich die personelle Ausstattung der Institute wie folgt verändert:

Institut	**Kräfte 1999**	**Kräfte 2002**	**Rückgang – in % –**
Landau	32,95	28,45	14
Koblenz	41,30	37,55	9
Trier	31,00	24,25	22

Mit Ausnahme des Instituts in Trier wurde die personelle Ausstattung nicht im gebotenen Umfang dem Aufgabenrückgang angepasst. Zum Teil ist diese Anpassung auch deswegen unterblieben, weil neue Aufgaben hinzugekommen sind [5] oder Aufgaben bislang nur unzureichend wahrgenommen wurden[6].

Unter Berücksichtigung der aufgezeigten Veränderungen und einer personellen Grundausstattung (Präsenzpersonal) ist nach der derzeitigen Aufgabenstruktur eine Reduzierung um zwölf Stellen erforderlich. Die Personalaufwendungen können um 0,7 Mio. € jährlich vermindert werden.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat mitgeteilt, das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit habe bereits dahin gehende Maßnahmen eingeleitet. Im Haushaltsplan 2004 würden insgesamt 11,9 Stellen entfallen oder mit einem „kw"-Vermerk versehen werden [7].

Bei der Fortführung von nichtamtlichen Untersuchungen, die in Konkurrenz zu privaten Einrichtungen vorgenommen werden, bedarf es einer Neuorientierung. In den letzten Jahren hat sich die Zahl der privaten Labors wesentlich erhöht. Von daher ist es nicht mehr erforderlich, diese Untersuchungen im bisherigen Umfang durchzuführen.

Bei Wegfall dieser Tätigkeiten ließen sich weitere 30 Stellen einsparen. Den dadurch möglichen Einsparungen bei den Personalausgaben steht jedoch ein Ausfall von Gebühreneinnahmen und Nutzungsentgelten aus Nebentätigkeit gegenüber. Weil mit den Einnahmen jedoch nicht alle Aufwendungen finanziert werden, könnte durch den Wegfall der Tätigkeiten und der damit einhergehenden Stellen eine Aufwandsminderung um mindestens 0,9 Mio. € jährlich erreicht werden.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat mitgeteilt, das Landesuntersuchungsamt werde unter Berücksichtigung der fachlichen Gesichtspunkte die finanziellen Auswirkungen eines Aufgabenwegfalls ermitteln. Sofern sich die Wirtschaftlichkeit erweise, werde es einen zeitlichen Stufenplan für einen Abbau nichtamtlicher Untersuchungen erarbeiten.

Zur Wahrnehmung der amtlichen Aufgaben ist nach alledem lediglich noch eine personelle Ausstattung von höchstens der Hälfte der derzeit beschäftigten Bediensteten notwendig. Zur Einsparung von weiteren Sachaufwendungen und zur Verminderung des Koordinierungsaufwands ist die Anzahl der Institute zu reduzieren. Aus wirtschaftlichen Gründen sollten die Aufgaben an einem Institut, aus fachlichen Gründen oder wegen des regionalen Bezugs allenfalls an zwei Standorten, konzentriert werden. Beabsichtigte Investitionen sollten unter diesen Gesichtspunkten überdacht werden.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten verweist auf die Entscheidung der Landesregierung, die Standorte der zum Zeitpunkt der Verwaltungsneugliederung bestehenden Dienststellen zu erhalten, und trägt vor, dass sich an diesen mit den Personalvertretungen abgestimmten Dispositionen in den vergangenen drei Jahren nichts geändert habe.

Dazu ist anzumerken, dass beim Aufgabenumfang und bei der personellen Ausstattung bereits Veränderungen eingetreten sind. Weitere Änderungen sind bei der Rückführung nichtamtlicher Untersuchungen zu erwarten.

2.8 Lehranstalten für technische Assistenten in der Medizin und Lehranstalt für pharmazeutisch-technische Assistenten

Dem Landesuntersuchungsamt sind die Staatlichen Lehranstalten für technische Assistenten in der Medizin in Koblenz und Trier angegliedert. In beiden Einrichtungen kann die in dem Gesetz über technische Assistenten in der Medizin vorgeschriebene Ausbildung abgeleistet werden. Sie erstreckt sich über einen Zeitraum von drei Jahren und beginnt in beiden Einrichtungen zum gleichen Zeitpunkt. Als Schulen für Heilhilfsberufe unterliegen sie nicht den Bestimmungen des Schulgesetzes; sie sind freiwillige Einrichtungen des Landes. Ein Entgelt für die Ausbildung wird nicht erhoben.

Der Aufwand bei der Einrichtung in Trier beträgt für die gesamte Ausbildung für jeden der regelmäßig 48 Teilnehmer 28 600 €. Die Ausbildungskapazität der Einrichtung in Koblenz liegt bei 20 Teilnehmern. Der Aufwand je Teilnehmer für die gesamte Ausbildung ist mit 37 300 € zu beziffern.

Neben den beiden staatlichen Lehranstalten bieten im Land drei private Lehranstalten die gleiche Ausbildung an. Sie erheben von den Teilnehmern Entgelte für die Aufnahme und den Abschluss. Außerdem sind regelmäßig weitere Entgelte (je Semester oder monatlich) in unterschiedlicher Höhe zu entrichten. Insgesamt sind an Entgelten für den gesamten Ausbildungszeitraum zwischen 850 € und 6 500 € je Teilnehmer zu zahlen.

Wegen des hohen Defizits der Lehranstalten ist aus wirtschaftlichen Gründen zu prüfen, ob neben den drei privaten Einrichtungen zusätzlich die auf freiwilliger Grundlage eingerichteten staatlichen Lehranstalten weiterhin vorgehalten werden sollen. In diese Überlegung sollte einfließen, ob das Leistungsangebot nicht durch private Träger fortgeführt werden kann. Unabhängig hiervon kann einem möglichen Personalaufwand von 0,12 Mio. € jährlich vorgebeugt werden, wenn zwei derzeit für die Lehranstalt Koblenz verfügbare und nicht besetzte Stellen gestrichen werden. Darüber hinaus kann das Defizit der Lehranstalten vermindert werden, wenn von den Teilnehmern ein Entgelt erhoben wird. Gleichzeitig sollten Voraussetzungen geschaffen werden, um die Lehranstalten zusammenzulegen und die Ausbildungslehrgänge jährlich neu anzubieten.

5) Landeskompetenzzentrum.

6) Z. B. Untersuchungen im Bereich der Krankenhaushygiene.

7) Einzelplan 06 Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit, Kapitel 06 85 Landesuntersuchungsamt.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat mitgeteilt, dass der Vorschlag, den Weiterbetrieb der Lehranstalten aus wirtschaftlichen Gründen zu überdenken, geprüft werde. Aufgrund der vorhandenen Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt bestehe ein Bedarf für die beiden Lehranstalten. Das Landesuntersuchungsamt werde die erheblichen Unterschiede bei den Ausbildungskosten der beiden Lehranstalten mit dem Ziel einer Reduzierung und Angleichung überprüfen.

Als weitere Ausbildungseinrichtung ist dem Landesuntersuchungsamt die Staatliche Lehranstalt für pharmazeutisch-technische Assistenten in Trier zugeordnet. In der Einrichtung kann der in dem Gesetz über den Beruf des pharmazeutisch-technischen Assistenten vorgeschriebene Lehrgang abgeleistet werden. Er erstreckt sich über einen Zeitraum von zwei Jahren. Auch diese Anstalt unterliegt als Schule für Heilhilfsberufe nicht den Bestimmungen des Schulgesetzes; sie ist ebenfalls eine freiwillige Einrichtung des Landes. Ein Entgelt für die Teilnahme an dem Lehrgang wird nicht erhoben.

Von den 100 Ausbildungsplätzen werden jährlich 50 neu besetzt. Der Aufwand je Teilnehmer für die gesamte Ausbildung ist mit 20 000 € anzusetzen.

Neben der staatlichen Lehranstalt bieten im Land drei private Lehranstalten die gleiche Ausbildung an. Alle privaten Anbieter erheben von den Teilnehmern Entgelte. Es werden Beträge von 4 950 € über 6 700 € bis 7 600 € je Teilnehmer für die gesamte Ausbildung gefordert.

Auch bei der Lehranstalt für pharmazeutisch-technische Assistenten ist eine grundsätzliche Entscheidung zur Fortführung der Einrichtung und zur Erhebung eines Entgelts für die Ausbildungsleistungen geboten.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat darauf hingewiesen, dass der Fortbestand der Einrichtung sowohl aus arbeitsmarkt- als auch aus ausbildungspolitischen Gründen gesichert bleiben müsse. Private Dritte hätten keinerlei Möglichkeit, eine Refinanzierung der Kosten der Lehranstalt zu erreichen, so dass für eine Privatisierung keine Realisierungschance gesehen werde.

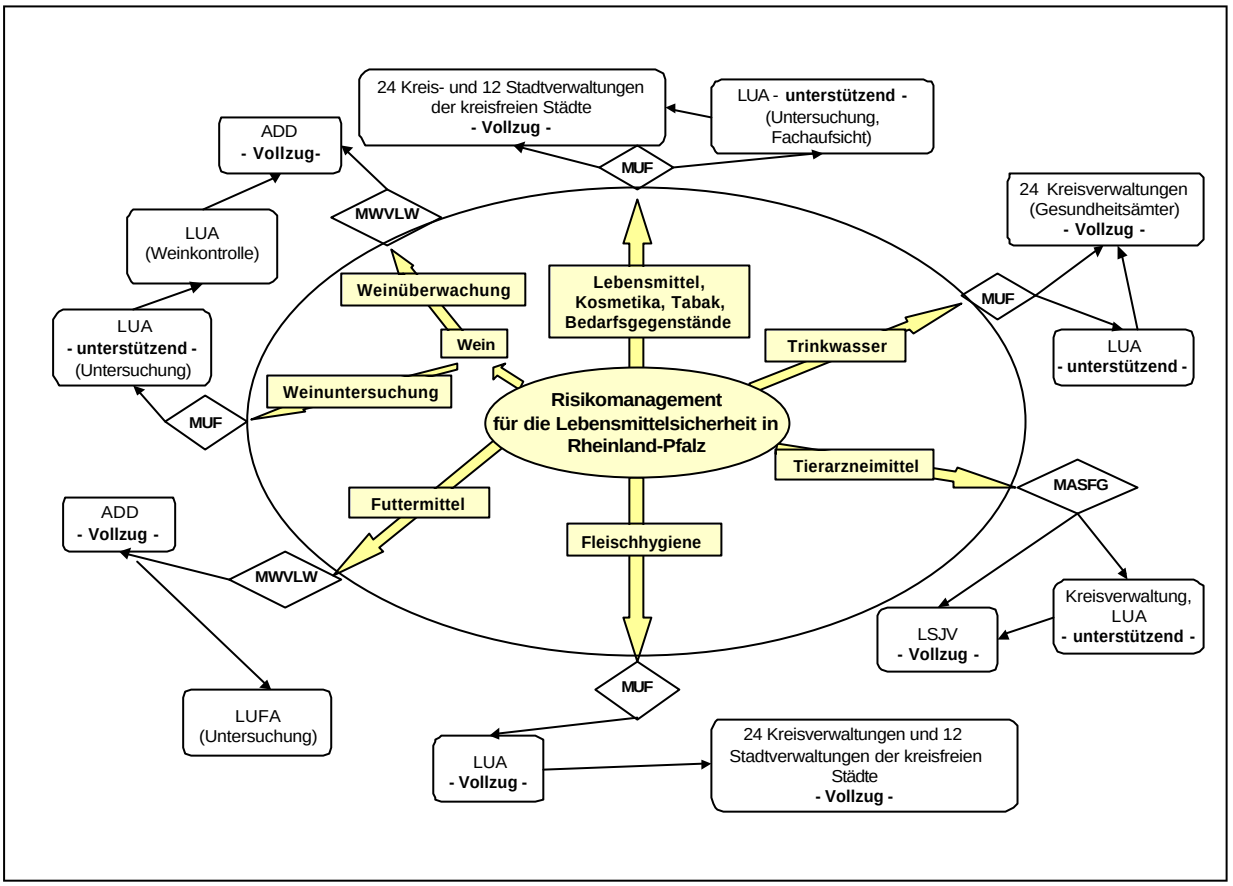
Das Ergebnis der Überprüfung zur Art des Weiterbetriebs aller Lehranstalten bleibt abzuwarten. Im Hinblick auf das bereits vorhandene Ausbildungsangebot privater Träger kann eine Privatisierung nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

2.9 Vorschläge zur Weiterentwicklung der Aufgabenstellung und der Organisation des Landesuntersuchungsamts

Es war nicht zu erwarten, dass die Zusammenführung von bislang neun selbständigen Behörden und die Eingliederung von drei Lehranstalten sowie die Übernahme von Teilaufgaben der bisherigen Bezirksregierungen in eine Behörde mit landesweiter Zuständigkeit ohne Reibungsverluste vonstatten geht. Die Reform wird sich allerdings nur dann als zweckmäßig erweisen, wenn die notwendigen Maßnahmen zu einer zentralen Steuerung kurzfristig eingeleitet werden und die Bediensteten bereit sind, sich mit der neuen Behörde zu identifizieren.

Nach einem Anpassungsprozess von mehr als drei Jahren können noch vorhandene Anlaufschwierigkeiten überwunden und Verbesserungen erreicht werden, wenn die Empfehlungen des Rechnungshofs genutzt werden. Weitere Fortschritte wären nach Umsetzung dieser Maßnahmen möglich, wenn durch Ausweitung der derzeitigen Kompetenzen und durch die Zusammenführung von Unterstützungs- und Vollzugsaufgaben beim Landesuntersuchungsamt der Gesetzesvollzug optimiert würde. Schließlich wird es erforderlich werden, auf die von der Europäischen Gemeinschaft und vom Bund eingeleitete Fortentwicklung des Verbraucherschutzes mit seiner ganzheitlichen Betrachtungsweise mit organisatorischen Veränderungen zu reagieren. Insbesondere im Bereich der Lebensmittelsicherheit wird es notwendig werden, die Kontrollfunktionen an dem Grundsatz „vom Erzeuger zum Verbraucher“ auszurichten. Der Schutz des Verbrauchers könnte verbessert werden, wenn die Kontrollfunktion über sämtliche Glieder der Lebensmittelherstellungskette (Futtermittelerzeugung, Primärproduktion, Lebensmittelverarbeitung, Lagerung, Transport und Einzelhandel) überwiegend einer Stelle übertragen würde.

Die nachfolgende Darstellung zeigt deutlich die Vielzahl der Beteiligten im Land[8]:

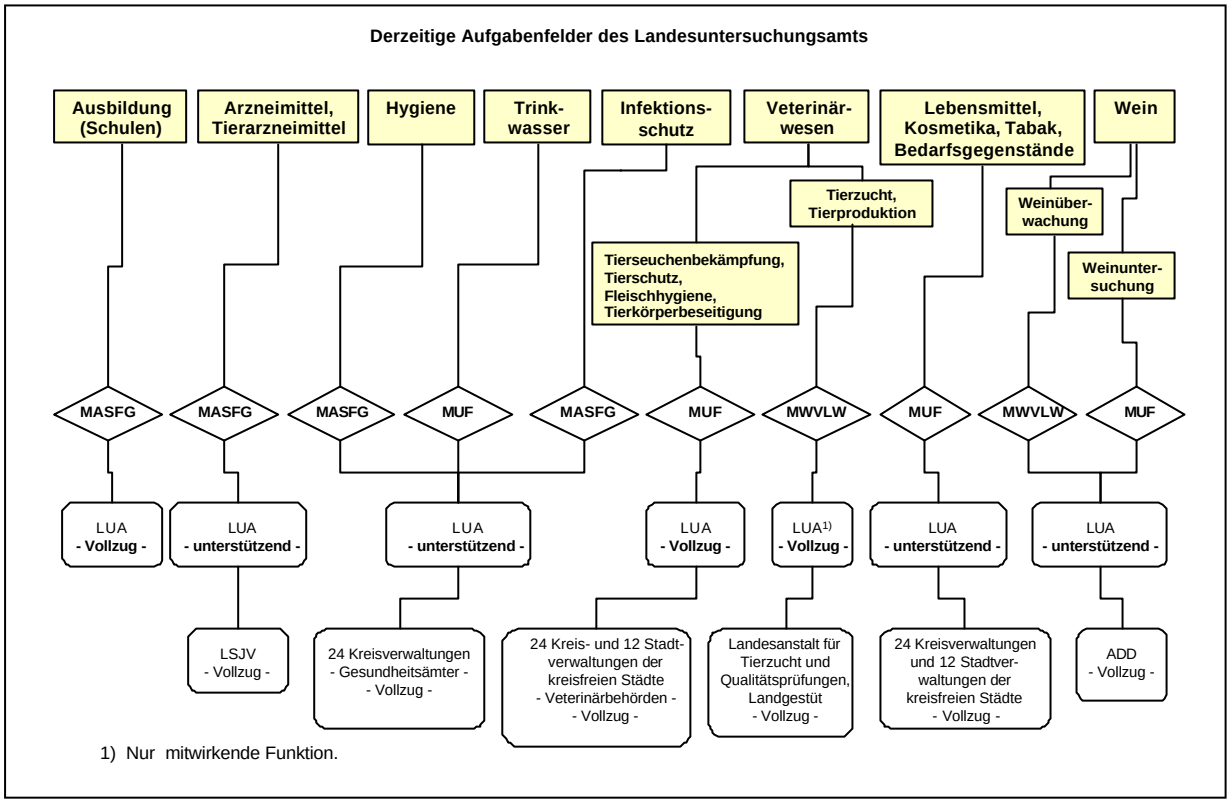


Danach sind für Aufgaben der Lebensmittelsicherheit drei Ministerien zuständig. Dem Landesuntersuchungsamt sind lediglich im Bereich Fleischhygiene Vollzugsaufgaben übertragen, im Übrigen wird es nur unterstützend tätig. Auf der oberen Verwaltungsebene sind die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion mit dem Vollzug des Futtermittelrechts und der weinrechtlichen Vorschriften sowie das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung mit dem Vollzug der Regelungen des Tierarzneimittelrechts betraut. Der Vollzug lebensmittelrechtlicher Vorschriften auf der unteren Verwaltungsebene obliegt den Kreisverwaltungen und den Stadtverwaltungen der kreisfreien Städte. Für die Untersuchung der Futtermittel ist nach Probenahme durch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion die Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt des Bezirksverbands Pfalz zuständig.

8) Erläuterungen der Abkürzungen in der graphischen Darstellung:

ADD	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion,
LSJV	Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung,
LUFA	Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt (eine Einrichtung des Bezirksverbands Pfalz),
LUA	Landesuntersuchungsamt,
MASFG	Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit,
MUF	Ministerium für Umwelt und Forsten,
MWVLW	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.

Die Zersplitterung der Zuständigkeiten setzt sich in den übrigen Aufgabenfeldern des Landesuntersuchungsamts fort. In der folgenden Darstellung wird seine vorwiegend unterstützende Funktion offensichtlich:

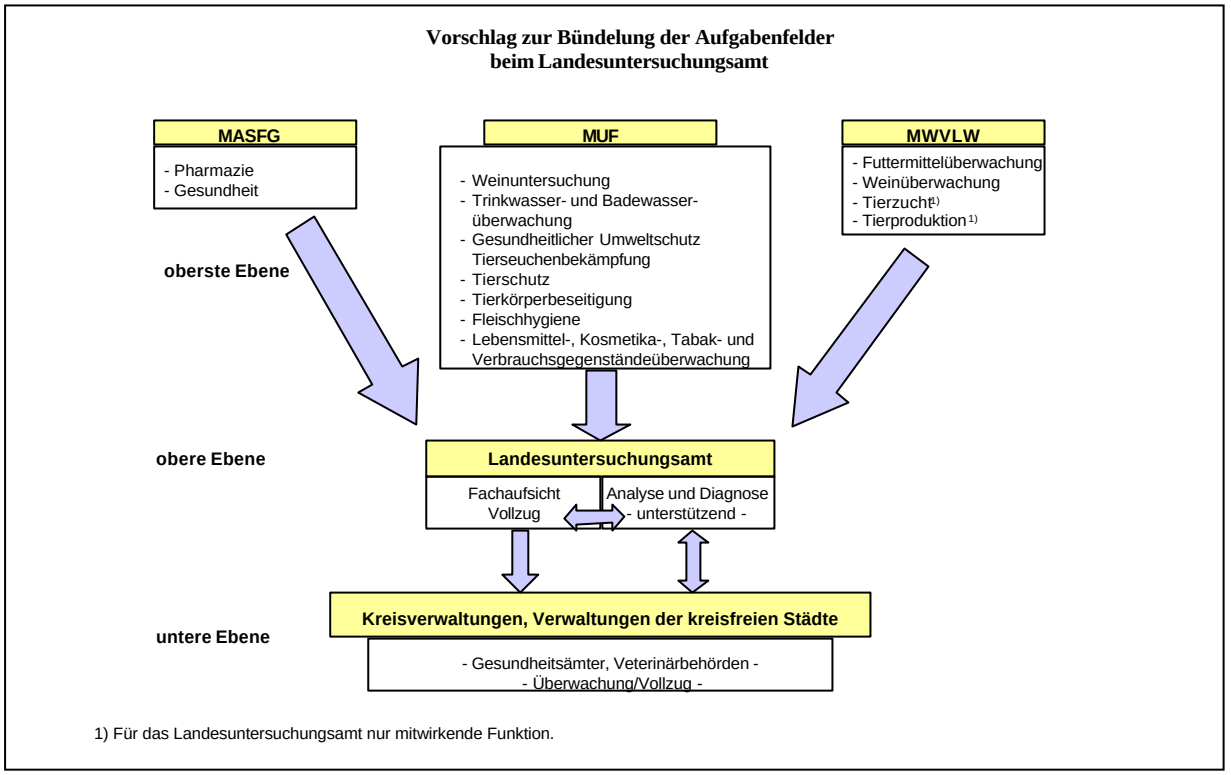


Durch Bündelung der Vollzugsaufgaben unter gleichzeitiger Vorhaltung des fachlichen Sachverstands beim Landesuntersuchungsamt könnte dem Nebeneinander von Zuständigkeiten entgegengewirkt werden. Der Koordinationsaufwand könnte erheblich verringert und der Verwaltungsablauf gestrafft werden. Den in den Aufgabenfeldern Gesundheitlicher Umweltschutz, Tierseuchenbekämpfung, Tierschutz, Tierkörperbeseitigung und Fleischhygiene bereits bestehenden Zuständigkeiten für den Gesetzesvollzug sollten auch die Zuständigkeiten für die Bereiche Lebensmittel-, Wein- (Weinkontrolle) und Futtermittelüberwachung sowie die Trink- und Badewasserüberwachung hinzugefügt werden. Durch die Bestimmung als obere „Vollzugsbehörde“ könnte das Landesuntersuchungsamt besser auf die Vollzugsbehörden der unteren Verwaltungsebene einwirken.

Darüber hinaus sollten dem Landesuntersuchungsamt die gesamten früher von den Bezirksregierungen wahrgenommenen Vollzugsaufgaben in den Bereichen Gesundheit und Pharmazie übertragen werden.

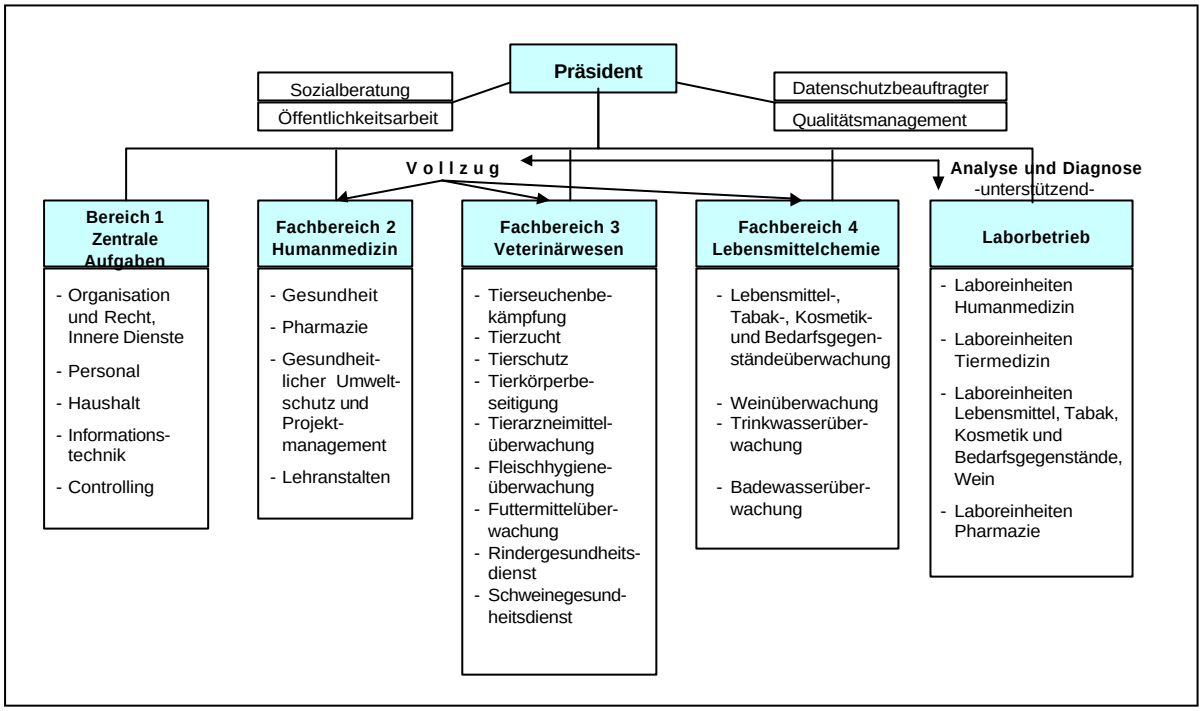
Mit dieser Verlagerung des Gesetzesvollzugs könnten diese Aufgaben bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und dem Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung entfallen.

Unabhängig von den fortbestehenden Zuständigkeiten der Ministerien ließe sich der Verwaltungsvollzug in den in Rede stehenden Aufgabenfeldern in seiner Gesamtheit wie folgt darstellen:



Eine so veränderte Aufgabenstellung wird sich auf die innere Organisationsstruktur des Landesuntersuchungsamts auswirken müssen. In den Fachbereichen Humanmedizin, Veterinärwesen und Lebensmittelchemie, deren Personalausstattung sich durch Bedienstete der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung erhöhen würde, sollten ausschließlich Vollzugsaufgaben wahrgenommen werden. Die Untersuchungsaufgaben der zahlreichen Labors könnten in einem Laborbetrieb mit einer zentralen Leitung zusammengefasst werden. Eine Trennung der Vollzugsaufgaben von den eher gutachtlichen Untersuchungsaufgaben ist geboten, um Interessenkonflikte zu vermeiden.

Eine organisatorische Zusammenführung der Laboreinheiten bedeutet nicht, dass diese nicht weiterhin an verschiedenen Standorten verbleiben können. Eine Reduzierung der Zahl der Institute ist aber erforderlich, wenn die Aufgaben konzentriert und wirtschaftlicher erledigt werden. Eine effiziente Organisation des Landesuntersuchungsamts zeigt das folgende Schaubild:



Nach Umsetzung dieser Vorschläge kann den erhöhten Anforderungen an den Verbraucherschutz besser entsprochen werden. Zudem ist durch die Bündelung der Vollzugsaufgaben beim Landesuntersuchungsamt eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu erwarten.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat mitgeteilt, dass der Vorschlag, das Landesuntersuchungsamt als obere Vollzugsbehörde zu bestimmen, der neben den schon wahrgenommenen Aufgabenfeldern auch die Zuständigkeiten für die Lebensmittel-, Wein- und Futtermittelüberwachung, die Trink- und Badewasserüberwachung sowie die gesamten Vollzugsaufgaben in den Bereichen Gesundheit und Pharmazie übertragen werden sollten, abgelehnt werde. Derzeit vorhandene Synergieeffekte gingen verloren. Die mit der Neuorganisation geschaffene Struktur der Aufgabenzuordnung und -wahrnehmung habe sowohl in den Arbeitsbereichen Gesundheit und Pharmazie im Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung als auch im Bereich Futtermittelüberwachung bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion wesentliche Vorteile gebracht. Die Erfordernisse einer ganzheitlichen Betrachtung des Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit über die gesamte Produktionskette würden wie bisher durch direkten Informationsaustausch und intensive Zusammenarbeit der Lebensmittel- und Futtermittelbehörden erfüllt. Die derzeit sinnvolle Bündelung verschiedener Aufgabenbereiche bei der Weinüberwachung werde aufgebrochen. Eine erneute Verlagerung von Aufgaben führe zu Effektivitätsverlusten und zur Verärgerung bei den Bürgern und erreiche das Gegenteil von dem, was mit den Vorschlägen bezweckt werde. Der Verbraucherschutz bliebe verstärkt auf der Strecke.

Es besteht Einvernehmen, dass dem gesundheitlichen Verbraucherschutz hohe Priorität einzuräumen ist. Dieses Ziel kann erreicht werden, wenn eine effiziente Organisationsstruktur ein zielgerichtetes Verwaltungshandeln ermöglicht. Hierfür bietet sich jeweils eine Bündelung von Untersuchungsaufgaben und von Vollzugsaufgaben an. Der Vorschlag des Rechnungshofs greift diesen Gedanken auf. Das Landesuntersuchungsamt sollte in seiner Stellung und seiner Funktion gestärkt und der Zersplitterung der derzeitigen Zuständigkeiten im Verbraucherschutz sollte entgegengewirkt werden. Wird diesen Überlegungen nicht gefolgt, kann keine durchgreifende Verbesserung für den Verbraucherschutz erreicht werden. So wird beispielsweise weiterhin an der derzeitigen Zuständigkeit für Kontrollaufgaben im Agrarbereich festgehalten, obwohl gerade in diesem Bereich zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit eine Aufgabenbündelung geboten wäre.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) die Organisation zu straffen und die Aufgaben den Organisationseinheiten sachgerecht zuzuweisen,

b) eine ressortübergreifende Bewirtschaftung der Stellen zuzulassen und die Stellen aller Weinkontrolleure in einer Haushaltsposition zusammenzufassen,

c) die Haushalts- und Wirtschaftsführung zentral zu steuern, institutsübergreifende zentrale Aufgaben zusammenzuführen und den Zahlungsverkehr zu konzentrieren,

d) eine Kostenrechnung einzuführen und die Aufgabenerfüllung im Rahmen eines umfassenden Controllings zu begleiten sowie zu ermitteln, ob Dienstleistungen kostengünstiger durch Dritte erbracht werden können,

e) Gebühren und Entgelte kostendeckend festzusetzen, zeitnah und vollständig zu erheben sowie die Gebührenfestsetzung zentral zu steuern,

f) die Zuständigkeit zur Wahrnehmung der Fachaufsicht verbindlich zu bestimmen,

g) den Umfang der amtlichen Proben festzusetzen, Werte oder Kennzahlen für die Labortätigkeiten festzulegen und danach den Personalbedarf auszurichten sowie eine weitere Konzentration von Untersuchungsleistungen vorzunehmen,

h) entbehrliche Stellen einzusparen,

i) eine Entscheidung über die Fortführung der Lehranstalten für Heilhilfsberufe zu treffen und angemessene Entgelte für die Ausbildungsleistungen zu erheben.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Umwelt und Forsten ist unter Nr. 2 dargestellt.

16. Tierseuchenkasse

Die Rücklagen der Tierseuchenkasse sind unangemessen hoch. Bei einer Begrenzung auf das durchschnittliche jährliche Ausgabevolumen der letzten fünf Jahre hätte der Rücklagenbestand um 4,29 Mio. € verringert werden können.

Die Tierseuchenkasse übernahm Verwaltungskosten des Landeskontrollverbands in Höhe von 0,47 Mio. €, die Landkreise und kreisfreie Städte hätten tragen müssen. Die Übernahme weiterer Kosten von 0,19 Mio. € war vorgesehen.

Das Land gewährte der Tierseuchenkasse Zuwendungen von 1,14 Mio. € zum Ausgleich von Defiziten, die insbesondere durch die hohen Zuführungen zu den Rücklagen entstanden waren.

1. Allgemeines

Zum Schutz der Allgemeinheit vor gesundheitlichen Gefahren und vor volkswirtschaftlichen Einbußen sind Maßnahmen zur Bekämpfung von Seuchen, die bei Haustieren, Süßwasserfischen oder bei anderen Tieren auftreten und auf Haustiere oder Süßwasserfische übertragen werden können, erforderlich. Die rechtlichen Grundlagen für die staatliche Tierseuchenbekämpfung ergeben sich aus dem Tierseuchengesetz[1]. Die darin umfassend geregelten Bekämpfungsmaßnahmen werden ergänzt durch landesrechtliche Bestimmungen, die sich im Wesentlichen auf das Verwaltungsverfahren, die Zuständigkeit und die Kostentragung beschränken.

Für den Verlust von seuchenkranken oder -verdächtigen Tieren wird dem Tierbesitzer zur Milderung seiner wirtschaftlichen Belastung eine Entschädigung gewährt. Diese Entschädigung hat in Rheinland-Pfalz die Tierseuchenkasse, eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Mainz, zu leisten[2]. Neben dieser Hauptaufgabe hat sie die ihr nach anderen Rechtsvorschriften auferlegten finanziellen Leistungen zu erbringen. Dies sind die Beteiligung an den Kosten der vom Land unterhaltenen Tiergesundheitsdienste und die anteilige Übernahme von Tierkörperbeseitigungskosten. Außerdem kann sie u. a. behördliche Maßnahmen zur planmäßigen Bekämpfung von Tierkrankheiten und zur Erhaltung der Tiergesundheit finanziell unterstützen.

1) Tierseuchengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. April 2001 (BGBl. I S. 506), zuletzt geändert durch Gesetz zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3082, 3093).

2) In der Regel wird die Hälfte der Entschädigung durch Erstattung des Landes refinanziert.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben sowie zur Bildung und Erhaltung der notwendigen Rücklagen erhebt die Tierseuchenkasse für jedes Kalenderjahr für die im Landestierseuchengesetz aufgeführten Tierarten Beiträge nach Maßgabe einer Satzung. Beitragspflichtig sind die Tierbesitzer. Die Beiträge werden von den Gemeinden berechnet und für die Tierseuchenkasse erhoben.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Tierseuchenkasse [3] beim Ministerium für Umwelt und Forsten geprüft. Im Zusammenhang damit wurde auch geprüft, ob der durch das Ministerium der Tierseuchenkasse in den Jahren 2000 bis 2002 gewährte Ausgleich von Fehlbeträgen [4] notwendig war.

2. Wesentliches Ergebnis

2.1 Finanzielle Entwicklung der Tierseuchenkasse

Die wirtschaftliche Situation der Tierseuchenkasse hat sich in den Jahren 1998 bis 2002 wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Einnahmen	Ausgaben	Zwischenergebnis	Rücklagen Zuführung (–)/ Entnahme (+)	Rechnungsergebnis Überschuss/ Fehlbetrag (–)	Rücklagenbestand
	– € –					
1998	3 214 000	2 846 000	368 000	– 741 000	– 373 000	3 962 000
1999	2 762 000	1 840 000	922 000	– 1 280 000	– 358 000	5 142 000
2000	2 841 000	1 982 000	859 000	– 9 000	850 000	5 151 000
2001	3 914 000	2 487 000	1 427 000	– 999 000	428 000	6 250 000
2002	4 109 000	4 113 000	– 4 000	+ 87 000	83 000	6 162 000

Zur Finanzierung der Ausgaben standen im Wesentlichen Einnahmen aus Beiträgen, Ersatzleistungen des Landes, Erstattungen der Europäischen Gemeinschaft und Zinsen zur Verfügung. Außerdem gewährte das Land in den Jahren 2000 bis 2002 Zuwendungen von insgesamt 1,14 Mio. € zum Ausgleich von Defiziten.

Von den Ausgaben in den Jahren 1998 bis 2002 entfielen im Durchschnitt 66 % auf Pflichtausgaben, 16 % auf freiwillige Ausgaben und 18 % auf die Rücklagenbildung. An Rücklagen waren das 1,5- bis 2,8-fache der Jahresausgaben verfügbar.

Die Liquidität der Tierseuchenkasse in ihrer Gesamtheit war jederzeit gewährleistet, weil – unabhängig von der endgültigen Zuordnung der Kosten auf die einzelnen Tierarten – der jeweilige Gesamtkassenbestand ausreichte, alle Ausgaben zu leisten. In den Fällen, in denen die Leistungen für einzelne Tierarten zu höheren Ausgaben führten als Einnahmen dafür verfügbar waren, konnten diese durch kassenmäßige Überschüsse im Bereich einer anderen Tierart vorübergehend ausgeglichen werden.

2.2 Rücklagen

Die Tierseuchenkasse hat für jede Tierart Rücklagen gebildet. Zum Ende des Haushaltsjahres 2002 waren verfügbar:

Tierart	– € –
Pferde	1 171 000
Rinder	3 918 000
Schweine	592 000
Schafe	318 000
Bienen	160 000
Ziegen	3 000
Insgesamt	**6 162 000**

3) Die Verwaltung der Tierseuchenkasse ist seit 1. Dezember 2003 der Landwirtschaftskammer übertragen.

4) Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten, Kapitel 14 14 Veterinärwesen, Titel 671 01 bzw. 685 01 Zuweisungen an die Tierseuchenkasse zur Förderung der Tierseuchenprophylaxe und veterinärmedizinischen Umwelthygiene.

Die Grundlagen zur Bildung der Rücklagen ergeben sich aus dem Landestierseuchengesetz. Sie sind nach Umfang und Höhe für die der Beitragspflicht unterliegenden Tierarten in der Satzung konkretisiert. Im Einzelnen sind folgende Beträge festgesetzt:

Tierart	1998	ab 1999	ab 2002
	– DM –		– € –
je Pferd	40,00	65,00	33,23
je Rind	10,00	13,00	6,65
je Schwein	3,50	4,00	2,05
je Schaf	3,00	3,50	1,79
je Bienenvolk	2,00	10,00	5,11
je Ziege	–	–	1,79

Berechnungsgrundlagen zur Höhe dieser Beträge lagen nicht vor.

Der Höchstbetrag einer Rücklage errechnet sich aus dem festgesetzten Betrag vervielfacht mit der Anzahl der Tiere der jeweiligen Tierart. Die Rücklagen sollen in der Regel 75 % der Höchstbeträge nicht unterschreiten.

Hiernach errechnen sich im Jahr 2002 für die einzelnen Tierarten[5)] folgende Höchst- und Mindestbeträge der Rücklagen:

Tierart	Tierbestand	Grundbetrag je Tier	Höchstbetrag der Rücklagen	Mindestbetrag der Rücklagen
		– € –		
Pferde	22 000	33,23	731 000	549 000
Rinder	434 000	6,65	2 887 000	2 165 000
Schweine	356 000	2,05	730 000	548 000
Schafe	128 000	1,79	230 000	172 000

Für Pferde überstiegen die Rücklagen zum Ende des Haushaltsjahres 2002 den Höchstbetrag um 440 000 €, für Rinder um 1 031 000 € und für Schafe um 88 000 €. Für Schweine lag die Rücklage um 44 000 € über dem Mindestbetrag und um 138 000 € unter dem Höchstbetrag.

Die Rücklagen überschritten bei drei Tierarten die von der Tierseuchenkasse selbst gesetzten Höchstbeträge um insgesamt 1 559 000 €.

Unabhängig hiervon sind die zu Grunde gelegten Bemessungsgrößen in Frage zu stellen. Ausgehend von der im Landestierseuchengesetz vorgegebenen Verpflichtung, die Höhe des jährlichen Beitrags nach dem voraussichtlichen Gesamtaufwand zu ermitteln, muss diese Verpflichtung gleichermaßen für die Bildung von Rücklagen gelten. Deshalb erscheint es sachgerecht, die Rücklagenhöhe für die einzelnen Tierarten an den durchschnittlichen jährlichen Ausgaben der letzten fünf Jahre auszurichten und auf ein Jahresvolumen zu begrenzen.

Auf dieser Grundlage ergäben sich folgende Beträge für die Rücklagen:

Tierart	Jährliche Ausgaben					Ausgabendurchschnitt
	1998	1999	2000	2001	2002	
	– Mio. € –					– € –
Pferde	0,048	0,030	0,017	0,095	0,059	50 000
Rinder	1,332	0,721	0,955	0,924	1,540	1 094 000
Schweine	1,180	0,956	0,886	1,415	2,425	1 372 000
Schafe	0,254	0,115	0,107	0,026	0,062	113 000
Bienen	0,021	0,015	0,017	0,025	0,024	20 000

5) Für Bienenvölker und Ziegen war wegen fehlender statistischer Angaben eine Berechnung nicht möglich.

Der Vergleich mit den tatsächlichen Rücklagebeständen lässt erkennen, dass – mit Ausnahme für die Tierart Schweine, bei der die Rücklage zum Ende des Haushaltsjahres 2002 den so errechneten Höchstbetrag um 780 000 € unterschritt – Rücklagen in erheblichem Umfang gebildet waren:

Tierart	Tatsächliche Rücklagen	Rücklagen-bedarf	Deckungsgrad Jahre	Nicht notwendige Rücklagen
	– € –	– € –		– € –
Pferde	1 171 000	50 000	23	1 121 000
Rinder	3 918 000	1 094 000	3,5	2 824 000
Schafe	318 000	113 000	3	205 000
Bienen	160 000	20 000	8	140 000

Insgesamt waren die Rücklagen um 4,29 Mio. € höher als der Bedarf.

Die Tierseuchenkasse hat mitgeteilt, dass die Berechnung der Rücklagen aus dem Durchschnitt der jährlichen Ausgaben der letzten fünf Jahre für die Bedürfnisse einer solchen Kasse unzureichend sei. Eine Absenkung der derzeitigen Rücklagenbestände erscheine bei verschiedenen Tierarten, bei denen nach wie vor eine nicht unkritische Seuchenlage herrsche, nicht angeraten.

Mit den vom Rechnungshof ermittelten Beträgen können einerseits auftretende Haushaltsrisiken überbrückt und andererseits die Beiträge in vertretbaren Grenzen gehalten werden. Es verbleiben lediglich Risiken bei nicht vorhersehbaren außergewöhnlichen Seuchenfällen.

2.3 Unterstützungsleistungen an den Landeskontrollverband

Der Landeskontrollverband ist die zuständige regionale Stelle für die Entgegennahme und Weiterleitung von Verbringungsmeldungen für Rinder (Zugang, Abgang, Hausschlachtung, Export), die von Tierhaltern erstattet werden müssen und in einer zentralen Datenbank erfasst werden[6]. Diese Datenbank ist Teil eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern, das aufgrund europarechtlicher Vorschriften ab 1. Januar 2000 für alle Mitgliedstaaten verbindlich eingeführt wurde. Mit Hilfe der Datenbank sollen zur Tierseuchenbekämpfung die „Identität“ eines Rindes schnell und zuverlässig ermittelt und die Gewährung und Kontrolle von Tierprämien unterstützt und sichergestellt werden.

Die Tierseuchenkasse hat „die notwendigen und nachgewiesenen Kosten des Landeskontrollverbands für die Bearbeitung der Verbringungsmeldungen und die Kosten für Fehlerbearbeitungen im Zusammenhang mit Verbringungsmeldungen anstelle der einzelnen beitragszahlenden Rinderhalter“ übernommen. Die Kostenübernahme wurde den Unterstützungsmaßnahmen zugeordnet, die als freiwillige Leistungen nach der Satzung der Tierseuchenkasse zugelassen sind.

Dem Verband wurden in den Jahren 2000 bis 2002 Aufwendungen von mehr als 0,47 Mio. € erstattet. Für das Jahr 2003 war im Haushaltsplan eine weitere Kostenübernahme von 0,19 Mio. € vorgesehen.

Bei den in Rede stehenden Leistungen des Landeskontrollverbands handelt es sich um die (teilweise) Wahrnehmung von Aufgaben in Vollzug des Tierseuchengesetzes. Kosten des Verwaltungsvollzugs hat die Tierseuchenkasse aber nicht zu tragen. Für den Vollzug der Aufgabe sind die Kreisverwaltungen und in kreisfreien Städten die Stadtverwaltungen zuständig. Diese hätten auch die hierbei anfallenden Kosten zu tragen. Hätten sie die Aufgaben auf den Landeskontrollverband übertragen, wäre die Frage der Kostentragung zwischen ihnen und dem Landeskontrollverband zu regeln gewesen.

Die Tierseuchenkasse hat mitgeteilt, es sei davon auszugehen, dass – bei der derzeitigen Haushaltslage der Kommunen – diese Kosten den Rinder haltenden Betrieben angelastet würden. Im Rahmen einer Unterstützungsmaßnahme könne sie dann die Kosten nach Einzelabrechnung übernehmen. Das verursache einen nicht vertretbaren Verwaltungsaufwand. Deshalb sei zur Vereinfachung die Kostenübernahme mit dem Landeskontrollverband vereinbart worden.

Die Übernahme solcher Kosten kann nicht den Unterstützungsmaßnahmen zugeordnet werden. Sie ist durch die Aufgabenstellung der Tierseuchenkasse nicht gedeckt.

6) Zwischen dem Landeskontrollverband, dem Ministerium für Umwelt und Forsten und dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau bestand Einvernehmen, dass in Erweiterung der dem Landeskontrollverband durch die zuständigen Veterinärbehörden bereits übertragenen Aufgabe zur Kennzeichnung der Rinder durch Ohrmarken auch die Erfassung der Verbringungsmeldungen der Tiere in der Datenbank des Herkunfts- und Informationssystems für Tiere (HIT) zuzuordnen ist. Eine schriftliche Vereinbarung zu dieser Verfahrensweise liegt nicht vor.

2.4 Ausgleich von Fehlbeträgen

Im Jahr 2000 beantragte die Tierseuchenkasse eine Landeszuwendung von 372 832 € zum Ausgleich des Defizits des Gesamthaushalts des Jahres 1998.

Zum Ausgleich eines im Jahr 2001 erwarteten Defizits von 260 652 € bei den Tierarten Schweine und Bienen wurde ein weiterer Antrag auf Gewährung von Landesmitteln gestellt.

In einem Folgeantrag im Jahr 2002 wurde ein erwartetes Defizit von 508 878 € bei der Tierart Schweine ausgewiesen und um Bewilligung einer Zuwendung in dieser Höhe nachgesucht.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat in allen Fällen aufgrund der in den Anträgen dargestellten finanziellen Situation der Tierseuchenkasse Zuwendungen von insgesamt 1,14 Mio. € zum Ausgleich der Defizite bewilligt. Die Notwendigkeit zur Bereitstellung von Fördermitteln hat es nicht geprüft, obwohl der subsidiäre Charakter einer solchen Zuwendung eine gesonderte Beurteilung erfordert hätte. Diese wäre insbesondere deshalb geboten gewesen, weil die Tierseuchenkasse ihre Rücklagen in diesen Jahren aufstockte und außerdem auch die Möglichkeit bestanden hätte, Beiträge zu erhöhen sowie auf freiwillige Ausgaben zu verzichten.

Die ausgewiesenen Fehlbeträge waren auf interne Haushaltsverrechnungen zurückzuführen. Das Defizit des Gesamthaushalts 1998 beruhte ausschließlich darauf, dass die Tierseuchenkasse ihren Rücklagen einen Betrag zugeführt hatte, der höher war als der Überschuss der Einnahmen über die Ausgaben. In den Folgejahren wurden die Fördermittel teilweise bei den Rücklagen zu einer Erhöhung oder zu verminderten Entnahmen genutzt.

Die Tierseuchenkasse war jederzeit in der Lage, ihre Zahlungsverpflichtungen aus eigenen Mitteln oder unter Inanspruchnahme von Rücklagen zu erfüllen. Für die Fördermittel zum Defizitausgleich von insgesamt 1,14 Mio. € bestand kein Bedarf.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass ein Ausgleich von Defiziten auch Rücklagenzuführungen erfassen müsse. Durch eine verbesserte Finanzausstattung habe die Tierseuchenkasse in die Lage versetzt werden sollen, auch im Falle eines größeren Seuchenausbruchs die Tierhalter zu entschädigen.

Dem ist entgegenzuhalten, dass ein Defizitausgleich nur kassenmäßige Fehlbeträge betreffen kann. Rücklagenzuführungen dürfen nicht auf diese Weise finanziert werden.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) die Rücklagen auf einen angemessenen Umfang zurückzuführen,

b) von der Übernahme von Verwaltungskosten des Landeskontrollverbands abzusehen,

c) bestimmungswidrig in Anspruch genommene Fördermittel des Landes zurückzufordern.

Die Stellungnahmen des Ministeriums für Umwelt und Forsten und der Tierseuchenkasse sind unter Nr. 2 dargestellt.

17. Nutzungsentgelte für Forstamtsgebäude

Die Landesforstverwaltung zahlte an den Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ (LBB) für 28 Objekte Nutzungsentgelte, die über den strukturell angemessenen Gewerbemieten lagen. Dies ergab für die Jahre 2000 bis 2002 eine überhöhte Entgeltzahlung von mindestens 245 000 €.

Offensichtliche Unstimmigkeiten bei der Flächenberechnung sowie Differenzen u. a. bei Stellplätzen und bei nicht mehr nutzbaren Gebäudeteilen, die zu erhöhten Nutzungsentgeltzahlungen führten, wurden nur in wenigen Fällen bereinigt. Die Überprüfungen wurden nicht konsequent fortgesetzt.

Bei Dienst- und Mietwohnungen in Forstamtsgebäuden blieben die Einnahmen der Landesforstverwaltung um 238 000 € jährlich hinter den an den Landesbetrieb LBB gezahlten Nutzungsentgelten zurück.

Für die provisorische Unterbringung des Forstamts Haßloch-Neustadt in Bürocontainern fielen in den Jahren 1999 bis 2003 unwirtschaftliche Ausgaben von insgesamt 143 000 € an.

1. Allgemeines

Mit der Errichtung des Landesbetriebs „Liegenschafts- und Baubetreuung“ (LBB) zum 1. Januar 1998 gingen 71 Forstamtsgebäude in dessen wirtschaftliches Eigentum über [1]. Für diese entrichtet nach einer Übergangsregelung für das Jahr 1999 ab 1. Januar 2000 die Zentralstelle der Forstverwaltung Nutzungsentgelte [2] aufgrund der „Nutzungsentgeltvereinbarung (ohne Parkflächen)“ und der „Nutzungsentgeltvereinbarung für Parkflächen“.

Der Rechnungshof hat die Nutzungsentgelte für Forstamtsgebäude geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Nutzungsentgelthöhe

Das Ministerium der Finanzen hatte ein Unternehmen mit der Ermittlung aller für den Abschluss der Vereinbarungen über Nutzungsentgelte relevanten Daten beauftragt. Das Unternehmen stellte in seinem Abschlussbericht Mietpreise jeweils für Verwaltung und Wohnen getrennt dar. Dabei berücksichtigte es grundsätzlich die Struktur des Umfeldes (Großstadt, Mittelstadt, ländliches Gebiet).

Entgegen der Bemerkung im Abschlussbericht, „die in den Nutzungsentgeltvereinbarungen angesetzten Mieten befinden sich innerhalb der aktuellen Mietpreisspannen“, entsprechen die vereinbarten Nutzungsentgelte nach den Feststellungen des Rechnungshofs teilweise nicht den regionalen Verhältnissen.

Bei 24 abseits von Wirtschaftszentren gelegenen Forstämtern setzte der Landesbetrieb LBB im Jahr 2002 für insgesamt 28 Mietobjekte Nutzungsentgelte an, die auch unter Berücksichtigung von zwischenzeitlich eingetretenen Änderungen des Preisniveaus über dem ermittelten durchschnittlichen Mietsatz für Gewerbeobjekte im ländlichen Bereich von 4,15 €/m² im Monat lagen. Für das Forstamtsgebäude in Katzenelnbogen betrug das monatliche Nutzungsentgelt 6,50 €/m². Damit war für dieses im rein ländlichen Umfeld gelegene Forstamt das höchste Nutzungsentgelt pro m² zu zahlen.

Der Vergleich der an den Landesbetrieb LBB entrichteten Nutzungsentgelte für die erwähnten 28 Objekte mit den strukturell angemessenen Gewerbemieten ergab für die Jahre 2000 bis 2002 insgesamt eine überhöhte Zahlung von mindestens 245 000 €.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat mitgeteilt, es sei mit dem Landesbetrieb LBB vereinbart, die Nutzungsentgelte, die noch von den Durchschnittsmieten nach Lage abwichen, diesen Durchschnittsmieten anzupassen.

2.2 Nutzflächen

Der Landesbetrieb LBB ermittelte die Größe der Flächen nach der DIN 277 [3]. Nach der Nutzungsentgeltvereinbarung sind Abweichungen der tatsächlichen Flächengröße von den so festgestellten und in ihr angeführten Zahlen anzuzeigen und in beiderseitigem Einvernehmen zu berichtigen. Diese Regelung war notwendig, weil ein verbindlicher Abgleich der Gebäudeflächen, der nicht mehr nutzbaren Gebäudeteile und der Anzahl der Stellplätze (Garagen, Parkplätze) zwischen der Landesforstverwaltung und dem Landesbetrieb LBB vor Abschluss der Nutzungsentgeltvereinbarung nicht stattgefunden hatte.

---

1) Organisationsverfügung für den Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ vom 6. November 1997 (MinBl. S. 502), geändert durch Verfügung vom 15. Dezember 1998 (MinBl. 1999, S. 14); ab 1. Juli 2002: Organisationsverfügung für den Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ vom 1. Juli 2002 (MinBl. S. 479).

2) Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten, Kapitel 14 30 Forstämter, Titel 518 05 Nutzungsentgelte und Pachten an den Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ bzw. dessen Rechtsnachfolger 2 526 000 € (2000) und 2 549 000 € (2001); ab 2002 Kapitel 14 10 (Wirtschaftsplan der Landesforsten).

3) Grundflächen und Rauminhalte von Bauwerken im Hochbau.

Das Ministerium forderte im Januar 2000 die Zentralstelle der Forstverwaltung auf, die Größe der angemieteten Flächen zu überprüfen, mit dem Landesbetrieb LBB abzustimmen und das Ministerium über die eventuell notwendigen Korrekturen umgehend zu unterrichten. Die Überprüfungen waren bei den Forstämtern mit großen Schwierigkeiten verbunden, weil der Flächenberechnung des Landesbetriebs LBB und der Flächenberechnung in den Baubestandsbüchern der Forstämter unterschiedliche Berechnungsmethoden zugrunde lagen. Die Flächen in den Bestandsbüchern waren auf der Grundlage der Zweiten Berechnungsverordnung[4)] ermittelt.

Nach einem Zwischenbericht der Zentralstelle der Forstverwaltung an das Ministerium zahlte die Landesforstverwaltung 1,23 Mio. € jährlich zu viel an Nutzungsentgelten.

Im Oktober 2000 teilte das Ministerium der Finanzen dem Ministerium für Umwelt und Forsten mit, im Rahmen der Haushaltsberatungen sei eine Verständigung darüber erzielt worden, dass die in den Anlagen zur Nutzungsentgeltvereinbarung aufgeführten Flächen zu akzeptieren seien.

Aufgrund von Überprüfungen durch die Forstämter bereinigte der Landesbetrieb LBB einige offensichtliche Unstimmigkeiten. Durch Flächenreduzierungen bei vier Forstämtern (Bad Dürkheim, Diez, Katzenelnbogen, Zell) verminderten sich die Nutzungsentgeltzahlungen um 52 000 € jährlich. So wurde bei dem Forstamtsgebäude Katzenelnbogen die Fläche von 771 m² auf 449 m² berichtigt. Die Ausräumung von Differenzen bei Stellplätzen, Garagen und Parkplätzen sowie bei nicht mehr nutzbaren Gebäudeteilen minderte die Nutzungsentgeltzahlungen zusätzlich um 30 000 € jährlich. Beim Forstamt Neuhäusel waren z. B. statt eines Holzlagerplatzes 50 Kfz-Stellplätze ausgewiesen. Es ist davon auszugehen, dass auch in anderen Fällen eine Flächenüberprüfung zu einer verringerten Nutzungsentgeltzahlung führen würde. Daher sollten die Überprüfungen konsequent fortgesetzt werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass zwischenzeitlich in fünf weiteren Fällen die Flächenangaben berichtigt worden seien. Bei den verbleibenden Gebäuden werde im Zuge des Abschlusses von Umbaumaßnahmen eine Überprüfung der Flächen erfolgen.

2.3 Vergleich der an den Landesbetrieb LBB gezahlten Nutzungsentgelte und der Einnahmen[5)] für Wohnungen (Dienst- und Mietwohnungen) in den Forstamtsgebäuden

Teile der Forstamtsgebäude waren als Wohnung an Angehörige der Landesforstverwaltung oder andere Nutzer vermietet. Die Höhe der Miete hatte die Oberfinanzdirektion Koblenz anhand von Vergleichsmieten festgesetzt.

Das durchschnittliche Nutzungsentgelt, das die Landesforstverwaltung für die von ihr vermieteten Wohnungen an den Landesbetrieb LBB zahlte, lag 2002 um 2,85 € / m² monatlich über den Einnahmen, die sie von ihren Mietern erhielt. Bei einer Mietfläche von insgesamt 6 965 m² errechnet sich für das Jahr 2002 eine Differenz zwischen Einnahmen und Nutzungsentgelten von 238 000 €.

Besonders deutlich wird der Unterschied des von der Landesforstverwaltung gezahlten Nutzungsentgelts zu den Mieteinnahmen bei Gebäuden, die ausschließlich Wohnzwecken dienen. Bei den Forstämtern Birkenfeld, Wallmerod und Haßloch-Neustadt zahlten die Mieter teilweise weniger als die Hälfte des Nutzungsentgelts, das die Landesforstverwaltung an den Landesbetrieb LBB entrichtete. Die Bereitstellung allein dieser Wohnungen führte bei der Landesforstverwaltung zu einer Belastung von 20 000 € jährlich.

Wohnungen, die die Landesforstverwaltung bislang vermietet hatte, standen teilweise leer. Hierfür fielen z. B. im September 2002 in fünf Fällen Nutzungsentgelte von insgesamt 4 800 € an.

Das Ministerium hat mitgeteilt, wegen der Forststrukturreform habe es in vielen Fällen Mietverhältnisse gekündigt und Dienstwohnungsverhältnisse aufgehoben. Spätestens zum 30. Juni 2004 sei die Problematik der Unterschiede zwischen eingenommener Miete und an den Landesbetrieb LBB zu zahlendem Nutzungsentgelt erledigt.

2.4 Bürgerhaus in Dhronecken

Mit Vertrag vom 4. Juni 1985 vermietete das Land der Ortsgemeinde Dhronecken für 50 Jahre ein Gebäude des Forstamts Dhronecken zur Nutzung als Bürgerhaus.

Die Ortsgemeinde übernahm die Renovierung und den Innenausbau des sanierungsbedürftigen Gebäudes. Sie zahlte eine Miete von 41 € monatlich. Außerdem war sie zum Unterhalt des Gebäudes verpflichtet.

4) Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechnungen nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz (Zweite Berechnungsverordnung – II. BVO) vom 17. Oktober 1957 (BGBl. I S. 1719), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. September 2001 (BGBl. I S. 2376, 2397).

5) Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten, Kapitel 14 30 Forstämter, Titel 124 01 Mieten und Vergütungen für Wohnungen und Nebenentgelte; ab 2002 Kapitel 14 10 (Wirtschaftsplan der Landesforsten).

Die Landesforstverwaltung entrichtete für dieses Gebäude an den Landesbetrieb LBB ein Nutzungsentgelt von 1 124 € monatlich.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Landesforstverwaltung zahle nur noch die erhobene Miete von 41 € monatlich. Mit dem Landesbetrieb LBB werde die Rückerstattung des aufgelaufenen Differenzbetrags (rd. 44 000 €) erörtert.

2.5 Neubauplanung und Anmietung von Bürocontainern beim Forstamt Haßloch-Neustadt

Die räumlichen Verhältnisse des ehemaligen Forstamts Haßloch waren mit ca. 70 m² Bürofläche sehr beengt. Das Forstamt stellte deshalb im März 1996 einen Antrag auf Erweiterung.

Die damalige Forstdirektion Rheinhessen-Pfalz ließ untersuchen, ob nicht die Wohnung des Forstamtsleiters, wie bei den meisten anderen Forstamtsgebäuden, in Amtsräume umgewandelt werden könnte. Die Kosten für die Umwandlung bezifferte das Staatsbauamt auf 206 000 €. Der Forstamtsleiter weigerte sich jedoch, aus der Mietwohnung auszuziehen. Eine Kündigung durch die Landesforstverwaltung wegen Eigenbedarfs unterblieb. Da die Möglichkeit zur Erweiterung des Forstamts sich deshalb nicht verwirklichen ließ, sollte bis Ende Dezember 2002 ein Gebäude für ca. 410 000 € neu errichtet werden. Anfang Mai 2002 wurde das Projekt wegen der bevorstehenden Organisationsänderungen der Landesforstverwaltung gestoppt.

Nach der Zusammenlegung der Forstämter Neustadt und Haßloch zum Forstamt Haßloch-Neustadt im April 1997 war der Platzmangel nur durch zusätzliche Amtsräume zu beheben. Da es nach Ansicht des Forstamts, die der Rechnungshof nicht nachvollziehen kann, in Haßloch keine geeigneten Büroräume gab, mietete es im Mai 1999 mit Zustimmung der damaligen Forstdirektion Rheinhessen-Pfalz Bürocontainer an.

Die Kosten für diese Behelfslösung betrugen bis Dezember 2003 insgesamt 143 000 €. Das ist mehr als die Hälfte dessen, was die kostengünstigste Variante zur Neugestaltung des Forstamtsgebäudes gekostet hätte.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Bürocontainer seien nach Kündigung am 18. Dezember 2003 abgebaut worden.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) die Nutzungsentgelte an strukturell angemessene Gewerbemieten anzupassen,

b) die Aufklärung von Unstimmigkeiten bei den Flächenberechnungen und Nutzungen von Objekten konsequent fortzusetzen,

c) bei vermieteten Wohnungen ein angemessenes Verhältnis von Miete und Nutzungsentgelt sicherzustellen,

d) die Landesforstverwaltung von der Zahlung des Nutzungsentgelts für ein an die Gemeinde Dhronecken vermietetes Gebäude (Bürgerhaus) zu entlasten,

e) den Mietvertrag für die Bürocontainer beim Forstamt in Haßloch zu kündigen.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Umwelt und Forsten ist unter Nr. 2 dargestellt.

18. Holzvermarktung

Die Organisation für die Holzvermarktung kann von drei auf zwei Regionalbüros gestrafft werden.

Zur Verkaufssteuerung erforderliche Daten standen nicht zeitnah zur Verfügung.

Die unzureichende Weisungskompetenz der Regionalbüros für die Holzvermarktung gegenüber den Forstämtern erschwerte die Kundenbetreuung.

Die verwaltungsmäßige Abwicklung des Holzverkaufs und der Kassengeschäfte lässt sich verbessern.

Forstämter verkauften Holz im Wege des gewerblichen Selbstwerbereinschlags (Holzeinschlag durch Käufer). Hieraus ergaben sich in den Jahren 1999 bis 2001 beim Staatswald rechnerische Mindererlöse von 167 000 €.

Die Möglichkeit der Vermarktung von Wertholz durch Submissionsverkäufe wurde nicht hinreichend genutzt. Dies führte in drei Jahren zu rechnerischen Mindererlösen von 450 000 € für das Land.

Bei der Abwicklung von Holzverkäufen wurden gemeindliche Waldbesitzer bevorzugt.

Forstämter beachteten häufig die Allgemeinen Holzverkaufs- und Zahlungsbedingungen nicht.

1. Allgemeines

Infolge allgemeiner wirtschaftlicher Einflüsse hat sich aus regionalen Holzmärkten ein globaler Markt entwickelt. Die Strukturen der Säge-, Papier- und Holzwerkstoffindustrie haben sich entsprechend verändert. Die am Markt verbliebenen Firmen sind deutlich größer geworden und kaufen zunehmend überregional, zum Teil auch weltweit ein. Dadurch hat sich im Land die Anzahl der Käufer innerhalb von sechs Jahren um 17 % auf 535 verringert.

Zu den Aufgaben der Landesforstverwaltung gehört es, Einnahmen aus dem Verkauf von Holz aus dem landeseigenen Staatswald zu erwirtschaften und Holz der Gemeinden, der übrigen Körperschaften und von Privaten zu vermarkten. Die Landesforstverwaltung verwertete in den Haushaltsjahren 1997 bis 2002 durchschnittlich jährlich 2 226 000 Festmeter Holz, davon 833 000 Festmeter aus dem Staatswald mit einem Netto-Erlös von 39,6 Mio. € [1].

Der Rechnungshof hat die Organisation und die Abwicklung des Holzverkaufs sowie einzelne Verkaufsverfahren geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Holzmarktservice

2.1.1 Organisation

Um dem veränderten Nachfrageverhalten insbesondere der überregional tätigen Firmen mit entsprechenden Angeboten gegenübertreten zu können, bündelt die Landesforstverwaltung den Holzanfall landesweit. Die zentrale Vermarktung obliegt dem Holzmarktservice.

Der Holzmarktservice besteht aus der Verkaufsleitung bei der Zentralstelle der Forstverwaltung – Fachbereich Vertrieb und Marketing – in Neustadt an der Weinstraße und den Regionalbüros in Dahn, Koblenz und Hermeskeil. Innerhalb des operativen Marketingbereichs unterstützt er die Forstämter, betreut und akquiriert Kunden, führt Kaufverhandlungen, bündelt forstamtsübergreifend die anzubietenden Holzsegmente und -mengen und organisiert deren Verkauf.

Der Fachbereichsleiter wird unterstützt von einem Referenten und zwei Sachbearbeitern. Die drei Regionalbüros beschäftigten insgesamt zehn Mitarbeiter. Je nach Marktsegment sind die Regionalbüros entweder landesweit oder regional zuständig.

Die Vermarktung ist weiterhin neben der Bereitstellung des Holzes Aufgabe der Forstämter.

Im Ergebnis standen somit die Verkaufsleitung bei der Zentralstelle, drei Regionalbüros und 88 Forstämter als Ansprechpartner einer seit Jahren abnehmenden Anzahl von Kunden gegenüber.

Erschwerend kam hinzu, dass der Holzmarktservice während der bei den Kunden üblichen Geschäftszeiten nicht kontinuierlich erreichbar war. So waren beim Regionalbüro Dahn die Leitung vom 1. Januar bis 31. Juli 2001 und eine Kundenbetreuerstelle vom 1. Mai bis 31. August 2001 nicht besetzt. Zudem war der verbliebene Kundenbetreuer in diesem Zeitraum mehrere Wochen wegen Dienstunfähigkeit ausgefallen. Auch im Hinblick auf die für die Kundenbetreuer geltende wöchentliche Arbeitszeit, das Wahrnehmen von Außendiensttätigkeiten und sonstige persönliche Verhinderungen ist es geboten, die Vermarktung zu straffen.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat erklärt, das künftige Konzept für die Vermarktungsorganisation sehe zwei Regionalbüros (Nord und Süd) vor.

1) Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten, Kapitel 14 31 Forstbetrieb, Titel 125 01 Einnahmen aus Holzverkäufen (Haushaltsjahre 1997 bis 2001); ab 2002 Kapitel 14 10 Landesforsten (Wirtschaftsplan).

2.1.2 Verkaufssteuerung

Verkaufsleitung und Regionalbüros hatten keinen unmittelbaren Zugriff auf Verkaufs- und Lieferdaten, die in zentralen Datenbanken erfasst waren. Sie erhielten lediglich alle 14 Tage den aktuellen Stand der Holz- und Kundenkonten mitgeteilt. Zur Verkaufssteuerung erforderliche Daten standen der Verkaufsleitung somit nicht zeitnah zur Verfügung. Sie ermittelte diese im Bedarfsfall durch Abfrage bei den Forstämtern oder Kunden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, das Programm der Zentralvertragsüberwachung stehe zum 1. Oktober 2003 mit Zugangsrecht für alle fachlich berührten Mitarbeiter der Landesforsten zur Verfügung. Für die restlichen Vertragsmengen (Forstamtsverträge) werde ein adäquates System derzeit entwickelt. Der Verkaufsleitung stünden künftig zeitnah die notwendigen Informationen zur Verfügung.

2.1.3 Zusammenarbeit zwischen zentraler Holzvermarktung und Forstämtern

Akquirierung und Betreuung der Kunden erfolgten durch den Holzmarktservice und die Forstämter. Um eine möglichst einheitliche Verkaufssteuerung zu erreichen, war vorgesehen, Kunden durch einen Kundenbetreuer der zentralen Holzvermarktung oder durch die Forstamtsleiter gezielt zu beraten. So sollten Groß- und überregional tätige Kunden ausschließlich durch einen Kundenbetreuer der Regionalbüros, Klein- und regionale Kunden durch die Forstämter betreut werden. Die Forstämter sollten keine Einzelvertragsverhandlungen mit Kunden führen, mit denen die zentrale Holzvermarktung in vertraglichen Beziehungen stand.

Dieses Vermarktungskonzept wurde nicht immer beachtet. Der Forstamtsleiter bestimmte weiterhin, ob er „sein“ Holz selbst verkauft oder es vom Holzmarktservice vermarkten lässt. So verkauften 36 Forstämter Ende 2000 insgesamt 64 000 Festmeter Buchenindustrieholz an ein Unternehmen, nachdem dieses den Abschluss eines Vertrags über 75 000 Festmeter mit der zentralen Holzvermarktung abgelehnt hatte. Im Jahr 2002 vermarkteten 20 Forstämter neben dem bestehenden Vertrag mit dem Holzmarktservice weitere 10 800 Festmeter an dasselbe Unternehmen.

Die Mitarbeiter der Regionalbüros besaßen keine Weisungsbefugnis gegenüber den Forstämtern. Sofern die Forstämter nicht den Einschätzungen oder Bitten der Regionalbüros folgten, war die Leitung des Fachbereichs oder die Betriebsleitung zu informieren, um mit deren Einwirken das Vermarktungsziel zu erreichen.

Auf Wunsch eines Käufers sollten z. B. probeweise Schiffsverladungen vorgenommen werden, da künftig im Land Holzverladebahnhöfe nicht mehr in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen. Die zentrale Holzvermarktung hatte zunächst neun und in einer zweiten Anfrage 22 Forstämter gebeten, Holz bereitzustellen. Obwohl sie darauf hingewiesen hatte, dass die Erprobung dieses bisher nicht genutzten Transportweges auch im Hinblick auf mögliche Transportabwicklungen anderer Massensortimente für die Landesforstverwaltung von größtem Interesse sei, meldeten nur zwei Forstämter eine geringe Holzmenge. Um das Projekt nicht scheitern zu lassen, musste die Zentralstelle der Forstverwaltung Forstämter förmlich anweisen, Holz aus dem Staatswald termingerecht bereitzustellen.

Grundsätzlich teilte der Holzmarktservice nach Meldung möglicher Liefermengen und nach Vertragsabschluss den Lieferforstämtern Liefertranchen zu. Die termin- und qualitätsgerechte Bereitstellung des Holzes war Aufgabe der Forstämter, die dies nicht in jedem Fall gewährleisteten. Der Holzmarktservice musste auch in derartigen Fällen die Lieferforstämter wiederholt auffordern, ihren Beitrag zur Vertragserfüllung termingerecht zu leisten. Dies geschah in einigen Fällen mit erheblichen Verzögerungen.

Nach Mitteilung des Ministeriums wird die Stellung der zentralen Vermarktungsorganisation gestärkt.

2.2 Verwaltungsmäßige Abwicklung

Die verwaltungsmäßige Abwicklung der Holzkaufverträge ist Aufgabe des Forstamts. Ein Sachbearbeiter war durch die Holzverkäufe eines Forstamts in der Regel nicht ausgelastet. Bei dessen Verhinderung war aufgrund der geringen Personalstärke eines Forstamts in der Regel keine Vertretungskraft vorhanden, die über die notwendigen Kenntnisse zur automationsgestützten Abwicklung verfügte. Die zügige Vertragsabwicklung war somit nicht immer sichergestellt.

Für die Annahme der Einnahmen aus dem Holzverkauf waren drei Regierungskassen zuständig. Die Kassen buchten die Annahmeanordnungen nach Forstämtern geordnet. Um Informationen über das Zahlungsverhalten der Käufer zu erhalten, mussten die Buchungsvorgänge einzeln ermittelt werden. Eine automationsgestützte Abfrage war nicht möglich.

Durch Zentralisierung der Kassengeschäfte bei einer Regierungskasse ließe sich der Verwaltungsaufwand sowohl innerhalb der Kassenorganisation als auch bei der Landesforstverwaltung verringern. Zudem würde der Zahlungsverkehr für landesweit kaufende Kunden vereinfacht.

Das Ministerium hat mitgeteilt, im Rahmen der weiteren Entwicklung der Landesforstverwaltung sei die Einführung der doppelten Buchführung vorgesehen. Das Verfahren solle in einer zentralen Buchungsstelle abgewickelt werden.

2.3 Holzeinschlag durch Käufer (Selbstwerbereinschlag)

Bei der Selbstwerbung[2)] erntet und verwertet der Käufer das Holz. Als Kaufpreis wird ein um die Erntekosten reduzierter Preis vereinbart. Für den Staatswald war der gewerbliche Selbstwerbereinschlag in den Jahren 1997 und 1998 erheblich eingeschränkt und ab 1999 untersagt worden[3)], weil die Selbstwerbung im Vergleich zu der Aufarbeitung durch Unternehmer und anschließendem Verkauf durch den Waldbesitzer diesem keinen finanziellen Vorteil gebracht habe.

In den Jahren 1999 bis 2001, in denen der gewerbliche Selbstwerbereinschlag im Staatswald untersagt war, haben 54 Forstämter dennoch auf diese Weise Holz verkauft. Elf Forstämter taten dies in allen drei Jahren. Sie vermarkteten dabei insgesamt 21 200 Festmeter. Ein Vergleich der Durchschnittserlöse beim Verkauf von höherwertigem Stammholz in Selbstwerbung mit den Preisen beim Freihandverkauf führte unter Berücksichtigung der Kosten des Holzeinschlags zu einem rechnerischen Mindererlös von insgesamt 167 000 € für das Land.

Dem Verkauf im Wege der Selbstwerbung waren in der Regel keine kosten- und erlösorientierten Kalkulationen vorausgegangen. Die Vergaben erfolgten überwiegend freihändig; öffentliche Ausschreibungen waren selten.

Der gewerbliche Selbstwerbereinschlag ist nur dann eine geeignete Vermarktungsform, wenn das Ergebnis einer sortimentsbezogenen, kosten- und erlösorientierten Kalkulation einen mindestens vergleichbaren Nettoerlös wie bei dem herkömmlichen Ernte- und Verkaufsverfahren erwarten lässt. Dabei ist die Vergabe öffentlich auszuschreiben.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass der sog. Stockverkauf im Staatswald im Grundsatz nicht zulässig sei. In Ausnahmefällen könne die Verkaufsart zweckmäßig sein. Entsprechend der Anregung des Rechnungshofs werde im Jahr 2004 ein einheitliches Kalkulations- und Vergabeverfahren verbindlich vorgeschrieben werden.

2.4 Wertholzverkauf

Beim Verkauf von Wertholz im Wege der öffentlichen Ausschreibung wurden in der Regel höhere Preise als beim Freihandverkauf erzielt.

Die Forstämter brachten nicht alle geeigneten Wertholzsortimente in die landesweit organisierten Submissionsverkäufe ein. Dies lag u. a. an Unsicherheiten über die aktuelle Werteinschätzung bei den Ämtern. Für die Jahre 1999 bis 2001 ergab sich bei einem Vergleich der Erlöse aus Submissionsverkäufen mit den Durchschnittspreisen bei Freihandverkäufen aus dem Staatswald rechnerisch ein Mindererlös von 450 000 €.

Möglichkeiten einer Vermarktung durch Submissionsverkäufe sollten bei entsprechender Holzqualität und -dimension stärker genutzt werden. Den Forstämtern sollte ein für die Wertholzeinschätzung spezialisierter Mitarbeiter der zentralen Holzvermarktung zur Verfügung stehen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass im Holzmarktservice – einer Anregung des Rechnungshofs folgend – künftig ein Mitarbeiter speziell für Wertholz und eine entsprechende Beratung der Forstämter zuständig sein werde. Darüber hinaus solle die Feinsortierung des Wertholzes auf den Submissionsplätzen verbessert werden.

2.5 Bevorzugung gemeindlicher Waldbesitzer

Bis zur Übertragung der Vermarktung des Holzes der gemeindlichen Waldbesitzer auf die Landesforstverwaltung waren für jede Waldbesitzart eigenständige Kaufverträge abzuschließen.

In Zeiten sinkender Holzpreise, in denen Verträge für Holz aus dem Staatswald noch nicht erfüllt waren und der aktuelle Marktpreis unter den Vertragspreis gesunken war, ist von einzelnen Forstämtern zur Erfüllung der Verträge Holz aus dem Gemeindewald geliefert worden. Das somit vertragsfrei gewordene Holz aus dem Staatswald wurde dann später zu einem niedrigeren aktuellen Marktpreis verkauft.

Andererseits wurden gemeindliche Holzverträge in Zeiten eines Preisanstiegs durch Holzlieferungen aus dem Staatswald erfüllt. Das somit vertragsfreie Holz kommunaler Waldbesitzer verkauften die Forstämter dann zu den höheren am Markt zu erzielenden Preisen.

Diese Vorgehensweise führte im Bereich zweier Forstämter in den Jahren 1997 bis 2000 für das Land zu Einnahmeverlusten von insgesamt 10 000 €.

Das Ministerium hat erklärt, es werde auf korrekte waldbesitzerbezogene Vertragserfüllung geachtet.

2) Für die „Selbstwerbung“ werden auch die Begriffe „Käufereinschlag“ und „Stockverkauf“ benutzt.

3) Für den Gemeindewald hatte das Ministerium empfohlen, entsprechend zu verfahren oder nur nach vorheriger Ausschreibung gegen Meistgebot diese Vermarktungsform zu wählen.

2.6 Übernahme und Zahlungsabwicklung

Den Holzverkaufsverträgen lagen die Allgemeinen Verkaufs- und Zahlungsbedingungen[4)] zugrunde. Die dort festgelegten Bestimmungen über Übernahme- und Zahlungstermine wurden in vielen Fällen nicht beachtet.

So verschoben die Forstämter Termine auf Wunsch des Käufers, wenn der Käufer kein Interesse an einer zügigen Übernahme des Holzes hatte. Holzrechnungen enthielten von den Vertragsbedingungen abweichende, für den Käufer günstigere Zahlungstermine. Dadurch konnten diese trotz verspäteter Zahlung Skonti in Anspruch nehmen. Bei nicht fristgerechtem Zahlungseingang setzten Forstämter den Zahlungstermin nachträglich – ohne Begründung – auf den Tag des Geldeingangs bei der Regierungskasse neu fest. Das hatte zur Folge, dass vom Käufer in Anspruch genommene Skonti nicht nachzufordern oder Verzugszinsen nicht zu berechnen waren.

Das Ministerium will auf die Einhaltung der Bestimmungen über Veränderungen bei Übernahme- und Zahlungsterminen achten.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) die Anzahl der Regionalbüros für die zentrale Holzvermarktung zu verringern,

b) zur besseren Steuerung des Holzverkaufs und der Kundenbetreuung notwendige Daten der Holzvermarktung zeitnah zur Verfügung zu stellen und einen unmittelbaren Abruf der Daten zu ermöglichen,

c) die Stellung der zentralen Holzvermarktung gegenüber den Forstämtern zu stärken,

d) die Kassengeschäfte bei einer Regierungskasse zu zentralisieren,

e) den gewerblichen Selbstwerbereinschlag nur nach Einführung einheitlicher Kalkulationsgrundlagen und verbindlicher Rahmenbedingungen zuzulassen,

f) die Vermarktung von Wertholz durch Submissionsverkäufe stärker zu nutzen,

g) auf die Einhaltung der Allgemeinen Verkaufs- und Zahlungsbedingungen zu achten.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Umwelt und Forsten ist unter Nr. 2 dargestellt.

4) Gemeinsames Rundschreiben des Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten und des Ministeriums der Finanzen vom 18. September 1985 (MinBl. S. 461).

19. Altersteilzeit von Lehrkräften

Die Altersteilzeit führte bis zum Haushaltsjahr 2003 durch die Absenkung der laufenden Bezüge der Lehrkräfte, denen bislang Altersteilzeit bewilligt wurde, zu einer rechnerischen Entlastung des Landeshaushalts von insgesamt 85 Mio. €. Ab dem Haushaltsjahr 2004 entstehen jährlich steigende Mehrausgaben für Ersatzkräfte, die sich in den Jahren 2004 bis 2012 auf insgesamt 252 Mio. € belaufen werden. Weitere 150 Mio. € werden für Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung zu veranschlagen sein.

Wird Altersteilzeit weiterhin im bisherigen Umfang beantragt und bewilligt, erhöht sich nach der Prognose des Rechnungshofs die Mehrbelastung des Haushalts in den Jahren 2004 bis 2018 auf 533 Mio. €. Zusätzlich werden 439 Mio. € dem Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung zuzuführen sein.

Bei einer unveränderten Weiterführung der Altersteilzeit werden künftige Haushalte in einer Höhe belastet, die im Hinblick auf den für das Jahr 2008 angestrebten Haushaltsausgleich ohne neue Kreditaufnahmen und mit Rücksicht auf das Budgetrecht des Parlaments problematisch ist.

1. Allgemeines

Lehrkräften, die das 55. Lebensjahr bis zum 1. August eines Jahres vollendet haben, kann Altersteilzeit gemäß § 80 b Landesbeamtengesetz[1)] bewilligt werden.

Bei Altersteilzeit im Teilzeitmodell, die mindestens ein Schuljahr umfassen muss, unterrichtet die Lehrkraft mit der Hälfte des Regelstundenmaßes, das sie ohne Altersteilzeit zu erbringen hätte. Altersteilzeit im Blockmodell muss sich über mindestens zwei Schuljahre erstrecken und besteht zu gleichen Teilen aus einer (Anspar-)Phase, in der das volle Unterrichtsdeputat erbracht wird, und einer Freistellungsphase.

Lehrkräfte konnten Altersteilzeit erstmals mit Beginn des Schuljahres 1999/2000 antreten. Letztmöglicher Termin für den Wechsel in Altersteilzeit ist der 1. August 2009.

Da der weit überwiegende Teil aller Altersteilzeiten in der Landesverwaltung auf den Bildungsbereich[2)] entfällt, hat der Rechnungshof die Auswirkungen der dort bereits bewilligten Altersteilzeiten auf den Landeshaushalt untersucht und auf der Basis des bisherigen Antragsverhaltens die noch zu erwartende Zahl von Altersteilzeiten und deren finanzielle Auswirkungen prognostiziert. Bei seinen Berechnungen hat der Rechnungshof berücksichtigt, dass das Ministerium beabsichtigt, die infolge der Altersteilzeit nicht mehr zur Verfügung stehenden Lehrkräfte zu ersetzen. Die Auswirkungen auf die Unterrichtsversorgung waren nicht Gegenstand der Prüfung.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Ausgangslage

Bis zum Schuljahr 2003/2004 war umgerechnet 4 852 Vollzeitkräften (5 264 Lehrkräfte) Altersteilzeit bewilligt worden, davon 4 333 Vollzeitkräften im Blockmodell und 519 Vollzeitkräften im Teilzeitmodell[3)].

Das Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend hatte bis zum Beginn der Prüfung durch den Rechnungshof die einzelnen Altersteilzeiten sowie die voraussichtliche Ersparnis aufgrund der abgesenkten Altersteilzeitbezüge im Rahmen der Berichterstattung gemäß § 6 des jeweiligen Landeshaushaltsgesetzes erfasst. Als Beitrag zur Altersteilzeitstatistik wurden außerdem jährlich die genehmigten und die beendeten Altersteilzeiten von angestellten Lehrkräften sowie die Zahl der Wiederbesetzungen an das Ministerium der Finanzen gemeldet.

1) Landesbeamtengesetz (LBG) vom 14. Juli 1970 (GVBl. S 241), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2003 (GVBl. S. 129); für angestellte Lehrkräfte gilt der Tarifvertrag zur Regelung der Altersteilzeitarbeit (TV ATZ) vom 5. Mai 1998, zuletzt geändert durch ÄndTV Nr. 2 vom 30. Juni 2000.

2) Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend, Kapitel 09 17 Grundschulen, 09 18 Hauptschulen, 09 20 Grund- und Hauptschulen, 09 21 Sonderschulen, 09 22 Realschulen, 09 23 Gymnasien, 09 24 Berufsbildende Schulen, 09 26 Integrierte Gesamtschule, 09 27 Regionale Schulen; vor dem Haushaltsjahr 2002 waren entsprechende Kapitel im Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung etatisiert.

3) Für die folgenden Berechnungen wurden Angaben, die sich auf Personen beziehen (Vollzeit- und Teilzeitkräfte), regelmäßig im Verhältnis 1 : 1,2 in Vollzeitkräfte umgerechnet. Soweit möglich, wurde auf das tatsächliche Verhältnis in den einzelnen Schularten zurückgegriffen.

Ein Überblick über die Auswirkungen der Altersteilzeit – auch unter Berücksichtigung sonstiger Arbeitszeitmodelle für Lehrkräfte[4] – auf die Unterrichtsversorgung in den einzelnen Schularten, Berechnungen zu den voraussichtlichen Mehrausgaben für Ersatzkräfte oder Prognosen zu der weiteren Inanspruchnahme von Altersteilzeit fehlten jedoch. Ein Controlling, das aktuelle Daten für die Entscheidung über weitere Anträge auf Altersteilzeit hätte zur Verfügung stellen können, war nicht eingerichtet.

Das Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend hat erklärt, es habe die Altersteilzeit auch als Instrument der Personalentwicklung verstanden und die Auswirkungen der Altersteilzeit auf die Unterrichtsversorgung mittel- wie langfristig untersucht. Hierzu verwies es auf die dem Rechnungshof zur Verfügung gestellten umfänglichen Unterlagen über die Inanspruchnahme der Altersteilzeit. Der Anregung des Rechnungshofs, ein Controlling einzurichten, werde gefolgt.

Hierzu ist anzumerken, dass die Unterlagen über die Inanspruchnahme der Altersteilzeit erst im Rahmen der Prüfung auf Anforderung des Rechnungshofs erstellt wurden. Sie dienten als Grundlage für die nachfolgenden Berechnungen. Nachgefragte Modellberechnungen zur Altersteilzeit hat das Ministerium – mit Ausnahme der vorgenannten Beiträge und statistischen Erhebungen – nicht vorgelegt. Außerdem wurden vom Ministerium der Finanzen zur Verfügung gestellte Daten in die Auswertung einbezogen[5].

2.2 Inanspruchnahme der Altersteilzeit

Seit Einführung der Altersteilzeit nahmen zu Beginn eines jeden Schuljahres im Durchschnitt 15,5 % der Lehrkräfte im Alter zwischen 55 und 64 Jahren Altersteilzeit in Anspruch.

Legt man diese durchschnittliche Antragsquote zugrunde, wird sich die Inanspruchnahme der Altersteilzeit voraussichtlich wie folgt entwickeln:

Schuljahr	Zahl der Antragsberechtigten[6] – Vollzeitkräfte –	Prognostizierte Altersteilzeiten – Vollzeitkräfte –
2004/2005	6 352	988
2005/2006	7 388	1 148
2006/2007	8 111	1 258
2007/2008	8 632	1 340
2008/2009	9 150	1 421
2009/2010	9 326	1 446

2.3 Ersatzkräftebedarf infolge der Altersteilzeit

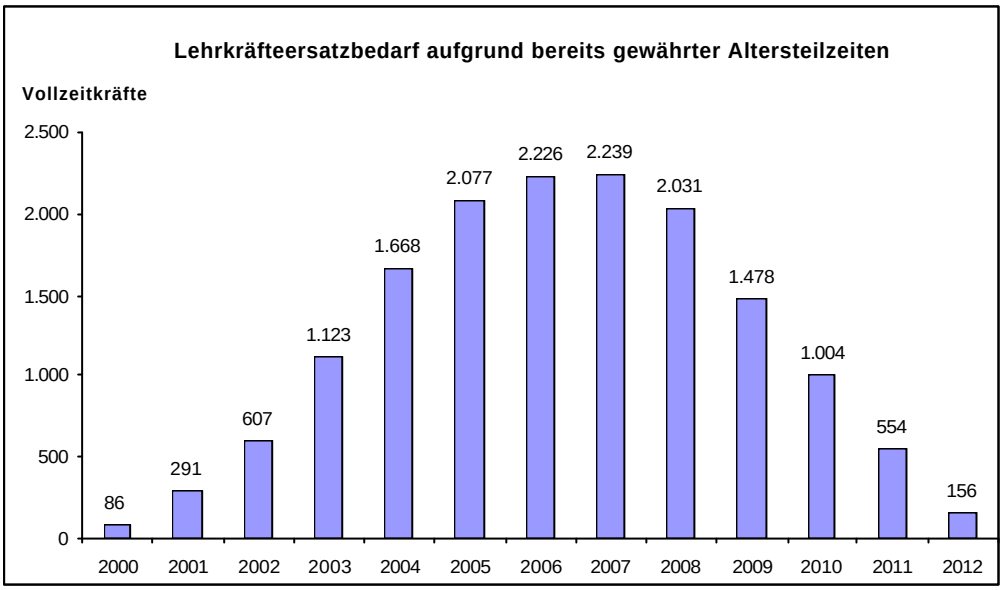
Bislang wurden infolge der Einführung der Altersteilzeit keine Stellen eingespart. Da die Altersteilzeit für Lehrkräfte als Instrument der Personalentwicklung, nicht aber zum Abbau von Personalüberhängen eingesetzt wird, ergibt sich beim Teilzeitmodell sofort mit Beginn der Altersteilzeit, beim Blockmodell mit Beginn der Freistellungsphase zusätzlicher Personalbedarf.

4) Vgl. insbesondere das verpflichtende Ansparen gemäß § 6 Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung (LehrArbZVO) vom 30. Juni 1999 (GVBl. S. 148), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 16. Dezember 2002 (GVBl. S. 481), BS 2030-1-4, wonach Lehrkräfte (ausgenommen sind Lehrkräfte, die ganz oder überwiegend an Grundschulen eingesetzt sind, und schwerbehinderte Lehrkräfte) zurzeit eine Unterrichtsstunde pro Woche zusätzlich erteilen (Ansparphase). In der Ausgleichsphase, die an den berufsbildenden Schulen mit dem Schuljahr 2011/2012, an Sonderschulen mit dem Schuljahr 2008/2009 und an den übrigen Schulen mit dem Schuljahr 2007/2008 beginnt, wird die wöchentliche Unterrichtsverpflichtung um eine Wochenstunde herabgesetzt.

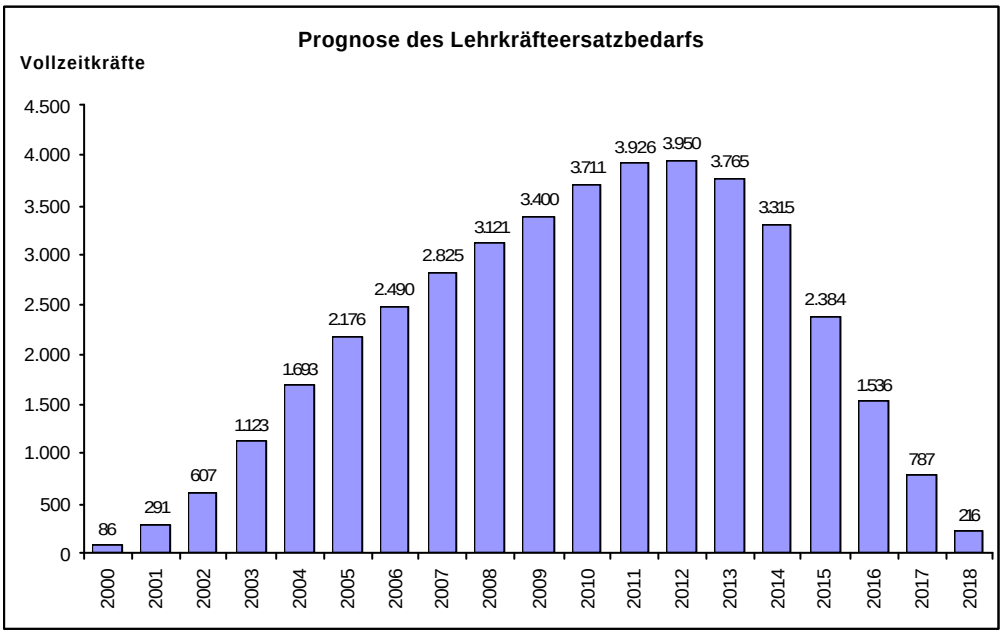
5) Alle der Berechnung zugrunde gelegten Daten wurden mit dem Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend und mit dem Ministerium der Finanzen abgestimmt.

6) Im Schuljahr 1999/2000 waren 7 586 Vollzeitkräfte 55 Jahre oder älter. In den folgenden Schuljahren vergrößert sich der Kreis der Antragsberechtigten jeweils um die Lehrkräfte, die das 55. Lebensjahr bis zum Beginn des Schuljahres vollendet haben. Nicht mehr zu berücksichtigen sind dagegen Lehrkräfte, denen Altersteilzeit bereits bewilligt wurde, sowie diejenigen, die das 64. Lebensjahr vollendet haben. Vorzeitige Ruhestandsversetzungen bleiben mangels hinreichend gesicherter Durchschnittswerte außer Betracht.

Für alle Schularten stellt sich der Lehrkräfteersatzbedarf[7] für die bis einschließlich zu Beginn des Schuljahres 2003/2004 gewährten Altersteilzeiten wie folgt dar[8]:



Unter Berücksichtigung der vom Rechnungshof erstellten Prognose zur weiteren Inanspruchnahme der Altersteilzeit und der vom Ministerium erklärten Absicht, auch weiterhin die infolge der Altersteilzeit nicht mehr zur Verfügung stehenden Lehrkräfte ersetzen zu wollen, stellt sich der voraussichtliche Ersatzkräftebedarf wie folgt dar:



7) Ersatzbedarf, über den im Rahmen der politischen Entscheidung der Gestaltung des Unterrichtswesens zu entscheiden ist.

8) Dargestellt ist der Lehrkräfteersatzbedarf auf Basis des Schuljahres 1998/1999. Soweit der Ersatzkräftebedarf des Vorjahres bereits abgedeckt wurde, ergibt sich die Zahl der erforderlichen Neueinstellungen aus der Differenz zwischen laufendem Jahr und Vorjahr.

2.4 Auswirkungen auf den Haushalt

Während der Altersteilzeit erhalten Angestellte gem. § 5 TV ATZ und Beamte gem. § 6 Abs. 2 BBesG neben anteiligen Dienstbezügen den sog. Altersteilzeitzuschlag. Die Höhe dieses Zuschlags ergibt sich aus der Differenz zwischen 83 % des Nettobetrags, der einer Kraft nach der bisherigen Arbeitszeit zustehen würde, und dem Nettobetrag, der sich für die Teilzeitbeschäftigung ergibt. Im Ergebnis muss das Land für Beschäftigte in der Altersteilzeit etwa 70 % der Bezüge zahlen, die diesen bei Vollbeschäftigung zustanden.

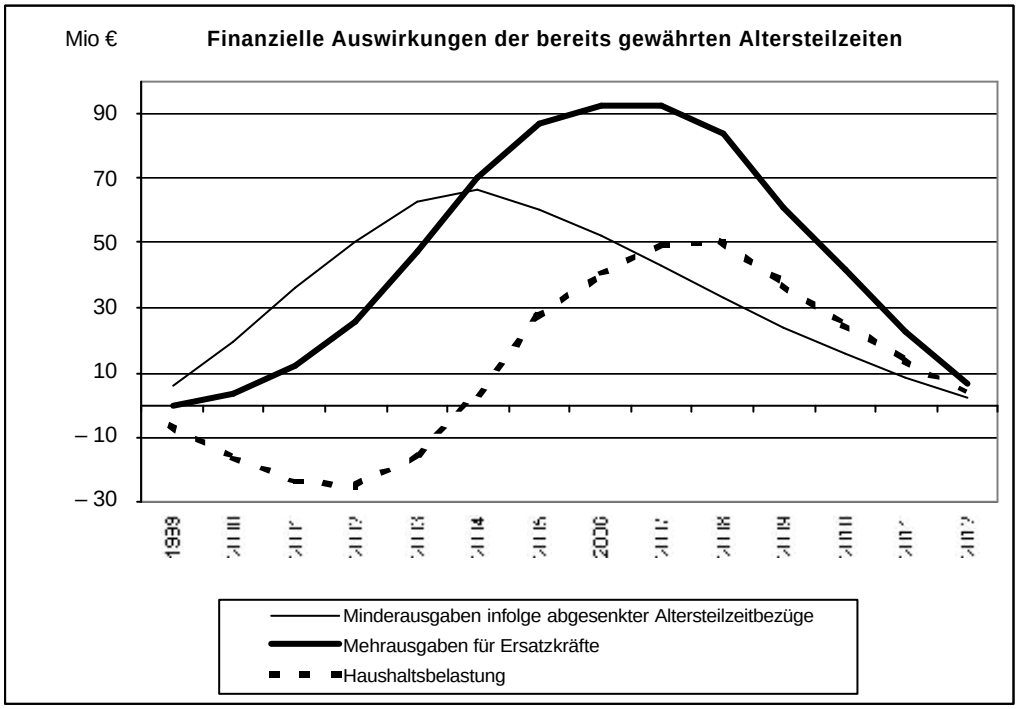
Bei der Ermittlung der voraussichtlichen Auswirkungen auf den Haushalt wurde die Differenz zwischen den Bezügen einer Lehrkraft vor und nach dem Eintritt in die Altersteilzeit als Minderausgabe berücksichtigt.

Da Lehrkräfte überwiegend Altersteilzeit in Form des Blockmodells wählten, also zunächst in der Ansparphase die volle Arbeitsleistung zu verringerten Dienstbezügen erbrachten, war bis zum Haushaltsjahr 2003 eine Entlastung des Landeshaushalts um insgesamt 85 Mio. € [9] zu verzeichnen.

Allerdings werden spätestens bei Eintritt in die Freistellungsphase Ersatzkräfte bereitgestellt. Während in der übrigen Landesverwaltung in der Regel Dienstanfänger im Eingangsamt ihrer Laufbahn eingesetzt werden können, beginnen Lehrkräfte an Grund- und Hauptschulen in Besoldungsgruppe A 12, Lehrkräfte an Real- und Sonderschulen in Besoldungsgruppe A 13 g. D. Ersatzkräfte haben außerdem Anspruch auf Beihilfeleistungen. Diese wurden mit 2 181 € jährlich je Vollzeitkraft [10] für die Dauer des durch die Altersteilzeit ausgelösten Ersatzbedarfs angesetzt.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass für diese Kräfte regelmäßig Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung von derzeit 28,5 % der Besoldung zu leisten sind. Da infolge der Altersteilzeit der Ersatzbedarf früher eintritt als bei einer Pensionierung der Lehrkraft nach Erreichen der Altersgrenze gem. § 59 LBG, wurde eine jährliche Verzinsung von 5 % der Zuführungen als finanzielle Folge der Altersteilzeit angesetzt.

Auf der Basis der für das Jahr 2002 berechneten Werte ergeben sich folgende finanzielle Auswirkungen der bereits bewilligten Altersteilzeiten [11]:



9) Für Zuführungen an den Finanzierungsfonds ergaben sich Ausgaben von 24 Mio. €.

10) Durchschnittswert des Jahres 2002.

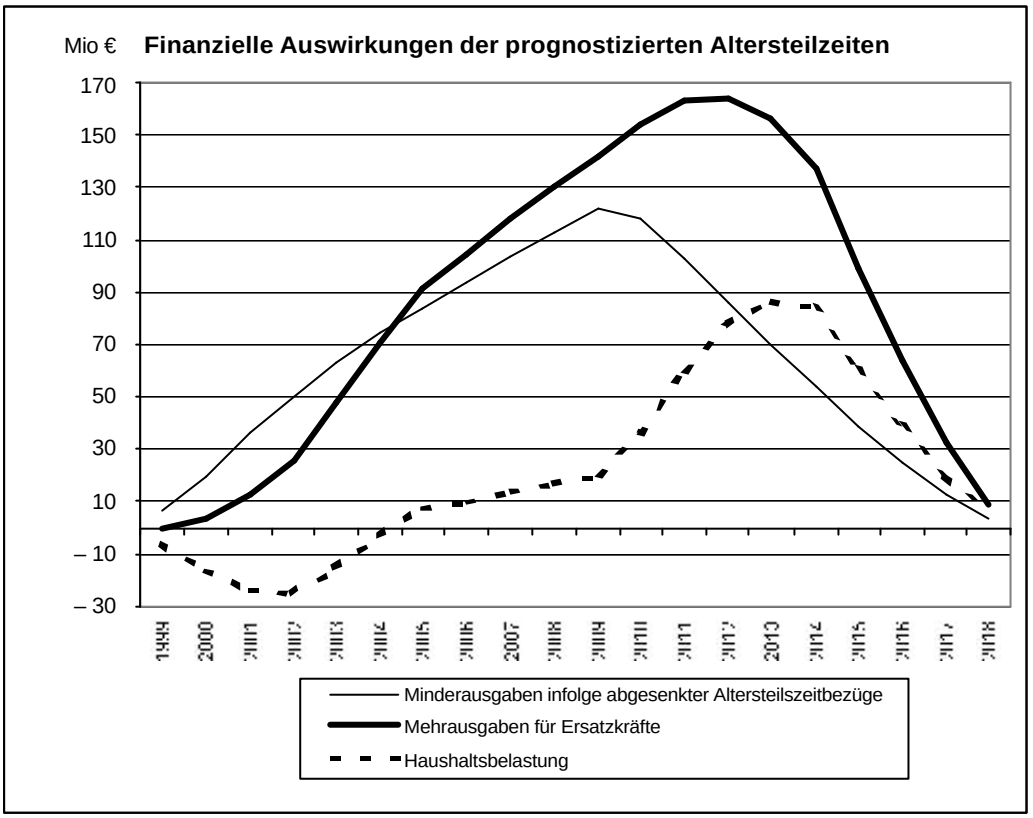
11) Nominalbeträge (ohne Abzinsung und ohne Besoldungserhöhungen).

Die Personalausgaben für Lehrkräfte in Altersteilzeit werden sich infolge der abgesenkten Bezüge um insgesamt 481 Mio. € reduzieren. Für Ersatzkräfte werden zusätzliche Ausgaben von insgesamt 648 Mio. € entstehen. In diesem Betrag sind Bezüge von 611 Mio. €, Beihilfeleistungen von 34 Mio. € sowie Zinsbelastungen für vorgezogene Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung von 3 Mio. € enthalten. Die Mehrausgaben werden damit die Minderausgaben um 167 Mio. € übersteigen.

Nachdem der Haushalt bis zum Jahr 2003 um 85 Mio. € entlastet worden war, verbleiben in den Jahren 2004 bis 2012 Mehrbelastungen von 252 Mio. €.

Darüber hinaus werden für Zuführungen an den Finanzierungsfonds voraussichtlich weitere 174 Mio. € [12)] im Landeshaushalt zu veranschlagen sein. Mit jeweils 92 Mio. € wird die Belastung in den Jahren 2006 und 2007 am höchsten sein.

Unter Einbeziehung der vom Rechnungshof prognostizierten weiteren Inanspruchnahme der Altersteilzeit stellen sich die finanziellen Auswirkungen [13)] wie folgt dar:



Die Personalausgaben für Lehrkräfte in Altersteilzeit werden sich um insgesamt 1 274 Mio. € reduzieren. Die zusätzlichen Personalausgaben für die Ersatzkräfte werden insgesamt 1 722 Mio. € betragen. Neben den Bezügen von 1 626 Mio. € sind in diesem Betrag Beihilfeleistungen in Höhe von 90 Mio. € und Zinsbelastungen für vorgezogene Zuführungen an den Finanzierungsfonds von 6 Mio. € enthalten. Die Mehrausgaben werden damit die Minderausgaben um 448 Mio. € übersteigen.

Unter Berücksichtigung der bis zum Jahr 2003 eingetretenen Haushaltsentlastung verbleiben in den Jahren 2004 bis 2018 Mehrbelastungen von 533 Mio. €.

Für Zuführungen an den Finanzierungsfonds werden im Landeshaushalt weitere 463 Mio. € [14)] zu veranschlagen sein.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es habe die finanziellen Auswirkungen der Altersteilzeit in den Haushaltsaufstellungsverfahren in enger Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen berücksichtigt.

12) Davon 150 Mio. € in den Jahren 2004 bis 2012.

13) Nominalbeträge, ohne Abzinsung und ohne Besoldungserhöhung.

14) Davon 439 Mio. € in den Jahren 2004 bis 2012.

Die prognostizierten zusätzlichen Personalausgaben für Ersatzkräfte werden künftige Haushalte erheblich belasten und damit den Gestaltungsspielraum des Parlaments einschränken. Eine jeweils nur jahresbezogene Betrachtung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der Haushaltsaufstellung trägt den mittel- und langfristigen Folgen der Altersteilzeit nicht ausreichend Rechnung.

Bislang hat die Altersteilzeit im Ergebnis zwar zu Entlastungen im Bereich der Personalausgaben geführt. Die mit Hilfe der Altersteilzeit in den Jahren 2000 und 2001 gebildeten Rücklagen, Ausgabereste und sonstigen „Einsparungen“ wurden zwischenzeitlich zur Finanzierung von 200 zusätzlichen Stellen für Lehrkräfte [15)], zum Ausgleich von Malusvorträgen, im Rahmen haushaltswirtschaftlicher Maßnahmen oder – im Rahmen der Deckungsfähigkeit – für Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung eingesetzt. Ab dem Haushaltsjahr 2004 ist aber mit jährlich steigenden Mehrausgaben für Ersatzkräfte zu rechnen.

Diese Vorbelastung künftiger Haushalte muss in die Finanzplanung einbezogen und bei der Entscheidung über die Bewilligung neuer Altersteilzeiten berücksichtigt werden. Im Rahmen eines umfassenden Konzepts sollten die mit der Altersteilzeit verbundenen Vorteile und die mit ihr einhergehenden Belastungen bewertet und Möglichkeiten zur Verringerung der Belastungen etwa durch eine Erhöhung des Eintrittsalters geprüft werden. Dabei sollte auch geklärt werden, ob ausreichend qualifiziertes Personal zur Deckung des Ersatzbedarfs und Sicherstellung der Unterrichtsversorgung zur Verfügung stehen wird.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es habe die Anregung aufgenommen und werde bereits Anfang des Jahres 2004 durch die Einstellung eines Controllers die diesbezüglich notwendigen Arbeiten intensivieren.

2.5 Einschränkung der Altersermäßigung

Im Zuge der Einführung der Altersteilzeit wurde im Juni 1999 die sog. Altersermäßigung für Lehrkräfte neu geregelt. Während zuvor [16)] Lehrkräfte, die mindestens die Hälfte des Regelstundenmaßes [17)] Unterricht erteilten, ab dem

- 55. Lebensjahr eine Wochenstunde,
- 60. Lebensjahr zwei Wochenstunden,
- 63. Lebensjahr drei Wochenstunden

Altersermäßigung erhielten, werden seit dem Schuljahr 1999/2000 nur noch Lehrkräften, die nicht in Altersteilzeit sind, mit Beginn des Schuljahres, in dem sie das 63. Lebensjahr vollenden, drei Wochenstunden Altersermäßigung gewährt [18)].

Das Ministerium vertritt die Auffassung, die Altersteilzeit „rechne“ sich, weil zur Gegenfinanzierung die Altersermäßigung fast vollständig gestrichen worden sei. An eine Streichung oder Reduzierung der Altersteilzeit könne nicht ohne eine Wiedereinführung der Altersermäßigung gedacht werden. Die vom Rechnungshof eingenommene Position, die in Frage stelle, ob die frühere Regelung zur Altersermäßigung ohne die Einführung der Altersteilzeit Bestand gehabt hätte, könne nicht hingenommen werden.

Hierzu ist anzumerken, dass die Regelungen zur Altersermäßigung von Lehrkräften auch schon vor Einführung der Altersteilzeit eine Reihe von Änderungen hinsichtlich der Altersgrenze und der Zahl der Ermäßigungsstunden erfahren hatten [19)]. Die der Argumentation des Ministeriums zugrunde liegende Annahme, die Altersermäßigung wäre ohne Einführung der Altersteilzeit bis zum Jahr 2018 unverändert geblieben, ist schon deshalb nicht zwingend. Hinzu kommt, dass angesichts der angespannten Situation der öffentlichen Haushalte bereits eine Reihe von Einschnitten im öffentlichen Dienst vollzogen wurde. Ob vor diesem Hintergrund eine allein aufgrund des Lebensalters gewährte Verkürzung der Arbeitszeit nicht ohne Gegenleistung abgebaut werden kann, erscheint fraglich.

15) Ab dem 1. August 2000.

16) Nr. 3.1 der Verwaltungsvorschrift über Regelstundenmaße, Stundenanrechnungen und -ermäßigungen für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen vom 23. Juni 1997 (GAmtsbl. S. 447).

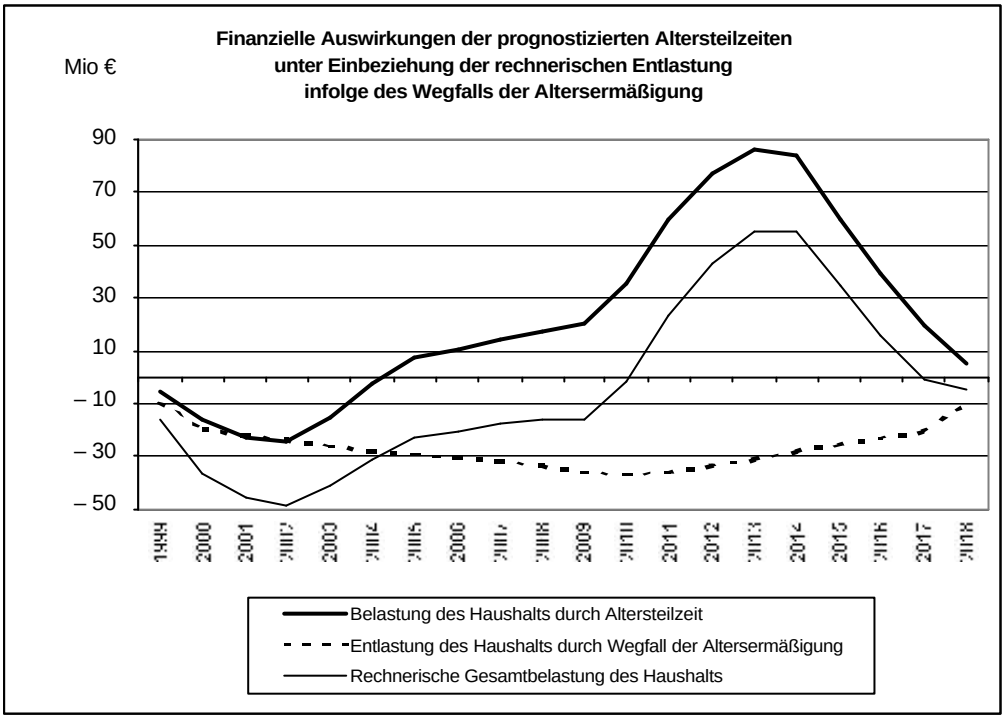
17) Berechnung ohne Altersermäßigung.

18) § 9 LehrArbZVO.

19) Bis 1980: ab vollendetem 60. Lebensjahr eine Wochenstunde;
ab 1980: ab vollendetem 60. Lebensjahr zwei Wochenstunden;
ab 1982: mit Beginn des Schuljahres, in dem das 60. Lebensjahr vollendet wird, zwei Stunden;
ab 1986: mit Beginn des Schuljahres, in dem das 55. Lebensjahr vollendet wird, zwei Stunden;
ab 1993: Erweiterung auf Teilzeitbeschäftigte;
ab 1997: Einführung der bis zum Schuljahr 1999/2000 geltenden Staffelung.

Im Übrigen entsprechen zwar die durch den Wegfall von Altersermäßigungen zur Verfügung stehenden zusätzlichen Unterrichtsdeputate im Zeitraum von 1999 bis 2018 Personalausgaben von 425 Mio. € [20], so dass bei Mehrausgaben von 448 Mio. € infolge der Altersteilzeit rechnerisch lediglich eine Unterdeckung von 23 Mio. € besteht. Allerdings bleiben die dargestellten Mehrausgaben und die hieraus resultierende Mehrbelastung des Haushalts unverändert, wenn das Ministerium entsprechend seiner erklärten Absicht den prognostizierten Ersatzkräftebedarf für Lehrkräfte in Altersteilzeit durch Neueinstellungen deckt.

Bei einer auf die jeweiligen Haushaltsjahre bezogenen Betrachtung zeigt sich zudem, dass ab dem Haushaltsjahr 2010 die Mehrausgaben auch die sich rechnerisch ergebenden Entlastungen deutlich übersteigen werden:



2.6 Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand

Für beamtete Lehrkräfte in Rheinland-Pfalz gilt als Regelaltersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand das Ende des Schuljahres, das dem Schuljahr vorangeht, in dem sie das 65. Lebensjahr vollenden [21]. Dagegen treten Beamte im allgemeinen Verwaltungsdienst regelmäßig mit Ende des Monats, in dem sie das 65. Lebensjahr vollenden, in den Ruhestand [22].

Im Juni geborene Lehrkräfte werden demgemäß mit 64 Jahren und somit rd. ein Jahr früher als sonstige Beamte ohne Versorgungsabschläge pensioniert. Für Lehrkräfte im Angestelltenverhältnis in Rheinland-Pfalz beginnt der Ruhestand demgegenüber mit Ablauf des Schulhalbjahres (31. Januar bzw. 31. Juli), in dem sie das 65. Lebensjahr vollendet haben [23].

Die Länder haben die Regelaltersgrenze für den Eintritt beamteter Lehrkräfte in den Ruhestand unterschiedlich geregelt. Während in Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen vergleichbare Bestimmungen wie in Rheinland-Pfalz bestehen, beginnt der Ruhestand für Lehrkräfte in Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland [24] und Schleswig-Holstein mit Ablauf des Schulhalbjahres (31. Januar/31. Juli), in dem das 65. Lebensjahr vollendet wird. In Berlin, Hessen und Thüringen werden Lehrer dagegen erst mit Ablauf des Schuljahres, in dem sie das 65. Lebensjahr vollenden, pensioniert.

20) Diese Personalausgaben umfassen Bezüge und Beihilfeleistungen. Für Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung wären außerdem 115 Mio. € anzusetzen.

21) § 54 Abs. 1 S. 3 Landesbeamtengesetz.

22) § 54 Abs. 1 S. 1 und 2 Landesbeamtengesetz.

23) Nr. 6 der Anlage 2 I zu Abschnitt XII zum Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) vom 23. Februar 1961, zuletzt geändert durch 77. ÄndTV vom 29. Oktober 2001 (MinBl. S. 11), Sonderregelungen für Angestellte als Lehrkräfte (SR 2 l).

24) Sofern das 65. Lebensjahr in der ersten Hälfte des Schuljahres vollendet wird, mit dem Ende des vorhergehenden Schulhalbjahres, sonst mit dem Ende des Schuljahres (§ 51 Abs. 2 Satz 2 Saarländisches Beamtengesetz).

Das Ministerium will angesichts der weit reichenden Bedeutung einer Veränderung der Regelungen zur Altersgrenze für Lehrkräfte einerseits und andererseits angesichts der sehr uneinheitlichen Ausgestaltung dieser Regelungen in den anderen Ländern den Handlungsbedarf prüfen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert, im Hinblick auf den für das Jahr 2008 angestrebten Haushaltsausgleich ohne neue Kreditaufnahmen und mit Rücksicht auf das Budgetrecht des Parlaments

a) die Vorteile der Altersteilzeit und die mit ihr einhergehenden finanziellen Belastungen darzustellen und zu bewerten,

b) eine Verringerung der Belastungen anzustreben und Möglichkeiten hierzu, etwa durch eine Erhöhung des Eintrittsalters, zu untersuchen,

c) ein Controlling einzurichten, das für die Entscheidung über weitere Anträge auf Altersteilzeit aktuelle Daten zur Verfügung stellt,

d) die Festlegung der Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand der beamteten Lehrkräfte zu überprüfen.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Bildung, Frauen und Jugend ist unter Nr. 2 dargestellt.

20. Öffentliche Berufsschulen

Schulen mit pauschalierter Sollstundenermittlung hatten größere Handlungsfreiheiten bei der Bildung von Klassen und Lerngruppen. Sie konnten den Unterricht wirtschaftlicher organisieren und den Verwaltungsaufwand verringern. Es sollte erwogen werden, dieses System verbindlich für alle Schulen vorzusehen.

An kleineren Schulstandorten war für bestimmte Berufsfelder die Bildung pädagogisch sinnvoller Fachklassen in wirtschaftlicher Größe schwierig. In diesen Fällen bietet sich eine Konzentration des Unterrichts an regionalen Schwerpunkten an.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hatte im Jahresbericht 1994[1)] gefordert, die Ermittlung des Unterrichtsbedarfs an berufsbildenden Schulen zu vereinfachen, und vorgeschlagen, Modelle für eine allgemein geltende Lehrerwochenstundenpauschale zu entwickeln. Im Rahmen dieser Pauschale sollte es den Schulen überlassen bleiben, ihre Klassen, Kurse und Lerngruppen nach eigenem Ermessen zu bilden.

Mit dem Schuljahr 1997/1998 wurde eine pauschalierte Sollstundenermittlung (PauSE) für die berufsbildenden Schulen eingeführt[2)]. Schulen können dieses Verfahren wählen, wenn sie ihre Klassen so bilden, dass das Lehrerwochenstundensoll[3)] kleiner ist als ein auf der Basis von Pauschalen ermittelter Wert (Soll-Rahmen). Sie erhalten dann für die Unterrichtsorganisation und die wahlfreien Unterrichtsangebote einen größeren Handlungs- und Entscheidungsspielraum. Insbesondere können sie Klassen und Lerngruppen weitgehend nach eigenem Ermessen bilden; Genehmigungsvorbehalte der Schulbehörde entfallen.

Die Schulen, die nicht an der pauschalierten Sollstundenermittlung teilnehmen, berechnen das Lehrerwochenstundensoll wie bisher nach den Schüler- und Klassenzahlen. Die Klassen sind nach den Vorgaben der Verwaltungsvorschrift „Klassen- und Kursbildung“ zu bilden.

Der Rechnungshof hat an 14 öffentlichen Berufsschulen die Lehrerwochenstundenzuweisung und Unterrichtsorganisation im Schuljahr 2001/2002 geprüft. Von den in die Prüfung einbezogenen Schulen hatten neun die pauschalierte Sollstundenermittlung gewählt.

1) Tz. 38 – Unterrichtsorganisation, Unterrichtsbedarf und Lehrereinsatz an berufsbildenden Schulen (Drucksache 12/6600, S. 143) und Stellungnahme der Landesregierung hierzu (Drucksache 12/7160, S. 24), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 12/8172, S. 19) und Beschluss des Landtags vom 29. Februar 1996 (Plenarprotokoll 12/129, S. 10281).

2) Verwaltungsvorschrift „Klassen- und Kursbildung an berufsbildenden Schulen“ des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung vom 26. August 1997 (GAmtsbl. S. 637); jetzt Verwaltungsvorschrift vom 2. Juli 1999 (GAmtsbl. S. 329), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 31. August 2001 (GAmtsbl. S. 264), im Folgenden: Verwaltungsvorschrift „Klassen- und Kursbildung“.

3) Das Lehrerwochenstundensoll ergibt sich aus der Summe der Lehrerwochenstunden, die benötigt werden, um den nach den Stundentafeln vorgesehenen Unterricht einschließlich des Stundenbedarfs, der durch verbindlich vorgeschriebene Klassenteilungen entsteht, vollständig zu erteilen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Pauschalierte Sollstundenermittlung (PauSE)

Der für die Teilnahme an dem pauschalierten Verfahren maßgebliche Sollrahmen wird nach den Vorgaben des Ministeriums für Bildung, Frauen und Jugend mit folgender Formel ermittelt:

Fiktives Soll – ([Fiktives Soll – PauSE-Soll] x „Y“) = Sollrahmen

- PauSE-Soll
  Anzahl der Schüler in den einzelnen Berufsfeldern und Bildungsgängen, jeweils multipliziert mit einem für jeden Bildungsgang vorgegebenen „PauSE-Faktor“ [4],
- Fiktives Soll
  Lehrerwochenstundensoll des Schuljahres 1996/1997 dividiert durch die Schülerzahl desselben Schuljahres. Das Ergebnis wird mit der Schülerzahl des aktuellen Schuljahres multipliziert.
- Y-Faktor
  Prozentualer Abschlag, der den Schulen die Teilnahme an PauSE erleichtern soll. Er betrug 60 % für die Schuljahre 1997/1998 bis 1999/2000 und 80 % ab dem Schuljahr 2000/2001.

Die Berechnung des Sollrahmens ist weitgehend automatisiert; die Werte für das Schuljahr 1996/1997 hat das Ministerium vorgegeben.

Das Berechnungsverfahren war für die Schulen nur schwer nachvollziehbar. Eine Orientierung der PauSE-Faktoren am konkreten Unterrichtsbedarf war nicht erkennbar. Nach Angaben des Ministeriums wurde das Faktoren-System „so austariert, dass die meisten Schulen bei entsprechender Bemühung eine gute Chance haben, an PauSE teilzunehmen“[5].

Das nur schwer verständliche Verfahren kann vereinfacht werden, wenn – wie ursprünglich bereits für das Schuljahr 2001/2002 geplant [6] – auf die Ermittlung des Sollrahmens verzichtet und allein auf die Über- oder Unterschreitung des PauSE-Solls abgestellt wird. Außerdem sollte geprüft werden, ob die PauSE-Faktoren den konkreten Unterrichtsbedarf in den einzelnen Bildungsgängen hinreichend berücksichtigen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, im Rahmen der Überlegungen zur Weiterentwicklung von PauSE werde geprüft, ob der Y-Faktor auf 100 % erhöht werden könne und inwieweit die PauSE-Faktoren zu verändern seien. Allerdings seien zuvor die Entscheidungen über die Strukturreform der berufsbildenden Schulen zu treffen.

2.2 Auswirkungen der pauschalierten Sollstundenermittlung

Die Schulen nutzten die ihnen durch PauSE eröffneten Handlungsspielräume und orientierten sich bei der Unterrichtsorganisation verstärkt auch an Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten.

So wurden zum Beispiel häufiger

- Auszubildende verschiedener Berufsfelder, -gruppen oder Ausbildungsstufen zusammen unterrichtet, soweit die Lehrpläne hinreichende Gemeinsamkeiten aufwiesen,
- Klassen in wirtschaftlicher Größe sowie klassenübergreifende Lerngruppen in den Unterrichtsfächern Datenverarbeitung und Textverarbeitung jeweils unter Beachtung und Ausschöpfung der Höchstschülerzahlen gebildet und
- allgemein bildende Fächer klassenübergreifend unterrichtet.

Die Schulleitungen sahen weitere Vorteile in dem deutlichen Rückgang ihrer Verwaltungsaufgaben und der Sensibilisierung der Kollegien für die Notwendigkeit einer effizienteren Unterrichtsorganisation.

Angesichts der positiven Effekte sollte im Rahmen der Weiterentwicklung von PauSE auch die Möglichkeit einer verpflichtenden Teilnahme der Schulen erwogen werden.

Das Ministerium hat erklärt, maßgeblich für die Einführung von PauSE sei die Erkenntnis gewesen, dass eine ökonomische Klassenbildung bei gleichzeitiger Vermeidung von übermäßigen Auseinandersetzungen mit Betrieben, Schülern und Eltern nur zu erreichen sei, wenn den Schulen vermittelt werden könne, dass sie ein eigenes Interesse an einer wirtschaftlichen Unterrichtsorganisation hätten und die Entscheidung hierüber bei ihnen liege. Positiv habe sich ausgewirkt, dass die PauSE-Schulen die Entscheidung über die Klassenbildung als ihre eigene nach außen vertreten hätten. Es sei daher zu prüfen, wie erreicht werden könne, dass diese Effekte bei einer Verpflichtung der Schulen zur Teilnahme an PauSE erhalten blieben.

---

4) Nr. 3 Verwaltungsvorschrift „Klassen- und Kursbildung“ vom 26. August 1997 i. V. m. der Anlage zu der genannten Verwaltungsvorschrift.

5) Schreiben des Ministeriums vom 10. Mai 2000, Landtagsvorlage 13/4014.

6) Schreiben des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung vom 7. Juli 1999, Az.: 1541 D – 51 244 – 0/35, und Schreiben des Ministeriums für Bildung, Frauen und Jugend vom 31. Mai 2002, Az.: 941 D – 50 422 – 0/35.

2.3 Regionale Ausbildungsschwerpunkte

In die Prüfung waren auch solche Schulen einbezogen, die die Voraussetzungen für eine Teilnahme an PauSE nicht erfüllten. Infolge kleiner Einzugsgebiete mit einer geringen Zahl von Ausbildungsbetrieben bildeten diese Schulen vielfach Klassen mit weniger als 16 Schülern. Ein gemeinsamer Unterricht für verschiedene Berufe desselben Berufsfelds war aufgrund von Lehrplanvorgaben selbst in den Klassen des ersten Ausbildungsjahres oft nicht möglich.

Um auch an kleineren Schulstandorten pädagogisch sinnvolle Fachklassen in wirtschaftlicher Größe einrichten zu können, sollte erwogen werden, das Unterrichtsangebot für bestimmte Berufsfelder auf regionale Schwerpunkte zu konzentrieren.

Das Ministerium hat geäußert, weitere Schwerpunktbildungen seien denkbar. Zusammen mit der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion werde geprüft, welche Fachklassen verlagert werden könnten. Dies werde aber aller Voraussicht nach bei den abgebenden Standorten zu erheblichen Irritationen führen.

2.4 Unterrichtsorganisation

2.4.1 Beachtung der Rahmenstundentafeln

Der planmäßige Unterricht für Berufsschüler im dualen Ausbildungssystem ist durch Rahmenstundentafeln [7)] vorgegeben.

Eine Schule richtete aufgrund einer „Servicevereinbarung“ mit den Ausbildungsbetrieben für die Auszubildenden einer Fachrichtung als Vorbereitung auf die Abschlussprüfung einen zusätzlichen Unterrichtsblock von 15 Tagen ein. Die eingesetzten Lehrkräfte wurden zum Ausgleich vom Unterricht in anderen Berufsschulklassen befreit, der infolgedessen ausfiel.

An einer anderen Schule erhielten Klassen aufgrund einer „traditionell gewachsenen Vereinbarung“ zwischen den Ausbildungsbetrieben, den Handwerksorganisationen und der Schule nicht die nach den Stundentafeln vorgesehenen zwölf Jahreswochenstunden [8)], sondern lediglich zehn Wochenstunden. Dadurch entfiel monatlich ein Unterrichtstag.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass zwischenzeitlich der nach den Stundentafeln vorgesehene Unterricht vollständig erteilt werde.

2.4.2 Unterricht in Abschlussklassen

Schüler der Abschlussklassen werden regelmäßig vorzeitig entlassen, weil der Unterricht mit der schriftlichen Abschlussprüfung endet.

Lehrkräfte, deren Unterrichtsverpflichtung deshalb entfällt und die keine unmittelbaren Aufgaben in den Abschlussprüfungen wahrnehmen, können „während dieser Zeit“ zum Ausgleich verstärkt zur Leistung von Vertretungsunterricht, schulbezogenen Sonderaufgaben und sonstigen Aufgaben herangezogen werden [9)].

Entsprechend dem Wortlaut der Verwaltungsvorschrift wurden Lehrkräfte erst nach Entlassung der Abschlussklassen bis zum Ende des Schulhalbjahres zu Vertretungsunterricht oder außerunterrichtlichen Aufgaben herangezogen.

Ein Ausgleich für die entfallende Unterrichtsverpflichtung kann in diesem nur rund sechs Unterrichtswochen umfassenden Zeitraum kaum hergestellt werden. Der Ausgleichszeitraum sollte deshalb jedenfalls – wie für Lehrkräfte an Gymnasien ausdrücklich in § 4 der Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung [10)] geregelt – das gesamte Schuljahr umfassen.

Das Ministerium hat erklärt, die Schulen würden auf die ordnungsgemäße Erfüllung der Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte hingewiesen.

7) Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung „Stundentafeln für die berufsbildenden Schulen“ vom 16. August 2000 (GAmtsbl. S. 497), geändert durch Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung, Frauen und Jugend vom 25. Mai 2001 (GAmtsbl. S. 45) und 8. März 2002 (GAmtsbl. S. 261).

8) Anzahl der Unterrichtsstunden, die durchschnittlich pro Woche im Schuljahr zu erteilen sind.

9) Nr. 2 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung und Kultur „Unterrichtsorganisation in der Berufsschule für die Zeit der Ausbildungsabschlussprüfungen“ vom 11. Dezember 1992 (GAmtsbl. 1993 S. 3, 1998 S. 5, 2002 S. 571).

10) Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung vom 30. Juni 1999 (GAmtsbl. S. 277), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 16. Dezember 2002 (GVBl. S. 481), BS 2030-1-4.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) das Verfahren zur Ermittlung der pauschalierten Lehrerwochenstundenzuweisung zu vereinfachen, das Faktorensystem zu aktualisieren und möglichst eine verpflichtende Teilnahme der Schulen an dem pauschalierten Verfahren vorzusehen,

b) durch die Konzentration des Unterrichtsangebots für bestimmte Berufsfelder auf regionale Schwerpunkte die Voraussetzungen für die Bildung pädagogisch sinnvoller Fachklassen in wirtschaftlicher Größe zu schaffen,

c) sicherzustellen, dass Unterricht gemäß den Stundentafeln vollständig erteilt wird,

d) durch entsprechende Regelungen klarzustellen, dass bei der vorzeitigen Entlassung von Abschlussklassen die insoweit entfallende Unterrichtsverpflichtung von Lehrkräften innerhalb des Schuljahres ausgeglichen wird.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Bildung, Frauen und Jugend ist unter Nr. 2 dargestellt.

21. Regionale Schulen

Ein schulisches Bedürfnis für die Errichtung von Regionalen Schulen mit nur je zwei Klassen in den Stufen 5 bis 9 war nicht immer erkennbar. Bei zwei Schulen ist infolge rückläufiger Kinderzahlen sogar die Zweizügigkeit gefährdet.

Schulen erhielten mehr Lehrerwochenstunden zugewiesen, als sie für Pflicht- und Wahlpflichtunterricht sowie für notwendige Differenzierungen (u. a. Förderunterricht) benötigten.

Die Unterrichtsorganisation entsprach nicht immer den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. In einigen Fällen wurden mehr Klassen oder Lerngruppen als zulässig gebildet.

Lehrereinsatzpläne waren nicht dokumentiert. Nachweise über die Abwesenheit von Lehrkräften fehlten oder entsprachen nicht den Anforderungen. Klassenbücher und Unterrichtsnachweise waren unzureichend geführt. Damit lagen wesentliche Unterlagen zur Verbesserung der Qualitätsentwicklung und -sicherung nicht vor.

1. Allgemeines

Die Regionalen Schulen[1)] sind aus einem im Schuljahr 1992/1993 begonnenen Modellversuch hervorgegangen und wurden 1997 als eigenständige Schulart in das Schulgesetz aufgenommen.

Der Rechnungshof hat an 19 Regionalen Schulen die Klassen-, Kurs- und Gruppenbildung sowie die Zuweisung von Lehrerwochenstunden im Schuljahr 2002/2003 geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Mindestgröße der Schulen, Schulstandorte

Regionale Schulen sollen in den Klassenstufen 5 bis 9 mindestens drei Klassen umfassen. Ausnahmsweise kann eine Schule mit Zustimmung des Ministeriums für Bildung, Frauen und Jugend[2)] zweizügig errichtet werden, wenn dies im Einzelfall zur Sicherung des Bildungsangebots einer Region erforderlich ist und erwartet werden kann, dass die Übergangsquote der künftigen Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I auf die Regionale Schule mehr als 50 % beträgt [3)].

Bei vier Schulen bestanden Zweifel, ob die Voraussetzungen für eine Ausnahmegenehmigung vorlagen. Zwei Schulen wurden an nur elf Kilometer voneinander entfernten Standorten genehmigt. Bei den beiden anderen Schulen ist infolge rückläufiger Kinderzahlen im Einzugsbereich die Zweizügigkeit gefährdet.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es sei selbstverständlich, dass dauerhaft einzügige Regionale Schulen keinen Bestand haben könnten. Im Übrigen seien die Genehmigungen wegen „siedlungsgeographischer Gegebenheiten“ und zur Sicherung von Schulstandorten erteilt worden. Es liege im Interesse einer kontinuierlichen Schulentwicklung, dass die Verbandsgemeinden als Standorte und Träger von Hauptschulen und Regionalen Schulen Berücksichtigung fänden.

Dem ist entgegenzuhalten, dass allein dieses Interesse eine Ausnahme von der Mindestgröße nicht rechtfertigen kann.

1) § 6 Abs. 3 Nr. 3 und § 7 Abs. 3 Landesgesetz über die Schulen in Rheinland-Pfalz (Schulgesetz – SchulG –) vom 6. November 1974 (GVBl. S. 487), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2003 (GVBl. S. 167), BS 223-1.

2) § 10 Abs. 2 SchulG.

3) Ziffer I Nr. 4 Abs. 2 der Hinweise zur Errichtung Regionaler Schulen (Rundschreiben des Ministeriums vom 11. Juni 1997, GAmtsbl. S. 454).

2.2 Zuweisung von Lehrerwochenstunden

Eigene Rechtsgrundlagen für die Zuweisung von Lehrerwochenstunden und Stundentafeln fehlten. Es wurde nach einem Schreiben des Ministeriums an die früheren Bezirksregierungen[4] verfahren. Danach wird das Lehrerwochenstunden-Soll (LWS) für Regionale Schulen anhand eines Sockels sowie der Zahl der Klassen (Klassen-Faktor) und Schüler (Schüler-Faktor) ermittelt.

Ein Vergleich mit den entsprechenden Werten für Hauptschulen und Realschulen zeigt, dass Regionale Schulen besser ausgestattet werden:

Schulart	Sockel – LWS –	Klassenstufe	LWS je Klasse (Klassen-Faktor)	LWS je Schüler (Schüler-Faktor)
Regionale Schule	6	5 bis 9	21	0,6
		10	23	0,56
Hauptschule	2	5 bis 10	22	0,56
Realschule	6	5 bis 10	23,5	0,34

Nahezu allen geprüften Schulen standen mehr Lehrerwochenstunden zur Verfügung als für Pflicht- und Wahlpflichtunterricht sowie Differenzierungen[5] benötigt wurden:

Schule	Gesamtbedarf nach Stundentafel – LWS –	Notwendige Differenzierungen – LWS –	Gesamtbedarf – LWS –	Ist – LWS –	Ist übersteigt Bedarf – LWS –
1	410	55	465	493	28
2	172	26	198	233,5	35,5
3	348	36	384	479	95
4	200	16	216	228	12
5	262	26	288	328	40
6	556	110	666	681	15
7	168	14	182	204	22
8	614	75	689	721	32
9	380	38	418	432	14
10	734	198	932	959	27
11	820	265	1 085	1 129	44
12	910	170	1 080	1 236	156
13	500	54	554	554	0
14	528	108	636	685	49
15	290	39	329	370	41
16	202	21	223	241,5	18,5
17	498	47	545	606	61
18	380	43	423	461	38
19	496	95	591	597	6

Die höhere Personalausstattung der Regionalen Schulen zeigte sich u. a. in dem gleichzeitigen Einsatz von zwei Lehrern in einer Klasse, der Erhöhung des sich nach der Stundentafel für die Klassenstufen 5 und 6 ergebenden Bedarfs von 28 auf 30 Lehrerwochenstunden oder der Bildung von Lerngruppen mit weniger als acht Schülern. An einer Schule konnten mit der regulären Lehrerwochenstundenzuweisung – abweichend von der Klassenmesszahl – anstelle von drei Klassen vier abschlussbezogene Klassen gebildet werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, bei der anstehenden Überarbeitung der Verwaltungsvorschriften über die Stundentafeln, die Unterrichtsorganisation und die Klassenbildung werde die Regionale Schule einbezogen. Zu der Höhe der zuzuweisenden Lehrerwochenstunden sei klarzustellen, dass Schulen mit mehreren Bildungsgängen einen höheren Bedarf an Lehrerwochenstunden hätten als Schulen mit nur einem Bildungsgang. Ursächlich hierfür seien insbesondere die aus pädagogischen Gründen und im Hinblick auf die Beschlusslage der Kultusministerkonferenz vorzusehenden Differenzierungen. Insofern könne von einer Überversorgung nicht die Rede sein.

4) Schreiben des Ministeriums vom 18. März 1997, Az.: 1542 B – 51 120-0/31.

5) Z. B. Bildung von Gruppen in den Fächern Sport, Religion, zusätzliche Stunden für Pflicht- und Wahlpflichtfächer oder Förderunterricht.

Dem ist entgegenzuhalten, dass der vom Rechnungshof ermittelte Gesamtbedarf an Lehrerwochenstunden den Erfordernissen der Regionalen Schulen Rechnung trägt. Die für notwendige Differenzierungen ausgewiesenen Lehrerwochenstunden wurden mit den Schulleitungen abgestimmt. Berücksichtigt wurden neben den Differenzierungen in den Fächern Sport, Religion, Ethik, Werken und Arbeitslehre insbesondere zusätzliche Stunden für Pflicht- und Wahlpflichtfächer sowie Förderunterricht.

2.3 Klassen- und Lerngruppenbildung

In den Klassenstufen 5 bis 10 beträgt die Klassenmesszahl 30 Schüler[6]. Für die Einrichtung von Lerngruppen gilt diese Messzahl entsprechend.

In 19 Fällen wurden mehr Klassen oder Lerngruppen als zulässig gebildet, davon zwölf Lerngruppen mit weniger als acht Schülern.

Mehrere wahlfreie Unterrichtsveranstaltungen begannen erst einige Wochen nach Schuljahresbeginn, weil noch organisatorische Vorbereitungen zu treffen waren. Eine Schule konnte solche Verzögerungen durch eine „Jahresbeginnkonferenz“ in der letzten Ferienwoche vermeiden.

Das Ministerium hat erklärt, die Schulen würden darauf hingewiesen, dass die Vorbereitung des neuen Schuljahres so weit wie möglich im alten Schuljahr, ansonsten so rechtzeitig zu erfolgen habe, dass auch die wahlfreien Unterrichtsveranstaltungen ohne Verzögerung beginnen könnten. Im Übrigen werde die Schulbehörde den Feststellungen nachgehen.

2.4 Lehrereinsatzpläne, Abwesenheitsnachweise, Klassenbücher, Unterrichtsnachweise, Anrechnungsstunden

Im Bereich der Unterrichtsorganisation waren trotz wiederholter Beanstandungen durch den Rechnungshof[7] und entsprechender Hinweise des Ministeriums an die Schulen immer noch zahlreiche Mängel festzustellen.

Bei vielen Schulen war nur der aktuelle Unterrichtseinsatz der Lehrkräfte aus einer Stecktafel ersichtlich. Frühere Zeiträume waren nicht dokumentiert.

Die Abwesenheit von Lehrkräften hatten einige Schulleiter nicht erfasst. Sie waren ihrer Verpflichtung[8] zur Führung und Kontrolle der Abwesenheitsnachweise[9] nicht in ausreichendem Umfang nachgekommen. Sonderurlaub unter Fortzahlung der Dienstbezüge und Freistellungen wurden in mehreren Fällen über das zulässige Maß hinaus gewährt.

In Klassenbüchern waren Eintragungen überklebt, unkenntlich gemacht oder nur mit Bleistift vorgenommen. Oftmals fehlten Handzeichen der Lehrkräfte oder die Unterschriften der Schulleiter. Nachweise über freiwillige Unterrichtsveranstaltungen wurden häufig nicht oder nicht vollständig geführt.

Bei Ganztagsschulen wurde nicht hinreichend kontrolliert, ob die Schüler am Nachmittag anwesend waren.

Das Ministerium hat erklärt, die Schulen würden auf ihre Dokumentations- und Kontrollpflichten hingewiesen. Außerdem werde die Schulbehörde die ordnungsgemäße Führung der Klassenbücher und die Dokumentation des Lehrereinsatzes verstärkt überwachen.

2.5 Unterrichtsausfall

Umfang und Ursachen von tatsächlichem Unterrichtsausfall hatte der Rechnungshof zuletzt schulartübergreifend geprüft (vgl. Nr. 2.4).

Auch bei Regionalen Schulen wurden als Ursachen für vermeidbaren Unterrichtsausfall insbesondere Elternsprechtage und Konferenzen während der Unterrichtszeit, vorschriftswidrige Beurlaubung von Lehrkräften sowie reduzierter Unterricht zu Schuljahresbeginn festgestellt.

---

6) Angewendet wurde die für die öffentlichen Haupt- und Realschulen geltende Verwaltungsvorschrift über die Klassenbildung für die Klassenstufen 5 bis 10 der Hauptschulen, Realschulen, Gymnasien, Integrierten Gesamtschulen und Kooperativen Gesamtschulen vom 4. Mai 1993 (GAmtsbl. S. 298; 1999 S. 22).

7) Jahresbericht 2000, Tz. 20 – Unterrichtsausfall, Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen (Drucksache 13/6750, S. 94), Stellungnahme der Landesregierung hierzu (Drucksache 13/7008, S. 14), Beschlussempfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/251, S. 11), Beschluss des Landtags vom 20. September 2001 (Plenarprotokoll 14/9, S. 475), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1999 (Drucksache 14/593, S. 4), Beschlussempfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/1230 Nr. 30 h), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2000 (Drucksache 14/1830, S. 11), Beschlussempfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/2320, S. 16), Beschluss des Landtags vom 10. Juli 2003 (Plenarprotokoll 14/52, S. 3513).

8) Nr. 2.10.2 der Dienstordnung für die Leiter und Lehrer an öffentlichen Schulen in Rheinland-Pfalz (Rundschreiben des Kultusministeriums vom 15. März 1976 – Amtsbl. S. 188, 1986 S. 340).

9) Nachweise über die Abwesenheit von Lehrkräften werden als Teilakten der Personalakte bei den Schulen geführt. Vgl. § 102 Landesbeamtengesetz Rheinland-Pfalz (LBG) vom 14. Juli 1970 (GVBl. S. 241), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2003 (GVBl. S. 155, 167), BS 2030-1.

Keine der in die Prüfung einbezogenen Schulen führte lückenlose und nachvollziehbare Aufzeichnungen über den tatsächlichen Unterrichtsausfall. An einer Schule wurden zwar nicht oder zusätzlich erteilte Stunden, nicht aber der jeweilige Anlass für den Unterrichtsausfall dokumentiert.

Die Erfassung des Unterrichtsausfalls und seiner Ursachen sind zur Verbesserung der Qualitätsentwicklung und -sicherung an den Schulen unverzichtbar.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Schulbehörde werde die Dokumentation des tatsächlichen Unterrichtsausfalls und der jeweiligen Ursachen von den Schulen einfordern.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) bei der Prüfung des schulischen Bedürfnisses für zweizügige Regionale Schulen Bildungsangebote anderer Schulträger zu berücksichtigen und einzügige Regionale Schulen aufzulösen,

b) Verwaltungsvorschriften für eine dem Bedarf entsprechende Lehrerwochenstundenzuweisung zu erlassen,

c) bei der Bildung von Klassen und Lerngruppen auch auf eine wirtschaftliche Größe zu achten,

d) die zur Verbesserung der Qualitätsentwicklung und -sicherung erforderlichen Nachweise zu führen.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Bildung, Frauen und Jugend ist unter Nr. 2 dargestellt.

22. Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fachhochschulen Koblenz und Worms

Die zentrale Verwaltung der Fachhochschule Worms war zu breit gegliedert. Die Arbeitskräfte können effizienter eingesetzt werden.

Der Energieverbrauch war überdurchschnittlich hoch. Durch Änderung des Nutzerverhaltens und Verbesserung der technischen Ausstattung können Einsparungen erzielt werden.

Aufträge für Beschaffungen oder kleinere hauswirtschaftliche Instandsetzungsarbeiten wurden an beiden Hochschulen überwiegend freihändig vergeben. Diese Praxis verstieß gegen Haushalts- und Vergaberecht und ließ die Vorteile des Wettbewerbs ungenutzt.

Nebentätigkeiten wurden zeitweise ohne die erforderliche Genehmigung ausgeübt. Bei der Fachhochschule Koblenz wurden abzuliefernde Vergütungen nicht an den Landeshaushalt abgeführt.

Ermäßigungen der Lehrverpflichtung von Hochschullehrern wurden großzügig gewährt.

Die Leistungsbeziehungen zwischen Hochschuleinrichtungen und personell mit diesen verflochtenen privaten Unternehmen waren nicht transparent.

Drittmittelprojekte wurden bei der Fachhochschule Koblenz über private Konten verwaltet, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen. Dadurch war der Gesamtüberblick über die finanzielle Abwicklung der Projekte beeinträchtigt.

Einnahmen aus der wissenschaftlichen Fort- und Weiterbildung wurden fehlerhaft als Drittmittel angesetzt.

Die für zwei Stiftungsprofessuren eingeworbenen Mittel reichten nicht aus, um die Personalausgaben vollständig zu decken.

1. Allgemeines

Die Fachhochschulen sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen. Sie haben das Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze und nehmen ihre Aufgaben als eigene Angelegenheiten wahr, soweit sie ihnen nicht als staatliche Aufgaben übertragen sind[1].

Das Land deckt den Finanzbedarf der Fachhochschulen nach Maßgabe der im Landeshaushalt bereitgestellten Mittel[2]. Das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Fachhochschulen richtet sich nach den für das Land geltenden Vorschriften[3].

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fachhochschulen Koblenz und Worms geprüft.

1) § 4 Fachhochschulgesetz (FHG) vom 6. Februar 1996 (GVBl. S. 71), zuletzt geändert durch Artikel 35 des Gesetzes vom 6. Februar 2001 (GVBl. S. 29), BS 223-9, in der bis zum 31. August 2003 gültigen Fassung.

2) Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, Kapitel 15 63 Fachhochschule Koblenz und Kapitel 15 67 Fachhochschule Worms.

3) § 79 Abs. 3 FHG.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Zentrale Verwaltung der Fachhochschule Worms

Die zentrale Verwaltung der Fachhochschule Worms war mit fünf Sachgebieten zu breit gegliedert. Art und Umfang der Aufgaben sowie die Zahl der Beschäftigten lassen es zu, die Sachgebiete „Personal“ und „Finanzen“ sowie die Sachgebiete „Studentische Angelegenheiten/int. Hochschulmarketing/EDV“ und „Akademisches Auslandsamt“ zusammenzufassen. Dadurch können Verwaltungsabläufe beschleunigt sowie Personalausfälle und Arbeitsspitzen besser ausgeglichen werden.

Die Fachhochschule hat mitgeteilt, zwischenzeitlich seien zwei Sachgebiete zusammengelegt worden. Eine organisatorische Verbindung der mit studentischen Angelegenheiten befassten Organisationseinheiten werde mittelfristig angestrebt.

Zwei von insgesamt acht Arbeitern waren ausschließlich zwei Fachbereichen zugewiesen. Hierfür besteht angesichts der zu betreuenden Fläche von rd. 2 000 m² in einem Fachbereich und nach Wegfall von Aufgaben im anderen Fachbereich kein Bedarf. Unter Berücksichtigung weiterer Entlastungen ergab sich insgesamt ein Personalüberhang im Umfang einer Vollzeitkraft.

Die Fachhochschule hat mitgeteilt, die Aufgabenverteilung werde geändert. Der Personalüberhang gleiche sich im Rahmen der Erweiterung der Fachhochschule aus.

2.2 Energieverbrauch

Bei Gebäuden für wissenschaftliche Lehre und Forschung beträgt der Kennwert für den jährlichen Stromverbrauch 15 kWh/m²[4]. Zwar ist eine Orientierung an diesem Kennwert nur eingeschränkt möglich, an der Fachhochschule Worms war der Verbrauchswert in den Jahren 2000 und 2001 mit 37 kWh/m² aber mehr als doppelt so hoch. Dies war u. a. zurückzuführen auf

- teilweise veraltete haustechnische Anlagen,
- den zunehmenden Einsatz von Datenverarbeitungsanlagen und
- die Verwendung elektrischer Zusatzheizgeräte in den Diensträumen.

Daneben trug das Nutzerverhalten[5] zu dem hohen Energieverbrauch bei. So blieben z. B. Rechner über Nacht eingeschaltet.

Die Fachhochschule hat mitgeteilt, die technischen Mängel würden vom Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ (LBB) im Zuge des geplanten Umbaus behoben. Weitere Maßnahmen zur Senkung des Energieverbrauchs seien bereits umgesetzt oder geplant.

2.3 Vergabe von Aufträgen

2.3.1 Beschaffungen

Die Fachhochschule Worms vergab die Aufträge für die Beschaffung von Hard- und Software überwiegend freihändig[6]. Begründungen dafür lagen in vielen Fällen nicht vor. So wurden z. B. im Oktober 2001 ein „Multimediazentrum, Sprachlehranlage“ mit einem Auftragsvolumen von 95 000 € und im November 2001 Netzwerk-Hardware mit einem Auftragsvolumen von 22 000 € freihändig vergeben. Als Begründung war jeweils vermerkt, dass nur ein Anbieter für die Leistung in Betracht komme. Im ersten Fall wurde darüber hinaus auf positive Erfahrungen einer anderen Fachhochschule mit dem System verwiesen.

Positive Erkenntnisse anderer Nutzer sind allenfalls geeignete Faktoren für die Wertung unterschiedlicher Angebote. Die beschaffte Netzwerk-Hardware bieten auch andere Firmen an.

Bei beschränkten Ausschreibungen waren in den Leistungsverzeichnissen häufig Hardwareprodukte (Drucker, Tastaturen, Bildschirme) bestimmter Hersteller vorgegeben und Alternativangebote ausgeschlossen. Damit wollte die Fachhochschule Worms sicherstellen, dass nur bekannte, bewährte und zuverlässige Komponenten eingesetzt werden.

Unternehmensbezogene Fabrikats- oder Systemfestlegungen sind gemäß § 8 Nr. 3 Abs. 4 VOL/A nur in Ausnahmefällen zulässig. Allerdings muss es für Anbieter auch dann möglich sein, den Nachweis zu führen, dass ein Alternativangebot den technischen Anforderungen gerecht wird.

---

4) Richtlinien des Vereins Deutscher Ingenieure (VDI-Richtlinien 3807 Blatt 2). Die Richtwerte beruhen auf Verbrauchswerten der Jahre 1993 bis 1995.

5) Untersuchungen in anderen Verwaltungsgebäuden des Landes haben gezeigt, dass mehr als 20 % des jährlichen Stromverbrauchs in Dienstgebäuden auf Arbeitsplatzcomputer entfallen (vgl. Stromverbrauch und Sparpotentiale bei EDV-Geräten in Verwaltungsgebäuden des Landes Rheinland-Pfalz, Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 2. Februar 1999, MinBl. S. 88).

6) Ausgewertet wurden etwa 120 Beschaffungsvorgänge.

2.3.2 Hauswirtschaftliche Instandsetzungen, kleinere bauliche Maßnahmen

Die Fachhochschule Koblenz vergab mehrfach Aufträge für hauswirtschaftliche Instandsetzungen und kleinere bauliche Maßnahmen, wie z. B. Maler- und Tapezierarbeiten, freihändig, obwohl diese Aufträge grundsätzlich auszuschreiben gewesen wären[7]. Vergleichsangebote wurden nicht eingeholt.

Diese Praxis verstieß gegen Haushalts- und Vergaberecht und ließ die Vorteile des Wettbewerbs ungenutzt.

Häufig beauftragte die Fachhochschule dieselben ortsansässigen Unternehmen. So vergab sie z. B. alle Malerarbeiten (elf Aufträge; insgesamt 11 100 €) zwischen Juli 2000 und Juli 2001 an ein Unternehmen, alle Bodenbelagsarbeiten (Auftragssumme bei sieben Aufträgen 23 000 €) in den Jahren 2001 und 2002 (bis September) an ein anderes Unternehmen. Vergleichsangebote wurden nicht eingeholt.

Gemäß § 8 Nr. 1 und 2 Abs. 3 VOB/A soll bei beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben möglichst unter den Bewerbern gewechselt werden. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass ortsansässige Bewerber nicht bevorzugt werden.

Die einseitige Auswahl bestimmter Firmen kann der Korruption förderlich sein, weil sich engere persönliche Beziehungen, Interessenverflechtungen und gegenseitige Abhängigkeiten zwischen Verwaltungsangehörigen und Firmen entwickeln können[8].

Die Fachhochschule Koblenz hat mitgeteilt, sie habe bei freihändiger Vergabe in der Regel Firmen beauftragt, die dem Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ (LBB) aufgrund anderer Aufträge als besonders preisgünstig bekannt gewesen und als solche der Hochschule benannt worden seien. Sie werde die zusätzlichen Hinweise des Rechnungshofs beachten.

2.4 Nebentätigkeiten

Nebentätigkeitsgenehmigungen[9] wurden an den Fachhochschulen Koblenz und Worms mehrfach erst nach Aufnahme der Tätigkeit beantragt. Die Fachhochschule Worms prüfte Art und Umfang von Nebentätigkeiten im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nur unzureichend. Bei der Fachhochschule Koblenz wurden in Einzelfällen Einkünfte aus Nebentätigkeiten im öffentlichen oder ihm gleichstehenden Dienst, die die Höchstgrenzen gemäß § 7 Abs. 2 NebVO überstiegen[10], wie z. B. Einkünfte aus einer Gutachtertätigkeit für die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH oder aus Weiterbildungsprojekten, nicht an den Dienstherrn abgeführt. Teilweise enthielten Genehmigungen der Fachhochschule Koblenz den fehlerhaften Hinweis, dass eine Ablieferungspflicht nicht bestehe.

Die Fachhochschulen haben mitgeteilt, die Hinweise des Rechnungshofs würden beachtet.

2.5 Ermäßigung der Lehrverpflichtung

Die Lehrverpflichtung der Professoren der Fachhochschulen beträgt 18 Semesterwochenstunden (SWS)[11]. Dieses Deputat kann insbesondere für die Wahrnehmung besonderer Aufgaben[12] ermäßigt werden. Für weitere Aufgaben und Funktionen, die von der Hochschulverwaltung nicht übernommen werden können und deren Übernahme zusätzlich zur Erfüllung der Regellehrverpflichtung wegen der damit verbundenen Belastung nicht zumutbar ist, können gemäß § 9 Abs. 1 HLehrVO zusätzliche Ermäßigungen gewährt werden. Die Gesamtheit dieser Ermäßigungen soll jedoch 7 % der Lehrveranstaltungsstunden aller hauptberuflich Lehrenden je Semester nicht übersteigen.

Beide Fachhochschulen nutzten die Möglichkeiten zur Gewährung von Deputatsermäßigungen bis zur Obergrenze, teilweise sogar darüber hinaus.

An der Fachhochschule Koblenz wurden im Rahmen der „7%-Regelung“ z. B. pauschal zwei Ermäßigungsstunden für die Stunden- und Raumplanung in den Fachbereichen vergeben. Bei neun Fachbereichen standen deshalb insgesamt 18 Semesterwochenstunden nicht für das Lehrangebot zur Verfügung.

7) Vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 18 – Hauswirtschaftliche Instandsetzungen und kleinere bauliche Maßnahmen an zwei Universitäten – (Drucksache 13/5380, S. 87 ff.) und Stellungnahme der Landesregierung hierzu (Drucksache 13/5790, S. 14), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/6070, S. 10 und 11) und Beschluss des Landtags vom 18. August 2000 (Plenarprotokoll 13/115, S. 8694); siehe auch Schreiben des Ministeriums vom 20. März 2003 an die Hochschulen (Az.: 15207-04311/44).

8) Vgl. Nr. 10.1 Verwaltungsvorschrift der Landesregierung „Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung“ vom 7. November 2000 (MinBl. 2001 S. 86), geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 29. April 2003 (MinBl. S. 346).

9) § 73 Abs. 1 Landesbeamtengesetz (LBG) vom 14. Juli 1970 (GVBl. S. 241), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2003 (GVBl. S. 155, 167), BS 2030-1.

10) § 8 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 7 Abs. 2 Nebentätigkeitsverordnung – NebVO – vom 2. Februar 1987 (GVBl. S. 31), zuletzt geändert durch Verordnung vom 23. Juni 2003 (GVBl. S. 129), BS 2030-1-1.

11) Landesverordnung über die Lehrverpflichtung an den Hochschulen (HLehrVO) vom 7. Juli 1994 (GVBl. S. 325), zuletzt geändert durch Gesetz (§ 147) vom 21. Juli 2003 (GVBl. S. 167), BS 223-41-8.

12) Z. B. Dekan, Frauenbeauftragte oder Studienfachberatung.

Dekane haben u. a. für die Sicherstellung des Lehrangebots und die dafür erforderliche Organisation des Lehrbetriebs zu sorgen[13]. Sie sind insoweit verantwortlich und handlungsbefugt [14]. Dekane erhalten für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben eine Deputatsermäßigung bis zur Hälfte der Regellehrverpflichtung[15].

Das Ministerium vertritt die Auffassung, es sei nicht vorgeschrieben, dass der Dekan Stunden- und Raumbelegungspläne persönlich erstelle. Es habe daher keine Bedenken gegen die Zuweisung zusätzlicher Ermäßigungsstunden.

Wenn Dekane von Organisationsaufgaben entlastet werden, sollte dies bei der Bemessung ihrer Deputatsermäßigung berücksichtigt werden.

Die Fachhochschule Koblenz gewährte über die Obergrenze hinaus Deputatsermäßigungen für die erfolgreiche Einwerbung von Drittmitteln, zusätzlichen Haushaltsmitteln aus den „Zentralkapiteln“ [16], die erfolgreiche Anmeldung eines Großgerätes [17] sowie für Einnahmen aus Weiterbildungsmaßnahmen.

Nach der Hochschullehrverordnung sind allenfalls Ermäßigungen für die Durchführung von Drittmittelprojekten im Rahmen angewandter Forschung[18] von der Obergrenze ausgenommen, nicht dagegen die weiteren von der Fachhochschule festgelegten Ermäßigungstatbestände.

Die Fachhochschule Koblenz hat mitgeteilt, sie werde beim Ministerium anregen, auch für Tätigkeiten in der wissenschaftlichen Weiterbildung eine zusätzliche Befreiung zuzulassen.

Die Fachbereiche der Fachhochschule Worms führten die Deputatsabrechnungen der Professoren in Form von Deputatskonten, auf denen über das Deputat hinaus gehaltene Semesterwochenstunden verbucht und fortgeschrieben wurden. Teilweise wiesen diese Konten Guthaben von über 40 Semesterwochenstunden aus, in einem Fall sogar von über 60. Ein weder zeitlich noch der Höhe nach begrenzter Anspruch auf Ausgleich dieser Guthaben kann zu einer nicht unerheblichen Beeinträchtigung des Lehrangebots führen.

2.6 Verflechtungen von Hochschuleinrichtungen mit Unternehmen

2.6.1 Transferstelle für CIM[19]

Die Fachhochschule Koblenz richtete 1989 die Transferstelle für CIM mit Fördermitteln des Wirtschaftsministeriums ein. Diese Transferstelle stand mit einem Unternehmen in Geschäftsbeziehungen, das 1991 von den in der Transferstelle tätigen Professoren mitgegründet worden war und in dem diese in Nebentätigkeit als Geschäftsführer beschäftigt waren. Das Unternehmen hatte zeitweise seinen Sitz in Räumen der Transferstelle und nutzte deren Hard- und Software. Mitarbeiter der Transferstelle erbrachten Dienstleistungen für das Unternehmen[20]. Dieses wiederum stellte der Transferstelle Leiharbeitskräfte zur Verfügung[21].

Eine Abgrenzung zwischen den im Hauptamt für die Transferstelle und den in Nebentätigkeit für das Unternehmen erbrachten Leistungen war nicht möglich. Außerdem bestand die Gefahr von Interessenkollisionen. Wettbewerbsvorteile des Unternehmens durch die Möglichkeit des Zugriffs auf Ressourcen der Fachhochschule sowie die Beeinträchtigung dienstlicher Belange können nicht ausgeschlossen werden.

Die Fachhochschule hat mitgeteilt, sie werde solche Vertragskonstruktionen vermeiden.

2.6.2 Transferstelle Elektromagnetische Verträglichkeit (EMV-Transferstelle)

Die EMV-Transferstelle wurde 1993 an der Fachhochschule Koblenz eingerichtet und bis 1996 durch das Wirtschaftsministerium gefördert. Nach Wegfall der Anschubfinanzierung nahm das Unternehmen der Ehefrau eines ehemaligen Mitarbeiters im Namen der Fachhochschule die Aufgaben der Transferstelle wahr und nutzte deren Räume und Messgeräte. Dafür zahlte das Unternehmen ein Entgelt von 511 € monatlich.

---

13) § 72 Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. § 74 Abs. 2 Satz 2 FHG, jetzt § 88 Abs. 2 Hochschulgesetz vom 21. Juli 2003 (GVBl. S. 167).

14) Vgl. Entwurf des Landesgesetzes zur Änderung des Fachhochschulgesetzes (Drucksache 12/7282 S. 95), Begründung zu § 71.

15) § 8 HLehrVO; die Dekane der Fachbereiche der Fachhochschule Koblenz erhalten eine Deputatsermäßigung von 6 SWS.

16) Z. B. Kapitel 15 12 Neue Technologien und Umwelt und 15 13 Allgemeine Bewilligungen – Hochschulen und Klinikum, Forschung, Ausbildungsförderung.

17) Großgeräte werden nach den Bestimmungen des Hochschulbauförderungsgesetzes gemeinsam durch Bund und Land finanziert.

18) § 9 Abs. 2 HLehrVO.

19) CIM = Computer Integrated Manufacturing; jetzt: Transferstelle für Rechnerintegrierte Produktion.

20) Rechnung vom 2. Dezember 1994 über insgesamt 39 500 € für vier Mitarbeiter, die vom 1. Januar bis 30. November 1994 in unterschiedlichem Umfang „Beratungsleistung“ für das Unternehmen erbracht hatten. Eine Beauftragung durch das Unternehmen ergab sich aus den Akten nicht.

21) Vgl. z. B. Verträge vom 19. Dezember 1995 und vom 17. Oktober 1996. Für das Unternehmen waren die Verträge jeweils durch den als Geschäftsführer tätigen Professor unterzeichnet.

Informationen über die in dieser Zeit abgewickelten Aufträge, die hieraus erzielten Einnahmen und darüber, ob das vereinbarte Nutzungsentgelt angemessen war, lagen der Fachhochschule nicht vor. Seit Juli 2002 betreibt die Fachhochschule die Transferstelle wieder in Eigenregie.

Auch in diesem Fall ist nicht ausgeschlossen, dass sich die Firma durch Nutzung der Einrichtungen der Fachhochschule Wettbewerbsvorteile verschafft hat, zumal noch im Jahr 2000 eine Ersatzbeschaffung für Geräte der Transferstelle mit 88 000 € gefördert worden war.

2.6.3 Telekommunikations-Zentrum

An der Fachhochschule Worms war bis zum Jahr 2000 das Telekommunikations-Zentrum eingerichtet, das u. a. datenbankgestützte Informationssysteme für Industrie, Handel und Hochschule aufbauen und betreiben sollte.

Vollständige prüffähige Unterlagen des Telekommunikations-Zentrums wie Verträge oder Kalkulationen wurden im Rahmen der Prüfung nicht vorgelegt. Deshalb konnten insbesondere die Geschäftsbeziehungen zu den im gleichen Gebäude ansässigen Firmen, an denen Mitarbeiter des Zentrums beteiligt oder für die sie in leitender Funktion tätig waren, nicht näher untersucht werden. Angesichts der personellen Verflechtungen, die der Hochschule und dem Ministerium bekannt waren, wäre zumindest eine weitergehende Einbindung der Hochschulleitung erforderlich gewesen[22].

2.7 Drittmittel

2.7.1 Abwicklung von Drittmittelprojekten

Bei der Fachhochschule Koblenz wurden Drittmittel zum Teil über private Konten bewirtschaftet, ohne dass ein Sonderkontenverfahren[23] beantragt worden war. Zwar wurden die Mittel zunächst von der Hochschule angefordert und vereinnahmt, dann aber aufgrund von „Mittelanforderungen“ oder Rechnungen auf Konten eines Hochschulmitglieds oder eines von diesem geführten Unternehmens weitergeleitet. Aus diesen Konten wurden die Ausgaben für die Projekte geleistet.

Mit dieser Praxis ging der finanzielle Gesamtüberblick über das jeweilige Projekt verloren.

Die Fachhochschule hat zugesagt, sie werde die Hinweise des Rechnungshofs beachten.

2.7.2 Drittmitteleinnahmen

Die Fachhochschulen Koblenz und Worms meldeten regelmäßig auch solche Einnahmen als Drittmittel, die nicht für Forschungszwecke im Sinne der Drittmittelvorschrift vorgesehen waren, wie z. B. Teilnehmerentgelte für Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, Seminargebühren, Einnahmen für Stiftungsprofessuren, Spenden oder Nutzungsentgelte. Dies wirkte sich auf die Mittel- und Personalbemessung aus.

Während z. B. Weiterbildungseinnahmen anders als Drittmittel im Mittelbemessungsmodell nicht berücksichtigt werden, begründen sie beim Personalbemessungskonzept einen höheren Zusatzbedarf als Drittmittel in gleicher Höhe[24].

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde die Hochschulen zum wiederholten Male auffordern, die Haushalts- und Wirtschaftsführung – insbesondere im Bereich der Drittmittel und der Weiterbildungseinnahmen – sorgfältiger vorzunehmen. Eine haushaltstechnische Korrektur sei allerdings nicht mehr möglich.

Die Fachhochschulen haben zugesichert, nur noch solche Einnahmen als Drittmittel auszuweisen, die der Definition der Drittmittelvorschrift entsprechen.

2.8 Stiftungsprofessuren

An der Fachhochschule Koblenz sind drei Stiftungsprofessuren eingerichtet. Bei der Zuweisung der Stellen ging das Ministerium davon aus, „dass die Finanzierung durch Stifter gesichert“ sei.

Lediglich bei einer dieser Professuren werden die Stiftungsmittel voraussichtlich die Personalausgaben um 22 000 € übersteigen, so dass auch Mittel für Personalnebenkosten zur Verfügung stehen. Bei den anderen Professuren ist schon bei den laufenden Personalausgaben mit Fehlbeträgen zu rechnen, die aus dem Budget der Fachhochschule zu tragen sind.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass bei der Einrichtung von Stellen für Stiftungsprofessuren – entsprechend der Anregung des Rechnungshofs – geprüft werde, ob unter Anrechnung der durchschnittlichen Personalkostensätze ausreichende Stiftungsgelder zur Verfügung stünden.

---

22) Die Landesregierung hat die Hochschulen aufgefordert, künftig darauf zu achten, dass sog. „In-Sich-Geschäfte“ nicht mehr vorgenommen werden; vgl. Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 1997 des Rechnungshofs (Drucksache 13/3100 S. 21).

23) Gem. Nr. 3.2 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung vom 13. Dezember 1995 (GAmtsbl. S. 23) – Drittmittelvorschrift – können Drittmittel im sog. Sonderkontenverfahren durch das forschende Hochschulmitglied selbst und ohne Mitwirkung der Hochschule verwaltet werden, wenn dies beantragt wird und der Antrag mit den Zuwendungsbedingungen vereinbar ist.

24) Zusatzbedarf nach dem Personalbemessungskonzept:
- Weiterbildungseinnahmen je 21 000 €: 14 Semesterwochenstunden,
- Drittmittel je 51 000 €: 5 Semesterwochenstunden.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) die Organisation der zentralen Verwaltung der Fachhochschule Worms zu straffen, den Einsatz der Arbeiter dem Bedarf anzupassen und Möglichkeiten zur Verringerung des Energieverbrauchs zu nutzen,

b) Beschaffungen, hauswirtschaftliche Instandsetzungen und kleinere bauliche Maßnahmen auszuschreiben oder – soweit der geschätzte Auftragswert dies zulässt – nur auf der Grundlage mehrerer vergleichbarer Angebote freihändig zu vergeben,

c) darauf hinzuwirken, dass Nebentätigkeiten nicht ohne die erforderliche Genehmigung ausgeübt und ablieferungspflichtige Vergütungen an den Landeshaushalt abgeführt werden,

d) die Gewährung von Ermäßigungen der Lehrverpflichtung auf ein angemessenes Maß zu begrenzen,

e) Leistungsbeziehungen zwischen Hochschuleinrichtungen und personell mit diesen verflochtenen Unternehmen transparent zu gestalten,

f) nur Zuwendungen für Forschungsvorhaben als Drittmittel im Rahmen des Mittelbemessungsmodells und des Personalbemessungskonzepts zu berücksichtigen,

g) Stiftungsprofessuren nur einzurichten, wenn die zur Finanzierung der Personalausgaben erforderlichen Mittel möglichst vollständig eingeworben werden.

Die Stellungnahmen des Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur und der Fachhochschulen sind unter Nr. 2 dargestellt.

23. Beschaffung und Bewirtschaftung von medizinisch-technischen Geräten beim Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Die Beschaffung medizinisch-technischer Geräte sowohl durch die Beschaffungsabteilung als auch das Sachgebiet Medizintechnik der Universität erschwert einen wirtschaftlichen Einkauf.

Das Klinikum beschaffte in einem Jahr Geräte mit einem Auftragswert von über 5,5 Mio. € ohne Ausschreibung. Die Klinikeinrichtungen bestimmten schon vor Vergabe der Aufträge durch die Beschaffungsstelle Vertragspartner und Vertragsgegenstand. Die Entscheidungsprozesse zur Beschaffung der Geräte waren lang und schwerfällig.

Der hohe Reparaturaufwand für Endoskopie- und Ultraschallgeräte kann bei zentraler Vorhaltung und Bedienung der Geräte verringert werden.

1. Allgemeines

Das Klinikum, seit 1. Januar 1998 eine gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts [1] unter der Rechtsaufsicht des Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur [2], finanziert die Beschaffung medizinisch-technischer Geräte [3] durch

– Fördermittel, die von Bund und Land jeweils zur Hälfte auf der Grundlage des Hochschulbauförderungsgesetzes [4] bereitgestellt werden, wenn die Anschaffungskosten für das einzelne Gerät einschließlich Zubehör 125 000 € übersteigen (Großgeräte),

– Fördermittel des Landes nach Maßgabe des Landeshaushalts [5], wenn die Anschaffungskosten eines Gerätes einschließlich Zubehör nicht mehr als 125 000 € betragen (Kleingeräte),

– eigene Mittel, Drittmittel und Spenden.

Der Rechnungshof hat die Beschaffung und Bewirtschaftung der medizinisch-technischen Geräte geprüft. Ziel der Prüfung war es, Möglichkeiten aufzuzeigen, inwieweit das Gerätemanagement wirtschaftlicher gestaltet werden kann.

1) § 1 Landesgesetz über das Klinikum der Johannes Gutenberg-Universität Mainz vom 1. Juli 1997 (GVBl. S. 169), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2003 (GVBl. S. 167), BS 223-42.

2) Von den fünf stimmberechtigten Mitgliedern des Aufsichtsrats sind drei Vertreter der Landesregierung, darunter als Vorsitzender der Minister.

3) Z. B. Dialysegeräte, Kernspin-Tomographie-Geräte, Infusionspumpen, Narkosegeräte, Lithotripter.

4) Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ – Hochschulbauförderungsgesetz (HBFG) – vom 1. September 1969 (BGBl. I S. 1556), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. November 2001 (BGBl. I S. 2992).

5) Bis einschließlich Haushaltsjahr 2001 veranschlagt im Kapitel 15 04 – Sondervermögen Medizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und Anstalt Klinikum, Titel 891 11 – Zuführung für Investitionen an die Anstalt Klinikum. Ab dem Haushaltsjahr 2002 erfolgte eine Umstellung der Finanzierung. Nunmehr sind Schuldendiensthilfen (Titel 664 11) veranschlagt (2003: 605 500 €).

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Zuständigkeit

Innerhalb der Anstalt ist das Sachgebiet Medizintechnik der Abteilung Technik, das mit 14 Vollzeitkräften besetzt war, für die Beschaffung der medizinisch-technischen Großgeräte und die Bewirtschaftung (Reparatur und Wartung sowie Aussonderung) aller medizinisch-technischen Geräte zuständig.

Der Beschaffungsabteilung ist die Beschaffung aller übrigen medizinisch-technischen Geräte übertragen. Die Aufgabe nahmen zwei Bedienstete mit einem Aufwand wahr, der der Arbeitszeit von 60 bis 80 % einer Kraft entsprach.

Die Aufteilung der Gerätebeschaffungen auf zwei Abteilungen des Klinikums und die dadurch bedingte Aufgabenerledigung durch eine zu kleine Organisationseinheit ist unwirtschaftlich. Sie führte insbesondere im Bereich der Beschaffungsabteilung zu personellen Engpässen durch Urlaub oder Krankheit und zu Verzögerungen sowie Mängeln im Betriebsablauf. Aufträge konnten nicht in dem Maße gebündelt, Preisnachlässe und Mengenrabatte nicht in der Höhe genutzt und die Zahl der Lieferanten nicht in der Weise begrenzt werden, wie dies bei einer Zentralisierung der Aufgabe in einer größeren Organisationseinheit möglich gewesen wäre.

Aus diesem Grund sollte dem Sachgebiet Medizintechnik die zentrale Beschaffung der medizinisch-technischen Geräte übertragen werden. Es verfügt über die nötige Verwaltungserfahrung und den technischen Sachverstand, um Beschaffungen auch aus technischer Sicht, so z. B. aufgrund der Erfahrungen bei Reparaturen und Wartungen bisher eingesetzter Geräte, beurteilen zu können.

Das Klinikum hat mitgeteilt, dass die wirtschaftliche Situation des Klinikums einschließlich der Organisation des Beschaffungswesens durch ein externes Unternehmen geprüft worden sei. Aufgrund des Gutachtens sei die Durchführung einer Verwaltungsstrukturreform beschlossen worden, über die der Rechnungshof unterrichtet werde.

2.2 Beschaffung

2.2.1 Bedarfsermittlung

Die Kliniken stützten die Geräteanforderungen nicht auf Bedarfsermittlungen oder Beschaffungspläne. Zudem war die Gerätedatei lückenhaft. Die gespeicherten Daten waren nicht hinreichend auf Plausibilität geprüft. Ausschlaggebend für die Bedarfsmeldung war in der Regel die Reparaturanfälligkeit und das Alter eines Gerätes, nicht dagegen auch die Möglichkeit einer rationelleren Leistungserbringung durch technisch verbesserte Geräte.

Das Klinikum hat erklärt, es werde Erfassungsfehler kontinuierlich korrigieren und eine Reihe von Maßnahmen treffen, um die Auswertungsmöglichkeiten der Gerätedatei zu verbessern.

2.2.2 Auftragserteilung

Das Klinikum beschaffte im Jahr 2001 medizinisch-technische Kleingeräte im Wert von insgesamt 5,5 Mio. €. Den Aufträgen waren keine Ausschreibungen vorausgegangen. Gründe, weshalb auch bei größeren Aufträgen von einer vorherigen öffentlichen oder beschränkten Ausschreibung abgesehen worden war, waren nicht dokumentiert. Die Unterlassung von Ausschreibungen ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Organisationseinheit zu klein war, um den für Ausschreibungen erforderlichen Verwaltungsaufwand bewältigen zu können.

Nach den Vergabevorschriften des Landes [6] hätten die Aufträge grundsätzlich ausgeschrieben werden müssen.

Das Klinikum hat dargelegt, die organisatorischen Voraussetzungen zur Bewältigung der Ausschreibungsarbeiten seien inzwischen gegeben. Die Bearbeiter seien angewiesen, bei einer freihändigen Vergabe die Gründe für die Entscheidung zu dokumentieren.

Ausschreibungen unterblieben weitgehend auch deshalb, weil die Klinikeinrichtungen bereits vor der Vergabe der Aufträge unmittelbar mit den Hersteller- und Lieferfirmen Vertragsverhandlungen über Preise, Rabatte und Zahlungsmodalitäten geführt hatten. Insoweit bestimmten die Geräteanwender und nicht die Beschaffungsabteilung Vertragsgegenstand und Vertragspartner. Der Rechnungshof hatte auf diese Problematik bereits bei der Prüfung der Betriebs- und Wirtschaftsführung von Laboreinrichtungen hingewiesen [7]. Im Rahmen des Entlastungsverfahrens hat der Landtag die Landesregierung aufgefordert sicherzustellen, dass bei Beschaffungen des Laborbedarfs eine Festlegung von Vertragsgegenstand und Vertragspartner durch die Labors ausgeschlossen wird [8]. Dieser Grundsatz muss sich auf sämtliche Beschaffungen erstrecken.

---

6) Vgl. § 55 LHO; Teil I Anlage 3 Nr. 3.1 der Verwaltungsvorschrift zu § 44 LHO – Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung –; Bewilligungsbescheide des Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur.

7) Jahresbericht 2001, Tz. 28 (Drucksache 14/750).

8) Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/1230, S. 14) und Beschluss des Landtags vom 3. Juli 2002 (Plenarprotokoll 14/29, S. 2009).

Das Klinikum hat mitgeteilt, der Beschaffungsprozess werde darauf ausgerichtet, im Rahmen von Ausschreibungen von den anfordernden Stellen die für die Erstellung eines Leistungsverzeichnisses erforderlichen Kriterien abzufragen, sie zu beurteilen und eine sachgerechte Beschaffungsentscheidung im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens zu treffen.

2.2.3 Bestellverfahren

Die Verfahren bis zur Entscheidung über die Beschaffung medizinisch-technischer Geräte waren lang und schwerfällig. Entscheidungen wurden häufig erst nach Ablauf der Bindungsfrist der Angebote getroffen. Die Folge war, dass neue Angebote eingeholt werden mussten, die in der Regel zu höheren Preisen führten. Das verursachte vermeidbare Anschaffungs- und Verwaltungskosten.

Bei vier näher untersuchten Beschaffungen dauerte das Bestellverfahren vom Tag der Antragstellung bis zum Tag der Kaufentscheidung im Durchschnitt mehr als zehn Monate. Der Kaufpreis lag um bis zu 10 500 € (29 %) über dem Preis des ursprünglichen Angebots.

Das Klinikum hat die lange Zeitdauer der Bestellverfahren mit nicht ausreichenden Investitionsmitteln und der notwendigen, aber schwierigen Bildung von Prioritäten begründet. Es hat weiter ausgeführt, es werde ein bedarfsorientiertes Beschaffungsmanagement einrichten. Der Aufbau eines solchen Beschaffungsmanagements sei jedoch sehr aufwendig und nur schrittweise möglich.

2.3 Bewirtschaftung

2.3.1 Reparaturen von Endoskopie- und Ultraschallgeräten

Im Klinikum waren insgesamt 147 Endoskopiegeräte und 170 Ultraschallgeräte in Betrieb, die ausschließlich von privaten Unternehmen repariert wurden. Die Reparaturkosten für Endoskopiegeräte beliefen sich im Jahr 2001 auf 193 000 €; für Ultraschallgeräte fielen zwischen dem 1. Juli 1999 und dem 31. März 2002 Reparaturkosten von 318 000 € an.

Hauptursache für die hohen Reparaturkosten war nach Auffassung eines mit Reparaturen beauftragten Unternehmens eine unsachgemäße Handhabung, insbesondere bei dezentral eingesetzten Geräten.

Die Einrichtung von sog. Gerätepools mit möglichst zentraler Vorhaltung und Bedienung der Geräte ermöglicht nicht nur eine Verringerung ihrer Zahl und Typenvielfalt, sondern führt auch zu einer stärkeren Spezialisierung und besseren Qualifizierung des Bedienungspersonals.

Das Klinikum hat mitgeteilt, in der Planung des Neubaus der Konservativen Medizin sei die Zentralisierung von Ultraschall- und Endoskopieuntersuchungen vorgesehen.

2.3.2 Leihgeräte

Das Bestandsverzeichnis wies insgesamt 279 medizinisch-technische unentgeltlich überlassene Geräte (Leihgeräte) aus. Die Auswertung ergab, dass

– viele Leihgeräte nicht erfasst oder zum Teil nicht mehr vorhanden waren,

– für nicht wenige Leihgeräte, insbesondere im Drittmittelbereich, keine schriftlichen Leihverträge vorlagen,

– Leihgeräte auch nach Ablauf der Vertragslaufzeit weiter verwendet wurden.

Die lückenhafte Erfassung der eingesetzten Leihgeräte kann die Überwachung der Geräte nach den Unfallverhütungsvorschriften, dem Gerätesicherheitsgesetz, dem Medizinproduktegesetz, der Strahlenschutzverordnung und der Eichordnung beeinträchtigen.

Die vorhandene Verfahrensanweisung für medizinisch-technische Leihgeräte wurde bislang nicht konsequent angewandt. So hätte die Erfassung eines ohne schriftlichen Leihvertrag betriebenen Leihgerätes entweder zu einer entsprechenden vertraglichen Vereinbarung oder zur Stilllegung des Gerätes führen müssen. Bei der Prüfung von Laboreinrichtungen des Klinikums hatte der Rechnungshof bereits auf die Problematik des Einsatzes von Leihgeräten im Zusammenhang mit der Beschaffung von Verbrauchsartikeln bei denselben Geräteherstellern hingewiesen (vgl. Nr. 2.2.2).

Das Klinikum will für die Aufstellung und den Betrieb von Leihgeräten eine Dienstanweisung erarbeiten, in der u. a. auch die maximal mögliche Leihdauer festgeschrieben wird.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass der Einsatz von Leihgeräten möglichst zurückgeführt und grundsätzlich nur dann gestattet werden sollte, wenn für jedes Gerät ein schriftlicher Leihvertrag geschlossen wurde und sichergestellt ist, dass kein Zusammenhang mit laufenden Beschaffungen besteht.

2.4 Automationsunterstütztes Gerätemanagement

Möglichkeiten der automationsunterstützten Beschaffung (Ausschreibung, Vergabe von Aufträgen) und Bewirtschaftung (Überwachung der Verträge, der Lieferantenbeziehungen, der Reparatur- und Wartungszyklen) blieben bisher weitgehend ungenutzt, obwohl die grundlegenden technischen Voraussetzungen dafür vorhanden waren. Von der automationsunterstützten Bearbeitung der Geschäftsvorgänge sind Kostenvorteile zu erwarten.

Die Transparenz insbesondere über den Gerätebestand, die Garantiefristen und die Wartungsverträge kann verbessert werden, wenn die einzelnen Kliniken und die am Beschaffungsverfahren beteiligten Stellen auf die sie betreffenden Daten der Gerätedatei zugreifen können.

Das Klinikum hat erklärt, diesen Stellen sei inzwischen Lesezugriff erteilt worden. Die vorgeschlagene Einführung eines automationsunterstützten Geräte- und Beschaffungsmanagements werde zurzeit geprüft.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) dem Sachgebiet Medizintechnik die zentrale Beschaffung aller medizinisch-technischen Geräte zu übertragen,

b) die Gerätedatei auszubauen und die Beschaffung von Geräten bedarfsgerechter vorzunehmen,

c) grundsätzlich alle Beschaffungen auszuschreiben,

d) bei Beschaffungen eine Festlegung von Vertragsgegenstand und Vertragspartner durch die geräteanwendenden Klinikeinrichtungen auszuschließen,

e) das Bestellverfahren zu beschleunigen,

f) den Reparaturaufwand für Ultraschall- und Endoskopiegeräte durch möglichst zentrale Vorhaltung und Bedienung der Geräte zu verringern,

g) Geräte, wenn überhaupt, nur auf der Grundlage schriftlicher Verträge zu leihen und sicherzustellen, dass ein Zusammenhang mit anderen Beschaffungen (z. B. Verbrauchsartikeln) ausgeschlossen wird,

h) das gesamte Geräte- und Beschaffungsmanagement automationsunterstützt zu organisieren.

Die Stellungnahme des Klinikums der Johannes Gutenberg-Universität Mainz ist unter Nr. 2 dargestellt.

24. Organisation und Personalbedarf der Verwaltungsabteilung der beiden Oberlandesgerichte und von vier Landgerichten

Aufgaben der Verwaltungsabteilung der geprüften Gerichte wurden teilweise zu aufwendig und nicht immer zweckmäßig erledigt.

Bei Verwirklichung der Vorschläge zur Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit, insbesondere der Beauftragung privater Unternehmen, sind bei den geprüften Gerichten Stellenanteile von zusammen 18,5 Stellen entbehrlich. Der Minderung der Personalausgaben von 650 000 € jährlich stehen zusätzliche Sachausgaben von 200 000 € jährlich für die Aufträge an private Unternehmen gegenüber.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Organisation und den Personalbedarf der Verwaltungsabteilung der beiden Oberlandesgerichte (Koblenz und Zweibrücken) und von vier Landgerichten (Frankenthal, Mainz, Trier und Zweibrücken) geprüft. Die Prüfung erstreckte sich vor allem darauf, ob

– der Aufbau und die Gliederung der Verwaltungsabteilung (Aufbauorganisation) zweckmäßig waren,

– die Aufgaben wirtschaftlicher und wirksamer erfüllt werden können.

Nicht geprüft wurden Aufgaben, bei deren Wahrnehmung die Mitarbeiter zwar der Verwaltungsabteilung angehören, die Fachaufsicht aber in der Regel Richtern obliegt (z. B. Aufgaben der Rechtspflege, Serviceeinheiten [1] sowie Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen).

1) Feststellungen zu den Serviceeinheiten waren Gegenstand des Jahresberichts 2001 des Rechnungshofs (Drucksache 14/750, Tz. 21).

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Verwaltungstätigkeit

Die Aufgaben wurden teilweise zu aufwendig und nicht immer zweckmäßig erledigt. Es bestehen Möglichkeiten, den Verwaltungsaufwand zu senken und den Arbeitsablauf zu verbessern.

2.1.1 Geschäftsprüfungen

Der Aufwand der Verwaltungsabteilung für die turnusmäßigen Geschäftsprüfungen der Gerichte war zu hoch. In einem Oberlandesgerichtsbezirk wurden wesentlich mehr richterliche Dienstgeschäfte geprüft als im anderen. Für die Prüfung der richterlichen Geschäfte und der Rechtspflegergeschäfte kann der Aufwand z. B. durch Verlängerung des Prüfungszeitraums, wesentlich kürzere, ergebnisorientierte Niederschriften und die Verwendung von Checklisten verringert werden. Die in die turnusmäßigen Geschäftsprüfungen einbezogenen übrigen Bereiche der nichtrichterlichen Geschäfte – z. B. Aufgaben des gehobenen Dienstes, der Geschäftsstellen, der Serviceeinheiten – brauchen nicht regelmäßig geprüft zu werden. Auch die turnusmäßige Prüfung der Geschäftsführung der Gerichtsvollzieher war zu aufwendig.

Das Ministerium der Justiz hat mitgeteilt, es werde den Aufwand für die turnusmäßigen Geschäftsprüfungen verringern und insbesondere auch untersuchen, ob die Bereiche der nichtrichterlichen Geschäfte ausgenommen werden können. Die Vorschläge des Rechnungshofs, den Aufwand und die Zahl der Prüfungen der Geschäftsführung der Gerichtsvollzieher zu verringern, seien erwägenswert.

2.1.2 Delegation von Aufgaben

Das Ministerium hat sich Entscheidungsbefugnisse vorbehalten, die andere Ressorts auf nachgeordnete Dienststellen delegiert haben oder bei denen es sich um Routineangelegenheiten handelt, wie z. B.

- beamtenrechtliche Zuständigkeiten für die Beamten der Besoldungsgruppen A 12, A 13 und A 13 mit Amtszulage,
- Erteilung von Dienstleistungsaufträgen an Richter auf Probe,
- Genehmigung von Miet-, Pacht- und Reinigungsverträgen,
- Bewilligung von Sonderurlaub für Rechtsreferendare.

Das Ministerium hat erklärt, es werde die beamtenrechtlichen Zuständigkeiten für die Beamten der Besoldungsgruppen A 12, A 13 und A 13 mit Amtszulage, die Zuständigkeit zur Erteilung von Dienstleistungsaufträgen an Richter auf Probe sowie für die Bewilligung von Sonderurlaub für Rechtsreferendare auf die oberen Landesgerichte übertragen. Der Genehmigungsvorbehalt des Ministeriums bei Miet-, Pacht- und Reinigungsverträgen solle allerdings bestehen bleiben, da nur dadurch eine Steuerung der Haushaltsmittel und eine Bündelung des erforderlichen Fachwissens möglich sei.

Die Praxis, Verträge über die Miete und Pacht von Dienstgrundstücken und Diensträumen sowie über die Vergabe von Reinigungsarbeiten einem Genehmigungsvorbehalt zu unterwerfen, gibt es – soweit ersichtlich – in keinem anderen Ressortbereich. Hierfür besteht auch bei den geprüften Gerichten keine Notwendigkeit.

2.1.3 Personalaktenführung

Die Personalgrundakten der Beschäftigten wurden bei den unmittelbar dienstaufsichtführenden Behördenleitern geführt. Den anderen Justizbehörden oblag die Führung der Personalnebenakten. Die personalverwaltenden Stellen (Ministerium der Justiz oder Präsidenten der oberen Landesgerichte) benötigten die Nebenakten weitaus häufiger als die dienstaufsichtführenden Behördenleiter die Grundakten. Würden die Grundakten bei den personalverwaltenden Stellen und bei den nachgeordneten Justizbehörden nur noch Teilakten (statt Nebenakten) geführt – wie beispielsweise im Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen –, ließe sich vor allem bei den nachgeordneten Justizbehörden eine merkliche Entlastung erreichen.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass die derzeitige Aufteilung der Zuständigkeiten erst vor dreieinhalb Jahren nach langen Diskussionen getroffen worden sei. Darüber hinaus werde das für eine effektive Entlastung notwendige neue Personalverwaltungssystem nach heutigem Kenntnisstand erst im Jahr 2007 flächendeckend eingeführt sein.

In den Entscheidungsprozess über die Neuaufteilung der Zuständigkeiten bei der flächendeckenden Einführung des neuen Personalverwaltungssystems sollten die Vorschläge des Rechnungshofs einbezogen werden.

2.1.4 Stellenausschreibungen

Seit 1999 wurden alle Beförderungsstellen des einfachen, mittleren und gehobenen Dienstes im Justizblatt ausgeschrieben, obwohl der Landespersonalausschuss nach § 10 Abs. 1 Satz 6 Landesbeamtengesetz in den meisten Fällen allgemein eine Ausnahme von der Pflicht zur Stellenausschreibung zugelassen hatte. Das hat zu einer Vielzahl von Bewerbungen geführt, die aus verschiedenen Gründen zum Teil offensichtlich aussichtslos waren, weil z. B. Mindestwartezeiten oder Mindestlebensalter nicht erfüllt waren. Die Bearbeitung verursachte einen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand.

Die Landesjustizverwaltung hat erklärt, der Aufwand für Ausschreibungs- und Auswahlverfahren bei Beförderungsstellen werde – soweit möglich – verringert.

2.1.5 Liste der gemeinnützigen Einrichtungen

Um Richtern, Staatsanwälten und Amtsanwälten eine Orientierungshilfe an die Hand zu geben, führten die Oberlandesgerichte Listen über gemeinnützige Einrichtungen, die für die Zuweisung von Geldauflagen in Ermittlungs- und Strafverfahren sowie in Gnadensachen in Frage kommen. Außerdem erfassten sie die Anzahl und Beträge der Geldauflagen für statistische Zwecke.

Ein Vergleich dieser Liste mit der Zuweisungsstatistik ergab im Bezirk eines Oberlandesgerichts, dass lediglich ein Fünftel der eingetragenen Einrichtungen bei den Zuweisungen berücksichtigt wurde. Der Rechnungshof hat empfohlen, den Verwaltungsaufwand für die Führung der Listen zu verringern.

Das Ministerium hält die Liste über gemeinnützige Einrichtungen weiterhin für notwendig. Es solle jedoch geprüft werden, ob die Liste nur bei einem der beiden Oberlandesgerichte für beide Bezirke geführt werden könne und ob langfristig eine länderübergreifende Internetlösung möglich sei.

2.1.6 Kennzahlen über Arbeitsleistung und -aufwand

Die Kennzahlen über Arbeitsleistung und -aufwand[2)] für die Bearbeitung von Personalangelegenheiten, den Hausmeister- und den Reinigungsdienst waren bei den geprüften Gerichten sehr unterschiedlich.

Das Ministerium sieht sich derzeit nicht in der Lage, die Ursachen für die Unterschiede zu analysieren.

Der Rechnungshof hält es für notwendig, bei allen Gerichten einen effektiven Personaleinsatz sicherzustellen.

2.1.7 Weitere Vereinfachungen

Listen und Karteien wurden teils manuell, teils automationsgestützt geführt. Der Aufwand kann mit Hilfe weiterer automatisierter Standardanwendungen verringert werden.

Die Regelung über die Zeichnungsbefugnis war teilweise unzweckmäßig. Referenten und Sachgebietsleiter können entlastet werden, wenn das Zeichnungsrecht in stärkerem Umfang auf Sachbearbeiter übertragen wird.

Das Ministerium will die Vorschläge aufgreifen oder prüfen.

Zur Veröffentlichung von Personalnachrichten im Justizblatt wurden dieselben Daten viermal erfasst (einmal beim Ministerium der Justiz, zweimal beim Oberlandesgericht und einmal bei der mit dem Druck beauftragten Verlagsgesellschaft).

Das Ministerium hat erklärt, die mehrfache Datenerfassung werde künftig vermieden.

2.2 Personalbedarf

Bei Realisierung aller Vorschläge des Rechnungshofs zur Vereinfachung des Arbeitsablaufs einschließlich Privatisierung von Aufgaben werden bei den geprüften Gerichten Stellenanteile von zusammen 18,5 Stellen entbehrlich. Dies entspricht einer Minderung der Personalausgaben von rd. 650 000 € jährlich.

Von den 18,5 Stellen sind 13,3 Stellen bei einer Privatisierung von Aufgaben (Reinigungsdienst, Telefonzentrale) einsparbar. Diesen Einsparungen bei den Personalausgaben stehen zusätzliche Sachausgaben von 200 000 € jährlich für die Aufträge an private Unternehmen gegenüber.

Die Möglichkeit, durch die Beauftragung privater Unternehmen Ausgaben einzusparen, betrifft auch nicht in die Prüfung einbezogene Justizbehörden.

Das Ministerium hat sich zu den vorgeschlagenen Stelleneinsparungen nicht geäußert. Die geprüften Gerichte haben die Vorschläge weitgehend abgelehnt.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die aufgezeigten Möglichkeiten zur Verringerung der Belastungen des Landeshaushalts zu nutzen.

2) Z. B. betreute Fläche und Personalausgaben je m² Gebäudeinnenfläche für den Hausmeisterdienst.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) die turnusmäßigen Geschäftsprüfungen der Gerichte zu straffen,

b) Aufgaben – soweit möglich – zu delegieren,

c) den Arbeitsablauf, insbesondere bei der Personalaktenführung, den Stellenausschreibungen und der Führung der Liste der gemeinnützigen Einrichtungen, zu vereinfachen,

d) Kennzahlen über Arbeitsleistung und -aufwand in geeigneten Bereichen, wie für die Bearbeitung von Personalangelegenheiten, den Hausmeister- und den Reinigungsdienst, zu ermitteln,

e) geeignete Aufgaben, wie z. B. den Reinigungsdienst, im Rahmen der Personalfluktuation privaten Unternehmen zu übertragen,

f) entbehrliche Stellen einzusparen (ggf. „kw“-Vermerk).

Die Stellungnahmen des Ministeriums der Justiz und der Gerichte sind unter Nr. 2 dargestellt.

25. Organisation und Personalbedarf der Ämter für soziale Angelegenheiten

Bei den Ämtern für soziale Angelegenheiten bestanden noch Rationalisierungsmöglichkeiten, obwohl beim Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung und bei den nachgeordneten Ämtern von 1996 bis Ende 2000 durch die Neuorganisation der Versorgungs- und Sozialverwaltung insgesamt 254 Stellen (27 %) eingespart wurden.

Die Ämter für soziale Angelegenheiten hatten über den Bedarf hinaus Referate gebildet. Es waren zu viele höher bewertete Planstellen für Referenten und Sachbearbeiter mit besonderen Aufgaben ausgewiesen. Nicht mehr erforderliche Referate für Querschnittsaufgaben (sog. Leiterreferate) wurden beibehalten.

Die Bürger-Service-Büros waren unzureichend ausgelastet. Außerdem war der Aufwand für das Projekt eines mobilen Bürger-Service-Büros hoch.

Die Leistungsfähigkeit moderner Informations- und Kommunikationstechnik zur Vereinfachung und Beschleunigung des Arbeitsablaufs wurde nicht genügend genutzt.

Die Ämter für soziale Angelegenheiten betrieben kein systematisches Controlling. Ein effektives Berichtswesen fehlte.

Die Zweigstellen des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung waren nicht hinreichend in die Ämter für soziale Angelegenheiten integriert.

1. Allgemeines

Seit der letzten Prüfung der Organisation und des Personalbedarfs der Versorgungsämter durch den Rechnungshof[1)] wurde die Struktur der Versorgungs- und Sozialverwaltung umfassend geändert. Bei den früheren Versorgungsämtern, die seit dem 1. Februar 1999 die Bezeichnung „Amt für soziale Angelegenheiten“[2)] tragen, wurden Zweigstellen des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung errichtet.

Die Ämter für soziale Angelegenheiten erhielten zusätzliche Aufgaben; so wurden die regionalen Außenstellen der ehemaligen Hauptfürsorgestelle[3)] in die Zweigstellen bei den Ämtern für soziale Angelegenheiten eingegliedert. Außerdem wurden den Zweigstellen die Heim- und Kindertagesstättenaufsicht, die Kriegsopferfürsorge, das Widerspruchsverfahren nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – sowie Aufgaben des öffentlichen Gesundheitswesens, der Gesundheitsfachberufe und aus dem Bereich Pharmazie zugewiesen.

1) Jahresbericht 1990, Tz. 12 (Drucksache 11/5214) und Jahresbericht 1991, Tz. 19 (Drucksache 12/1275).

2) Rundschreiben des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit vom 4. Januar 1999 (MinBl. S. 43).

3) Mit dem am 1. Juli 2001 in Kraft getretenen Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – wurde die Hauptfürsorgestelle in „Integrationsamt“ umbenannt.

Ferner wurde die interne Organisation der Ämter für soziale Angelegenheiten gestrafft. Die zuvor in Dezernate und Abschnitte gegliederten Ämter wurden 1999 in Referate eingeteilt. Zur Vertretung der Referenten und zur Wahrnehmung besonderer Aufgaben waren „Sachbearbeiter mit besonderer Aufgabenzuweisung“ bestellt. Innerhalb der Referate waren Teams gebildet.

Mit den durchgeführten Maßnahmen wurde das bei der Errichtung des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung erklärte Ziel, das Personal vom 1. Januar 1996 an innerhalb von zehn Jahren um 30 % zu verringern[4], weitgehend verwirklicht. Bis Ende 2000 wurden von 949 Stellen 254 Stellen (27 %) eingespart.

Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung hat erklärt, die restlichen 30 Stellen zur Erreichung des Ziels in den Haushaltsjahren 2004 und 2005 abzubauen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Planstellen für Referenten und Sachbearbeiter mit besonderen Aufgaben

Alle bisher als Dezernenten eingesetzten Mitarbeiter wurden mit der Einführung der Referatsstruktur zu Referenten bestellt. Da mehr Dezernate bestanden als Referate erforderlich waren, wurden mehrere Referate ohne fachlichen Bedarf geteilt.

Nach einer internen Regelung des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung setzt eine Beförderung eines Sachbearbeiters des gehobenen Dienstes in die Besoldungsgruppe A 12 voraus, dass ihm ein Dienstposten mit besonderen Aufgaben zugewiesen ist. In der Praxis wurde in nahezu jedem Referat ein „Sachbearbeiter mit besonderer Aufgabenzuweisung“ unabhängig vom Bedarf bestellt.

Infolgedessen wurden zu viele höher bewertete Planstellen für Referenten und Sachbearbeiter mit besonderen Aufgaben ausgewiesen.

Das Landesamt hat zugesichert, es werde bei Änderungen der Aufbauorganisation hervorgehobene Stellen nur nach Bedarf ausweisen und besetzen. Die meisten der bei der Umorganisation geteilten Referate seien inzwischen nach dem Ausscheiden der Stelleninhaber wieder zusammengeführt worden.

2.2 Leiterreferate

Die Bearbeitung von Feststellungsverfahren nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch war in jedem Amt für soziale Angelegenheiten auf mehrere Organisationseinheiten verteilt und teilweise mit sachlich nicht zusammengehörenden Aufgaben gebündelt. Das führte zu einem Koordinierungsbedarf durch sog. Leiterreferate.

Die Leiterreferate waren ursprünglich gebildet, um innerhalb der ehemaligen Versorgungsämter eine einheitliche Rechtsanwendung sicherzustellen und Querschnittsfunktionen sowie Sammel- und Verteilungsaufgaben wahrzunehmen. Sie blieben auch nach der Organisationsänderung bestehen, obgleich angesichts der geringeren Zahl der verbliebenen Referate für soziales Entschädigungsrecht und Feststellungsverfahren nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch die koordinierende Funktion der Leiterreferate nicht mehr erforderlich war.

Das Landesamt beabsichtigt, vor dem Hintergrund der bisherigen Organisationsstraffung und der in den letzten Jahren erbrachten Stelleneinsparungen größere strukturelle Veränderungen erst in der nächsten Modernisierungsphase – ab dem Jahr 2006 – vorzunehmen.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die notwendigen Schritte zur baldmöglichen Auflösung der Leiterreferate nicht hinausgezögert werden sollten.

2.3 Bürger-Service-Büros

In den Ämtern für soziale Angelegenheiten wurden Bürger-Service-Büros als zentrale Anlaufstellen, insbesondere für Rat suchende schwerbehinderte Menschen, eingerichtet. Die dort eingesetzten Mitarbeiter waren zugleich Mitarbeiter eines Fachreferats. Da den Bürger-Service-Büros keine Aufgaben in Zeiten mit geringerem Publikumsverkehr zugewiesen waren, wechselten die Mitarbeiter ihren Arbeitsplatz im Tagesablauf entsprechend der Einsatzplanung.

Den Bürger-Service-Büros können zur besseren Auslastung weitere Aufgaben, z. B. das Ausweiswesen, übertragen werden.

Der Modellversuch eines mobilen Bürger-Service-Büros für Dienstleistungen der Ämter für soziale Angelegenheiten in weiter entfernt liegenden Verbandsgemeinden verursachte einen hohen Mehraufwand. Das lag u. a. auch an der unzureichenden Unterstützung durch Informationstechnik. Von den auswärtigen Einsatzorten war ein Zugriff auf den Datenbestand der Ämter aus Sicherheitsgründen nicht möglich. Rat suchende Bürger mussten sich deshalb rechtzeitig zu einem Termin anmelden, Akten und benötigte Vordrucke mussten mitgeführt und die Daten später im Innendienst nacherfasst werden.

4) Entwurf des Landesgesetzes zur Neuordnung des öffentlichen Gesundheitswesens und zur Errichtung des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung (Drucksache 12/6841, Begründung zu Artikel 3).

Das Landesamt hat mitgeteilt, eine Zentralisierung des Ausweiswesens sei nicht vorgesehen. Es sieht bei einer Verlagerung dieser Aufgaben auf die Bürger-Service-Büros die Gefahr einer fachlichen Unterforderung der dort eingesetzten Mitarbeiter und gibt der ganzheitlichen Aufgabenerledigung in den Teams der Fachreferate den Vorzug. Das Modellprojekt eines mobilen Bürger-Service-Büros werde nicht in eine dauerhafte Struktur überführt.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist eine Übertragung weiterer Aufgaben zur besseren Auslastung der Bürger-Service-Büros unerlässlich.

2.4 Referate für soziales Entschädigungsrecht

Den Referaten für soziales Entschädigungsrecht obliegt die Festsetzung von Rentenleistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz. In diesem Bereich war noch ein veraltetes Großrechnerverfahren eingesetzt, welches die Geschäftsprozesse nur unzureichend unterstützte. Daher mussten manuell Karteien geführt, Fristen überwacht und verschiedene statistische Daten erfasst werden. Außerdem waren Referenten und Sachbearbeiter des gehobenen Dienstes wegen eines unzeitgemäßen Zeichnungsrechts zu stark mit Unterschriftsleistungen und der Datenfreigabe befasst. Deshalb verblieb ihnen weniger Zeit für die Erledigung schwieriger Aufgaben.

Das Landesamt hat mitgeteilt, mit der Einführung eines neuen Anwendungsprogramms im Jahr 2003 würden die Sachbearbeiter durch eine integrierte Vorgangsbearbeitung weiter unterstützt. Listen und Karteikarten würden nicht mehr manuell geführt werden.

2.5 Feststellungsverfahren nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch

Bei den Feststellungsverfahren nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch wurde der Arbeitsablauf aufgrund einer nicht mehr zeitgemäßen Informationstechnik unzureichend unterstützt. Außerdem blieben die Vorteile der Teamarbeit weitgehend ungenutzt.

Das Landesamt hat erklärt, die informationstechnische Ausstattung sei inzwischen verbessert worden. Zu weiteren Veränderungen habe eine Arbeitsgruppe „Optimierung des Feststellungsverfahrens SGB IX“ Vorschläge erarbeitet, deren Umsetzung geprüft werde.

2.6 Integrationsämter

Alle Integrationsämter waren zu klein, um die Referenten mit Führungsaufgaben auszulasten. Daher nahmen die Referenten auch Sachbearbeiteraufgaben wahr. Zudem war die Bearbeitung schwieriger Fälle (z. B. Widersprüche) Sachbearbeitern mit besonderer Aufgabenzuweisung zugewiesen. Die anderen Sachbearbeiter hatten zu geringe Entscheidungsbefugnisse. Die Unterstützung durch Assistenzkräfte war in den Ämtern für soziale Angelegenheiten sehr unterschiedlich ausgeprägt. Nachvollziehbare Personalbemessungszahlen gab es nicht, auch waren keine Qualitätsmaßstäbe festgelegt.

Der Arbeitsablauf wurde durch die Informations- und Kommunikationstechnik unzureichend unterstützt. Die vorhandene Datenbank stellte wichtige Steuerungsdaten nicht bereit. Schriftverkehr und Abrechnungen waren zu wenig standardisiert. Zu viele Daten mussten nach wie vor manuell erfasst werden.

Das Landesamt führt aufgrund der Prüfungsfeststellungen eine weitergehende interne Untersuchung durch.

2.7 Aufsicht über Heime und Kindertagesstätten

In der Heimaufsicht war die Zusammenarbeit mit anderen beteiligten Stellen, wie z. B. dem Medizinischen Dienst der Krankenversicherung, unzureichend. Außerdem wurden die anfallenden Arbeiten nicht hinreichend nach Menge und zeitlicher Inanspruchnahme erfasst, um den Personalbedarf verlässlich ermitteln zu können. Ferner war das in der Heimaufsicht genutzte DV-Anwendungsprogramm nicht mit den eingesetzten modernen Büroanwendungen kompatibel.

Die Kindertagesstättenaufsicht hatte den meisten Kindertagesstätten auch zehn Jahre nach In-Kraft-Treten des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – noch keine Betriebserlaubnis nach diesem Gesetz erteilt. Die Zahl der Begehungen von Kindertagesstätten ohne besonderen Anlass blieb hinter den Vorgaben zurück. Ein Berichtswesen, welches die für die Personalbemessung notwendigen Daten hätte bereitstellen können, bestand nicht. Das Landesamt hatte sich zu viele Entscheidungsbefugnisse vorbehalten. Zudem wurde das Zeichnungsrecht von Referenten und Sachbearbeitern nicht einheitlich gehandhabt.

Das Landesamt hat erklärt, es strebe eine Verbesserung der Abstimmung der Prüftätigkeit der Heimaufsicht sowie des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung an. Zur Unterstützung der Sachbearbeitung sei ein neues DV-Verfahren eingeführt worden, das auch statistische Auswertungen ermögliche. Personalbemessungszahlen würden in eigener Verantwortung festgelegt und Zeichnungsbefugnisse weitgehend delegiert werden. Die Arbeitsrückstände bei den Betriebserlaubnissen für Kindertagesstätten würden in einem Zeitraum von etwa 18 Monaten abgebaut.

2.8 Controlling

Ein Controlling zur ergebnisorientierten Koordination von Planung, Kontrolle und Informationsversorgung wurde von den Ämtern für soziale Angelegenheiten nicht systematisch betrieben. Ein effektives Berichtswesen sowie Leistungsvergleiche zwischen den Organisationseinheiten und den Ämtern (Benchmarking) fehlten.

Das Landesamt hat mitgeteilt, es habe eine Projektgruppe eingerichtet, die ein Konzept für den Einsatz betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente erarbeite.

2.9 Zweigstellen des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung

Bei den Ämtern für soziale Angelegenheiten waren Zweigstellen des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung eingerichtet. Die Befugnisse der Leiter der Ämter für soziale Angelegenheiten für die Zweigstellenaufgaben waren eingeschränkt, insbesondere fehlte die Zuständigkeit für die statusrechtlichen Belange der Mitarbeiter. Das erschwerte organisatorische Änderungen in den Ämtern.

Das Landesamt hat erklärt, die volle Integration der Zweigstellenaufgaben in die Ämter für soziale Angelegenheiten werde angestrebt.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) die Zahl der Stellen für Referenten und Sachbearbeiter mit besonderen Aufgaben auf den Bedarf zu begrenzen,

b) die nicht mehr erforderlichen Referate für Querschnittsaufgaben (sog. Leiterreferate) baldmöglich aufzulösen,

c) für eine bessere Auslastung der Bürger-Service-Büros zu sorgen,

d) moderne Informations- und Kommunikationstechnik stärker zur Vereinfachung und Beschleunigung des Arbeitsablaufs zu nutzen,

e) ein systematisches Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen einzuführen,

f) die Zweigstellen des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung vollständig in die Ämter für soziale Angelegenheiten zu integrieren.

Die Stellungnahme des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung ist unter Nr. 2 dargestellt.

26. Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesärztekammer und der Bezirksärztekammern

Alle Kammern erbrachten über- und außertarifliche Leistungen. Bei der Landesärztekammer und den Bezirksärztekammern Koblenz, Pfalz und Rheinhessen wurden Stellen zu hoch ausgewiesen. Insgesamt ergaben sich dadurch im Jahr 2001 vermeidbare Ausgaben von 347 000 €.

Bei der Landesärztekammer, den Bezirksärztekammern Pfalz und Trier waren insgesamt 6,3 Stellen ohne Nachteile für eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung entbehrlich. Personalausgaben von insgesamt 334 000 € jährlich können eingespart werden.

Die Landesärztekammer erhob für die Durchführung von Schlichtungsverfahren und für die Betriebsführung einer ärztlichen Stelle keine kostendeckenden Entgelte. Im Jahr 2001 entstand dadurch eine finanzielle Belastung von 155 000 €.

Bei einem Abbau der vermeidbaren Ausgaben kann die Beitragsbelastung für die Kammermitglieder um insgesamt 836 000 € jährlich verringert werden. Weitere Möglichkeiten zur Kostensenkung ergeben sich aus den nachfolgenden Empfehlungen.

Die Verwaltungsorganisation und der Aufgabenvollzug bei den Kammern können erheblich gestrafft werden. Bei einer Eingliederung der Versorgungseinrichtungen der Bezirksärztekammern Koblenz und Trier in die Geschäftsstellen lassen sich Personalausgaben von 130 000 € jährlich je Kammer einsparen. Außerdem kann der Aufgabenvollzug wirtschaftlicher gestaltet werden, wenn gleichartige Aufgaben der Bezirksärztekammern arbeitsteilig und mit landesweiter Zuständigkeit bei jeweils einer Kammer konzentriert werden.

Zusätzliche erhebliche Verbesserungen lassen sich durch die Bildung einer gemeinsamen Geschäftsstelle für alle Ärztekammern einschließlich der Versorgungseinrichtungen erreichen. Dadurch können die Aufgaben der Kammern mit 24 Stellen weniger als bisher erledigt und die Kammerbeiträge um weitere 1,4 Mio. € jährlich gesenkt werden.

Im Rahmen der Gesundheitsreform sollen die vier Kassenärztlichen Vereinigungen zusammengelegt werden. In diesem Zusammenhang ist auch eine Zusammenlegung der Kammern zu erwägen.

1. Allgemeines

Die Landesärztekammer Rheinland-Pfalz und die Bezirksärztekammern Koblenz, Pfalz, Rheinhessen und Trier sind nach Maßgabe des Heilberufsgesetzes[1)] die gesetzlich berufenen Vertretungen der in Rheinland-Pfalz in ihrem Beruf tätigen Ärzte. Sie wirken bei den Aufgaben des öffentlichen Gesundheitswesens mit und nehmen die beruflichen, wirtschaftlichen und sozialen Belange der Gesamtheit ihrer Mitglieder wahr (§ 3 Abs. 1 HeilBG).

Die Kammern sind rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung (§ 2 HeilBG). Ihre Organe sind die Vertreterversammlung und der Vorstand (§ 6 Abs. 1 HeilBG). Die Kammern unterliegen der Rechtsaufsicht des Landes (§ 17 Abs. 1 HeilBG), die vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit ausgeübt wird.

Die Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenversorgung der Kammermitglieder wird durch die Bezirksärztekammern sichergestellt, die hierzu entweder eigene Versorgungseinrichtungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit unterhalten (Bezirksärztekammern Koblenz und Trier) oder der Bayerischen Ärzteversorgung angeschlossen sind (Bezirksärztekammern Pfalz und Rheinhessen).

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kammern geprüft. Dabei wurde insbesondere untersucht, ob

- wirtschaftlich und sparsam verfahren wurde (§ 90 Nr. 3 LHO),
- die Aufgabe mit geringerem Personal- und Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann (§ 90 Nr. 4 LHO),
- die Belastung der Mitglieder durch Beiträge im Hinblick auf die gesetzliche Pflichtmitgliedschaft nicht unangemessen hoch war.

Die Prüfung umfasste Geschäftsvorgänge der Jahre 1999 bis 2002.

Der Rechnungshof hat am 13. Oktober 2003 das Ministerium über das Ergebnis der Prüfung unterrichtet. Nach Auswertung der Äußerungen der Kammern zu den Prüfungsmitteilungen hat er es mit Schreiben vom 8. Dezember 2003 gegenüber dem Ministerium für erforderlich gehalten, dass vom aufsichtführenden Ministerium bei der Genehmigung des Haushaltsplans der Kammern gemäß § 16 Abs. 1 Satz 5 Heilberufsgesetz aus den Prüfungsmitteilungen gebotene Folgerungen gezogen werden. Eine Äußerung hierzu lag bei der Beschlussfassung über den Jahresbericht noch nicht vor.

1) Heilberufsgesetz (HeilBG) vom 20. Oktober 1978 (GVBl. S. 649), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2002 (GVBl. S. 481), BS 2122-1.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Stellenplan und Vergütung

Die Bezirksärztekammer Trier beschäftigte kein eigenes Personal. Dieses stellte die Kassenärztliche Vereinigung (KV) Trier gegen Entgelt. Eine Übersicht im Haushaltsplan über dieses Personal lag nicht vor.

Damit fehlte eine wesentliche Grundlage für die Beschlussfassung der Vertreterversammlung über die Personalausstattung und die Vergütung des Personals der Kammer.

Bei den übrigen Kammern ließ der Stellenplan die Höhe der tatsächlichen Vergütungen nicht erkennen. Das galt insbesondere für die leitenden Angestellten der Kammern. Soweit in den Arbeitsverträgen nicht anderes bestimmt ist, ist grundsätzlich der Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) maßgeblich.

Außerdem waren den Haushaltsplänen über- und außertarifliche Leistungen nicht zu entnehmen. So zahlten die Landesärztekammer an einen Mitarbeiter und drei Bezirksärztekammern an alle Mitarbeiter neben der „Weihnachtszuwendung“ ein sog. 14. Monatsgehalt.

Dem von der Bezirksärztekammer Trier gezahlten 14. Monatsgehalt lag eine zusätzlich zu der tariflichen Wochenarbeitszeit vereinbarte Mehrarbeit von zwei Stunden (statt 38,5 Stunden 40,5) zugrunde. Dies entsprach Ausgaben von 73 000 € jährlich, die der KV unabhängig von einem Mehrarbeitsbedarf zu erstatten waren. Ob die Mehrarbeit tatsächlich erbracht wurde, war nicht überprüft worden. Weitere Folge war, dass jährlich über die vereinbarte Mehrarbeit hinaus 62 Stunden je Kraft und somit nahezu 32 000 € ohne sachlichen Grund vergütet wurden.

Außerdem gewährten die Landesärztekammer und die Bezirksärztekammern Koblenz, Pfalz und Rheinhessen ihrem Personal u. a. Leistungs-, Funktions-, Alters- und Treuezulagen, Aufwands- und Sitzungsentschädigungen, Essenszuschüsse, Reisekostenerstattungen, Kinderbetreuungsbeträge, Zusatzurlaub und zinsgünstige Darlehen, die über die im öffentlichen Dienst tariflich zulässige Höhe hinausgingen.

Ferner waren mehrere Stellen der Kammern im Vergleich zu den im Bereich der Landes- und Kommunalverwaltung geltenden Maßstäben des BAT um zwei oder drei Vergütungsgruppen zu hoch ausgewiesen.

Die Mehrkosten der einzelnen Kammern wegen zu hoher Eingruppierungen sowie über- und außertariflicher Leistungen betrugen im Jahr 2001:

Gründe	Mehrkosten im Jahr 2001 in €				
	Landesärztekammer	Bezirksärztekammer Koblenz	Bezirksärztekammer Pfalz	Bezirksärztekammer Rheinhessen	Bezirksärztekammer Trier
Zu hohe Eingruppierungen	39 000	21 000	27 000	30 000	–[2)]
Über-/außertarifliche Leistungen	70 000	63 000	43 000	22 000	32 000
Summe	109 000	84 000	70 000	52 000	32 000

Nach § 8 Abs. 1 HeilBG beschließt die Vertreterversammlung über den Haushaltsplan und somit auch über den Stellenplan. Dieser muss Angaben über alle wesentlichen Zusatzzahlungen enthalten, damit die Vertreterversammlung eine für die Verwaltung verbindliche Ermächtigung beschließen kann.

Unabhängig hiervon sind die Kammern bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden (§ 16 Abs. 1 Satz 4 HeilBG). Gemessen an den tariflichen Leistungen für den öffentlichen Dienst wurde diesen Grundsätzen in zahlreichen Fällen nicht hinreichend Rechnung getragen.

Die Kammern haben erklärt, dass sie nicht tarifgebunden im Sinne des Tarifvertragsgesetzes seien. Die Mitglieder der Vertreterversammlung seien über die Zusammensetzung des jeweiligen Haushaltsplans stets umfassend unterrichtet worden und hätten im Rahmen der Aufstellung des Haushalts auch die über- und außertariflichen Leistungen beschlossen. Die Bezirksärztekammer Trier hat ergänzend darauf hingewiesen, dass die Vertreterversammlung ab dem Haushaltsplan 2003 „neben der Einstufung in den – entsprechend angewandten – Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) über die gezahlten Vergütungen informiert wird“. Einschnitte bei dem 14. Monatsgehalt könnten nur gemeinsam mit der KV Trier erfolgen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist die Vergütung des Personals – auch im Hinblick auf die Zwangsmitgliedschaft der Ärzte – an den tariflichen Bestimmungen für den öffentlichen Dienst auszurichten. Alle Leistungen sind im Haushaltsplan transparent darzustellen.

2) Infolge der Personalgestellung durch die KV Trier nicht ermittelbar.

2.2 Personalausstattung und Personalausgaben

Die Personalausstattung und die Personalausgaben bei der Landesärztekammer und den vier Bezirksärztekammern sind nachfolgend dargestellt:

Kammer	Landesärztekammer	Bezirksärztekammer Koblenz	Bezirksärztekammer Pfalz	Bezirksärztekammer Rheinhessen	Bezirksärztekammer Trier
Vollzeitstellen am 31. Dez. 2001	15,0	11,0	11,6	8,3	11,5
Personalausgaben im Jahr 2001 in €	1 163 053	531 457	632 107	418 349	572 087
Personalausgaben/ Stelle in €	77 537	48 314	54 492	50 403	49 747

2.2.1 Personalbedarf

Bei den Kammern fehlten Ermittlungen darüber, ob und inwieweit das eingesetzte Personal zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Nach dem Ergebnis der Prüfung waren

– eine Stelle für Sekretariatsaufgaben (Personalausgaben 35 000 € jährlich) bei der Landesärztekammer,

– eine Stelle für einen der beiden Geschäftsführer (Personalausgaben 80 000 € jährlich) und eine Halbtagsstelle (Personalausgaben 30 000 € jährlich) bei der Bezirksärztekammer Pfalz[3)]

entbehrlich.

Die Landesärztekammer hat erklärt, dass derzeit zwar eine Sekretariatsstelle nicht besetzt sei, langfristig jedoch die Einsparung einer Stelle nicht möglich erscheine. Die Bezirksärztekammer Pfalz will hinsichtlich der Geschäftsführung die „Empfehlung des Rechnungshofs wohlwollend beobachten“. Zu der entbehrlichen Halbtagsstelle hat sie lediglich auf die ihr zugewiesenen Aufgaben verwiesen, die eindeutig überregionalen Bezug hätten.

Nach dem Ergebnis der Prüfung können die Aufgaben mit weniger Personal erledigt werden.

2.2.2 Personalgestellung

Der Bezirksärztekammer Trier war die Größenordnung des von der KV Trier jährlich in Rechnung gestellten Personals nicht genau bekannt. Im Rahmen der Prüfung des Rechnungshofs teilte die KV Trier der Bezirksärztekammer Trier mit, dass sie 11,5 Stellen berechnet habe. Danach waren Personalausstattung und Personalausgaben der Bezirksärztekammer Trier höher als bei der nach der Zahl der Kammermitglieder doppelt so großen Bezirksärztekammer Koblenz.

Die Bezirksärztekammer Trier hat mitgeteilt, dass sie ab dem Jahr 2004 insgesamt 3,8 Stellen weniger in Anspruch nehmen wolle. Dadurch können die Personalausgaben um 189 000 € jährlich zurückgeführt werden.

2.3 Nicht durch Beiträge zu finanzierende Kammeraufgaben

2.3.1 Schlichtungsausschuss der Landesärztekammer

Die Landesärztekammer hat zur Beilegung von Streitigkeiten, die sich aus der Berufsausübung zwischen Kammermitgliedern und Dritten ergeben, einen Schlichtungsausschuss eingerichtet (§ 5 b Abs. 1 HeilBG). Die Kosten des Schlichtungsverfahrens trägt nach einer Vereinbarung zwischen der Landesärztekammer und einem Versicherungsverband der jeweilige Haftpflichtversicherer des beteiligten Kammermitglieds durch Erstattung einer Kostenpauschale.

Nach dem Ergebnis der Prüfung reichte die Pauschale nicht zur Deckung der Kosten aus. In den Jahren 2000 und 2001 ergaben sich Belastungen des Haushalts von 120 000 € und 105 000 €.

Zur Empfehlung des Rechnungshofs, möglichst kostendeckende Entgelte zu vereinbaren, hat die Landesärztekammer mitgeteilt, dass nach den Erfahrungen anderer Landesärztekammern derzeit keine höheren Pauschalen erzielt werden könnten.

Das sollte die Landesärztekammer nach Auffassung des Rechnungshofs nicht daran hindern, eine höhere Kostenerstattung anzustreben.

3) Die Kammer hatte abweichend von § 20 Abs. 1 ihrer Hauptsatzung die Leitung der Geschäftsstelle zwei Geschäftsführern übertragen. Die Geschäftsleitung der übrigen Bezirksärztekammern und der Landesärztekammer oblag jeweils einem Geschäftsführer.

2.3.2 Betrieb einer ärztlichen Stelle

Die Landesärztekammer hatte aufgrund einer Vereinbarung mit dem damaligen Ministerium für Umwelt der KV Trier die Betriebsführung der nach der Röntgenverordnung vorgeschriebenen ärztlichen Stelle übertragen. Die Kammer trägt nach dieser Vereinbarung die Kosten der ärztlichen Stelle und erhebt dafür von den Röntgengerätebetreibern Gebühren. Soweit die Gebühren nicht zur Deckung der Kosten ausreichen, hat sich die Kammer verpflichtet, „eine verbleibende Unterdeckung zu übernehmen“.

Die der Kammer für das Jahr 2001 vorgelegte Einnahme-/Ausgaberechnung der KV für die ärztliche Stelle schloss mit einem Fehlbetrag von 50 000 € ab. Die Höhe der Kosten und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung wurden bislang nicht überprüft. Deshalb war der Kammer nicht bekannt, wie viel Personal die KV Trier mit welcher Vergütung zur Durchführung der übertragenen Aufgaben berechnete und inwieweit das Personal ausgelastet war.

Die Kammer hat erklärt, dass die KV Trier trotz bestehender Unterdeckung auf die Anwendung der vertraglichen Vereinbarung verzichtet habe. Zu der Empfehlung, die Personalkosten transparent zu machen und auf einen wirtschaftlichen Einsatz des benötigten Personals hinzuwirken, hat sie sich nicht geäußert.

2.4 Organisationsreform

Die Geschäftsstellen der Bezirksärztekammern und die Geschäftsstelle der Landesärztekammer sind nach Aufgabenumfang und Personalbestand verhältnismäßig klein. Personalausfälle durch Krankheit und Urlaub konnten zum Teil nur mit erheblichen Problemen aufgefangen werden. Das Verhältnis von Leistungen und Personaleinsatz wurde beeinträchtigt, weil die Möglichkeiten standardisierter und automatisierter Verfahren auf der Grundlage größerer Arbeitsmengen nicht hinreichend genutzt werden konnten und zu kleine Organisationseinheiten (nicht mehr als zwei Vollzeitkräfte) bestanden.

2.4.1 Organisation der Versorgungseinrichtungen

Im Jahr 2001 hatten die Versorgungseinrichtung der Bezirksärztekammer Koblenz im Durchschnitt 12,1 Vollzeitkräfte und die Versorgungseinrichtung der Bezirksärztekammer Trier 7,8 beschäftigt. Beide Versorgungseinrichtungen führten – neben ihren versicherungs- und vermögensbezogenen Hauptaufgaben – die gleichen Verwaltungsarbeiten (z. B. Buchhaltung, Kassen- und Bankgeschäfte, Einkauf, Personalsachbearbeitung und -bewirtschaftung, Reise- und Sitzungskostenabrechnung, Festsetzung und Einzug fälliger Zahlungen) wie die Geschäftsstellen der Kammern aus.

Zur zweckmäßigeren Aufgabenerledigung sollten in einem ersten Schritt die Versorgungseinrichtungen der Bezirksärztekammern Koblenz und Trier in die jeweiligen Geschäftsstellen eingegliedert werden. Damit könnten bei beiden Kammern

– jeweils die Stelle eines Geschäftsführers sowie eine Stelle im Bereich der Verwaltung (Personalausgaben von insgesamt 130 000 € jährlich) eingespart werden,

– die Vorteile der Arbeitsteilung und Spezialisierung besser genutzt werden,

– moderne Informations- und Kommunikationstechniken zur Rationalisierung der Verwaltungsaufgaben eingesetzt werden.

Weitere Kosteneinsparungen könnten sich ergeben, wenn in einem weiteren Schritt die Geschäftsstellen der Bezirksärztekammern Koblenz und Trier mit den Versorgungseinrichtungen organisatorisch verbunden und in eine Landesgeschäftsstelle für alle Ärztekammern eingegliedert würden (vgl. Nr. 2.4.3). Dabei könnten die versicherungs- und vermögensbezogenen Aufgaben der Versorgungseinrichtungen in eigenständigen, aber größeren Organisationseinheiten – getrennt von den Verwaltungsgeschäften der Kammern – wahrgenommen werden.

Die Versorgungseinrichtungen haben dagegen eingewandt, dass sie – im Unterschied zu den Kammergeschäftsstellen – versicherungswirtschaftliche Betriebe seien, deren Mitgliederzahl und -struktur sich nicht mit denen ihrer Kammer deckten. Auch die benutzte Software sei eine andere. Zudem sei von den betroffenen Mitgliedern der Wunsch nach Zusammenlegung der Versorgungswerke bisher nicht geäußert worden.

Der Vorschlag des Rechnungshofs, die selbständigen Organisationseinheiten unter einer einheitlichen Leitung mit einer gemeinsamen „inneren Verwaltung“ zu führen, lässt die Organisation für die Wahrnehmung der Hauptaufgaben unberührt. Das Ministerium sollte darauf hinwirken, dass die aufgezeigten Möglichkeiten zur Nutzung von Wirtschaftlichkeitsreserven von den Vertreterversammlungen beraten werden.

2.4.2 Bildung von Aufgabenschwerpunkten

Der Aufgabenvollzug kann wirtschaftlicher gestaltet werden, wenn sich die bestehenden Kammergeschäftsstellen zu einem arbeitsteiligen Verbund zusammenschließen. Bisher dezentral durchgeführte gleichartige Tätigkeiten (z. B. Einkauf von Geschäfts- und Bürobedarf, Melde- und Beitragswesen, Anerkennungsverfahren, Arzthelferinnenausbildung) können von jeweils einer Kammer zentral erledigt werden.

Durch die Bildung von Aufgabenschwerpunkten können bei den Kammern größere Organisationseinheiten geschaffen und effiziente Verfahren eingesetzt werden.

Die Kammern haben ausgeführt, dass bei der vorgeschlagenen Organisation die Vorteile der regionalen Strukturen verloren gingen. So könne das Meldewesen nicht zentral organisiert werden, ohne die gesetzliche Aufgabe der Berufsaufsicht über die Kammermitglieder in erheblichem Maße zu schwächen. Gemeinsame Einkäufe würden durch Lagerhaltung, Transport und interne Verwaltung hohe Kosten produzieren.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die Erteilung von Aufträgen sowie die Steuerung und Überwachung von Einkäufen zentral organisiert werden können, ohne dass zusätzliche Lager- und Transportkosten anfallen. Die vor allem von den Bezirksärztekammern geforderte Ortsnähe der Geschäftsstellen zu den Kammermitgliedern kann bei der gegebenen Informationstechnik und Vernetzung der Kammern untereinander kein entscheidendes Hindernis für die aus wirtschaftlichen Gründen gebotene Bündelung von Aufgaben sein.

2.4.3 Einrichtung einer gemeinsamen Geschäftsstelle und einer Ärztekammer

Weitere wirtschaftliche Verbesserungen und ein weitgehend einheitlicher Vollzug gleicher Aufgaben für die Mitglieder der Kammern könnten erzielt werden, wenn die Geschäfte der Landesärztekammer und der Bezirksärztekammern in einer gemeinsamen Geschäftsstelle erledigt würden.

Die Aufgabenspektren der Bezirksärztekammern unterscheiden sich kaum voneinander. Auch die Geschäftsstelle der Landesärztekammer nimmt viele gleichartige Fach- und Verwaltungsaufgaben wahr.

Für eine gemeinsame Geschäftsstelle der Bezirksärztekammern und der Landesärztekammer genügten ein (Haupt-)Geschäftsführer, ein stellvertretender Geschäftsführer und 31 weitere Vollzeitkräfte (insgesamt 33 Kräfte). Gegenüber dem Personalbestand der vier Bezirksärztekammern und der Landesärztekammer von insgesamt 57,4 Kräften ließen sich 24 Stellen im Rahmen der Personalfluktuation einsparen. Dadurch könnten Personalausgaben eingespart und die Kammerbeiträge um weitere 1,4 Mio. € jährlich gesenkt werden.

Im Zusammenhang mit der Bildung einer gemeinsamen Geschäftsstelle der Kammern sollte auch die Einrichtung einer Ärztekammer für das Land Rheinland-Pfalz erwogen werden. Die Frage einer Neuorganisation der Bezirksärztekammern und der Landesärztekammer stellt sich auch deshalb, weil die vier Kassenärztlichen Vereinigungen nach den Bestimmungen des GKV-Modernisierungsgesetzes [4] zu einer Kassenärztlichen Vereinigung des Landes zusammengelegt werden.

Die Kammern haben erklärt, dass es bundesweit in den Flächenländern keine Landesärztekammer gäbe, die nicht aus organisatorischen Gründen Bezirksstellen gebildet hätte. Der Vergleich mit der Ärztekammer Westfalen-Lippe zeige, dass dort die doppelte Anzahl von Kammermitgliedern [5] von insgesamt 170 Mitarbeitern in der Hauptverwaltung und zusätzlich von zwölf Verwaltungsbezirken mit im Schnitt 2,5 Mitarbeitern betreut würden. Einer näheren Prüfung des Vorschlags bedürfe es daher nicht. Eine Zusammenlegung aller Bezirksärztekammern mit der Landesärztekammer zu einer Ärztekammer des Landes Rheinland-Pfalz komme nicht in Betracht.

Hierzu ist zu bemerken, dass die Vertreterversammlungen über alle Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung beschließen (§ 8 HeilBG). Daher sollten auch die Entscheidungen über die Vorschläge des Rechnungshofs zu einer gestrafften und kostensparenden Neuorganisation den Vertreterversammlungen vorbehalten bleiben.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) in den Haushaltsplänen die Leistungen für das Personal transparent darzustellen,

b) über- und außertarifliche Leistungen und zu hohe Eingruppierungen – soweit möglich – abzubauen,

c) die Vergütungen an den tariflichen Bestimmungen für den öffentlichen Dienst auszurichten,

d) entbehrliche Stellen einzusparen,

e) kostendeckende Entgelte für Aufgaben festzusetzen, die nicht durch Beiträge der Kammermitglieder zu finanzieren sind.

Der Rechnungshof hat außerdem angeregt, die aufgezeigten Möglichkeiten zur wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung durch Verbesserung der Organisation zu nutzen und hierzu zunächst die Versorgungseinrichtungen der Bezirksärztekammern Koblenz und Trier in die Geschäftsstellen dieser Kammern einzugliedern sowie bisher dezentral erledigte gleichartige Aufgaben arbeitsteilig bei jeweils einer Kammer zu konzentrieren. Anschließend sollte die Bildung einer gemeinsamen Geschäftsstelle für die Bezirksärztekammern und die Landesärztekammer sowie die Einrichtung einer Ärztekammer für das Land angestrebt und hierüber Entscheidungen der Vertreterversammlungen herbeigeführt werden.

Die Stellungnahmen der Landesärztekammer und der Bezirksärztekammern sind unter Nr. 2 dargestellt.

4) Artikel 1 Nr. 53 Buchstabe a des Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz) vom 14. November 2003 (BGBl. I S. 2190).

5) Die Landesärztekammer Rheinland-Pfalz hatte im Jahr 2001 etwa 16 000 Mitglieder.

27. Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter

Die finanzielle Ausstattung der Anstalt ist zu hoch. Sie konnte deshalb insbesondere

- **erhebliche Rücklagen bilden,**
- **ihre Beschäftigten deutlich besser vergüten als das Land vergleichbare Bedienstete,**
- **beachtliche Mittel für Öffentlichkeitsarbeit und Veranstaltungen einsetzen.**

1. Allgemeines

Die Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter in Ludwigshafen (LPR), eine Anstalt des öffentlichen Rechts, nimmt auf der Grundlage des Landesrundfunkgesetzes [1)] vor allem folgende Aufgaben wahr:

- Zulassung privater Rundfunkveranstalter (§ 5 LRG),
- Förderung von Offenen Kanälen (§ 57 LRG),
- Förderung von Projekten zur Förderung der Medienkompetenz (§ 69 Abs. 2 LRG),
- Förderung der landesrechtlich gebotenen technischen Infrastruktur zur Versorgung des Landes und von Projekten für neuartige Rundfunkübertragungstechniken (§ 69 Abs. 1 LRG).

Die Landeszentrale hat das Recht auf Selbstverwaltung (§ 62 Abs. 1 LRG). Sie unterliegt der Rechtsaufsicht der Landesregierung (§ 72 LRG). Der Haushalts- und Wirtschaftsplan der Anstalt bedarf der Zustimmung des Ministeriums der Finanzen (§ 71 Abs. 1 LRG).

Für das Haushalts- und Rechnungswesen sowie für die Rechnungsprüfung sind die für das Land jeweils geltenden Vorschriften entsprechend anzuwenden (§ 71 Abs. 2 LRG).

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landeszentrale geprüft (§ 71 Abs. 2 LRG). Schwerpunkt war die Prüfung der Verwendung des Anteils aus der einheitlichen Rundfunkgebühr nach § 40 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag (RStV)[2)] in den Jahren 1995 bis 2001.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Vorbemerkung

Die Einzelergebnisse der Prüfung einschließlich der Stellungnahmen der Anstalt, der Staatskanzlei und des Ministeriums der Finanzen sind in der Landtagsdrucksache 14/2494 dargestellt[3)]. In dem Prüfungsbericht hat der Rechnungshof zu den Punkten Stellung genommen, zu denen sich die Anstalt nach Übersendung eines Berichtsentwurfs geäußert hat.

Der überwiegende Teil der Beanstandungen, insbesondere im Bereich der Rücklagen, der Personalausgaben und der Öffentlichkeitsarbeit, war bereits Gegenstand früherer Prüfungsmitteilungen. Trotz entsprechender Forderungen des Rechnungshofs war ein Umsteuern der Anstalt nicht erkennbar.

2.2 Finanzielle Ausstattung

Die Landeszentrale finanziert sich überwiegend aus dem Anteil an der einheitlichen Rundfunkgebühr in Höhe von zwei Prozent. Daraus erhielt sie in den Jahren 1995 bis 2001 jährlich steigende Einnahmen von insgesamt 39,2 Mio. €. Die finanzielle Ausstattung der Anstalt ist zu hoch. Sie erzielte im Prüfungszeitraum beachtliche rechnungsmäßige Ergebnisse (Überschüsse), bildete erhebliche Rücklagen und verfügte über hohe Geldanlagen.

Die automatische Teilhabe der Landeszentrale an den Erhöhungen der Rundfunkgebühren war nicht sachgerecht. Nach § 40 Abs. 2 RStV hat das Land das Recht, der Anstalt nur einen Teil des Anteils an der Rundfunkgebühr zuzuweisen. Davon wurde bislang kein Gebrauch gemacht.

1) Landesrundfunkgesetz (LRG) vom 28. Juli 1992 (GVBl. S. 247), zuletzt geändert am 6. März 2003 (GVBl. S. 24, 68), BS 225-13.

2) Art. 1 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland – Rundfunkstaatsvertrag vom 31. August 1991 (GVBl. S. 369), zuletzt geändert am 1. April 2003 (GVBl. S. 24, 68), BS Anhang I 95.

3) Vgl. Vorbemerkungen Nr. 5 zum Jahresbericht.

2.3 Bildung von Rücklagen

Der Rücklagenbestand erhöhte sich im Prüfungszeitraum um 288 000 € auf 2,3 Mio. €. In mehreren Fällen wurden Rücklagen nicht für den vorgesehenen Zweck, sondern zur Bildung oder Erhöhung anderer Rücklagen verwendet. Die Landeszentrale hat 1997 die durch die Haushaltssatzung begrenzte Zuführung zur Rücklage für Investitionen in Offene Kanäle um 314 000 € überschritten. Die Anstalt hat für EDV- und Geräte-Investitionen eine Rücklage gebildet. Die Ausgaben dafür hätten aus dem laufenden Haushalt finanziert werden können. Die Landeszentrale hat die Rücklage zur Digitalisierung der Technik in Offenen Kanälen im Prüfungszeitraum nur unzureichend aufgelöst und entsprechende Aufwendungen aus dem laufenden Haushalt beglichen. Das Gleiche gilt für die Rücklage zur Förderung des privaten Rundfunks.

2.4 Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen der Anstalt stiegen von 1,5 Mio. € im Jahr 1994 um fast 84 % auf 2,8 Mio. im Jahr 2001. Sie waren überzogen. Die Zahl der Planstellen erhöhte sich bis 1999 um 41 % auf 41 Stellen. Die Zunahme der Planstellen betraf insbesondere Tarifgruppen, die dem höheren Dienst bei Beamten entsprechen. Die Vergütungen der Angestellten der Landeszentrale lagen weit über dem Niveau der Vergütungen, die den Angestellten des Landes nach dem BAT gewährt wurden. Die Vergütungen außertariflich entlohnter Leitungspersonen waren zu hoch. Insgesamt ergibt sich bei den Personalaufwendungen ein Einsparpotential von über 300 000 € jährlich. Hinzu kommen weitere Besserstellungen gegenüber den Angehörigen des öffentlichen Dienstes bei Nebenleistungen.

2.5 Öffentlichkeitsarbeit

Die Öffentlichkeitsarbeit der Anstalt orientierte sich im Hinblick auf die Personal- und Sachausgaben nicht in gebührender Form am Sparsamkeitsgebot. Weder verfuhr sie bei Veranstaltungen zurückhaltend, noch fiel die Durchführung von Kunstausstellungen und die Erstellung von Taschenkalendern in den Aufgabenbereich der Anstalt.

2.6 Offene Kanäle

Ende 2000 bestanden 27 Offene Kanäle. Deren Nutzung war sehr unterschiedlich. Bei den im Rahmen der Digitalisierung geplanten Investitionen zog die Anstalt keine hinreichenden Konsequenzen aus der unterschiedlichen Nutzung der Offenen Kanäle.

2.7 Geldanlagen

Die Landeszentrale verfügte seit 1997 täglich über Geldanlagen von durchschnittlich 3,1 Mio. €. Sie legte ihr Geld nur kurzfristig an und verzichtete dadurch in sieben Jahren auf Zinseinnahmen von über 100 000 €.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass eine automatische Beteiligung der Anstalt an Erhöhungen der Rundfunkgebühren zur Deckung ihres Finanzbedarfs nicht erforderlich ist. Er hat angeregt, von der im Rundfunkstaatsvertrag vorgesehenen Möglichkeit, ihr nur einen Teil des Anteils an der Rundfunkgebühr zuzuweisen, Gebrauch zu machen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Zuständigen weiter darauf hinwirken, die Rücklagen auf eine angemessene Höhe zu begrenzen, und dafür Sorge tragen, dass – unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit – insbesondere die überhöhten Personalaufwendungen zurückgeführt werden.

Speyer, 12. Januar 2004

Rechnungshof
Rheinland-Pfalz

Volker Hartloff
Präsident

Anlagen
zu dem Beitrag Nr. 3 – Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung –

Anlage 1

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben [1)]
– Laufende Einnahmen und Ausgaben (Laufende Rechnung) –

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	– Mio. € –										
Steuern	5 975	6 150	6 119	6 567	6 675	6 546	6 831	7 278	7 260	6 878	6 718
Steuerähnliche Abgaben	64	94	93	83	107	93	89	97	93	71	76
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	163	159	174	178	156	155	172	168	165	195	159
Zinseinnahmen	15	25	26	25	28	28	31	29	63	54	88
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	1 695	1 864	1 822	1 656	1 958	1 961	1 818	1 931	2 233	2 250	1 938
Schuldendiensthilfen	4	4	2	1	0	0	0	0	0	0	0
Sonst. laufende Einnahmen	261	280	311	333	322	324	327	329	318	326	324
Einnahmen d. laufenden Rechnung	8 177	8 576	8 547	8 843	9 246	9 107	9 268	9 832	10 132	9 774	9 303
Personalausgaben	3 781	3 943	4 040	4 212	4 326	4 373	4 362	4 495	4 560	4 681	4 632
Laufender Sachaufwand [2)]	651	671	702	735	777	775	766	820	838	847	1.122
Zinsausgaben	847	867	893	869	919	960	992	1 028	1 045	1 060	1 064
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	2 317	2 543	2 613	2 756	3 064	2 992	3 147	3 142	3 133	3 278	3 264
Schuldendiensthilfen	56	59	65	71	80	79	83	71	79	76	61
Ausgaben der laufenden Rechnung	7 652	8 083	8 313	8 643	9 166	9 179	9 350	9 556	9 655	9 942	10 143
Überschuss/Fehlbetrag (–) der laufenden Rechnung	525	493	234	200	80	– 72	– 82	276	477	– 168	– 840

1) Zum 1. Januar 2002 traten die neuen Richtlinien zur Haushaltssystematik des Landes (HsRL) – Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 15. Februar 2001, MinBl. S. 208 – in Kraft, mit denen die Haushaltspläne gestrafft wurden. Dies führte bei den Rechnungsergebnissen 2002 im Vergleich zu den Vorjahren zu Veränderungen bei der Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben.

2) Die höheren Ausgaben im Jahr 2002 sind insbesondere auf die Umsetzungen von Sozialleistungen des Kapitels 06 04 von der Gruppe 681 „Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen“ auf die Gruppe 671 „Erstattungen an Inland“ zurückzuführen.

Anlage 2

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
– Kapitalrechnung –

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	– Mio. € –										
Veräußerungserlöse[3)]	10	8	13	14	113	109	87	7	31	84	24
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	408	319	287	320	322	313	308	275	273	265	237
Sonstige Zuweisungen	3	10	7	3	0	0	0	0	0	0	0
Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	64	92	85	114	99	107	134	140	148	159	171
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	19	17	16	17	15	16	14	12	13	12	8
Einnahmen der Kapitalrechnung	504	446	408	468	549	545	543	434	465	520	440
Sachinvestitionen	396	356	339	361	412	426	343	352	364	373	158
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	512	495	457	491	565	490	517	511	482	481	485
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	341	336	305	302	335	315	325	290	334	295	304
Darlehen	318	363	303	331	305	253	220	178	201	172	143
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	2	4	47	10	13	9	12	17	15	22	17
Erwerb von Beteiligungen	3	3	0	2	0	1	1	1	0	0	3
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	11	15	18	19	21	19	22	24	24	14	25
Ausgaben der Kapitalrechnung	1 583	1 572	1 469	1 516	1 651	1 513	1 440	1 373	1 420	1 357	1 135
Fehlbetrag der Kapitalrechnung	1 079	1 126	1 061	1 048	1 102	968	897	939	955	837	695

3) Die höheren Einnahmen in den Jahren 1996 bis 1998 und 2001 sind insbesondere auf die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen zurückzuführen.

Anlage 3

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
– Besondere Finanzierungsvorgänge – [4]

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	– Mio. € –										
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	2 116	2 474	2 791	2 961	3 204	3 429	4 630	3 762	2 704	2 444	3 539
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken [5]	5	2	5	2	2	2	23	2	25	354	97
Einnahmen aus besonderen Finanzierungsvorgängen	2 121	2 476	2 796	2 963	3 206	3 431	4 653	3 764	2 729	2 798	3 636
Schuldentilgung	1 569	1 846	1 965	2 098	2 184	2 389	3 669	2 960	1 911	1 749	2 023
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke [6]	4	2	7	10	5	7	7	145	341	47	81
Ausgaben aus besonderen Finanzierungsvorgängen	1 573	1 848	1 972	2 108	2 189	2 396	3 676	3 105	2 252	1 796	2 104
Überschuss aus besonderen Finanzierungsvorgängen	548	628	824	855	1 017	1 035	977	659	477	1 002	1 532

4) Ohne haushaltstechnische Verrechnungen.

5) Den höheren Einnahmen in den Jahren 2001 und 2002 liegen im Wesentlichen Entnahmen aus den Ausgleichsrücklagen zugrunde.

6) Die höheren Ausgaben in den Jahren 1999 und 2000 sind insbesondere auf Zuführungen an die Ausgleichsrücklagen zurückzuführen. Ab dem Jahr 2001 sind die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz bei der Obergruppe 91 „Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke“ und somit nicht mehr, wie in den Jahren 1996 bis 2000, bei den Personalausgaben nachgewiesen.

Anlage 4

Übersicht über die Entwicklung der Personalausgaben

Haushaltsjahr	Personalausgaben	Veränderung gegenüber Vorjahr [7]	
	Mio. €	Mio. €	%
1992	3 781	261	7,4
1993	3 943	162	4,3
1994	4 040	97	2,5
1995	4 212	172	4,3
1996	4 326	114	2,7
1997	4 373	47	1,1 [8]
1998	4 362	– 11	– 0,2 [9]
1999	4 495	133	3,0
2000	4 560	65	1,5
2001	4 681	121	2,7 [10]
2002	4 632	– 49	– 1,1 [11]
2003 (Hpl.)	4 737	105	2,3
2004 (Hpl.-E.)	4 809	72	1,5
2005 (Fpl.)	4 953	144	3,0
2006 (Fpl.)	5 077	124	2,5
2007 (Fpl.)	5 204	127	2,5
2008 (Fpl.)	5 334	130	2,5

7) Die Veränderungsraten in der Anlage 4 wurden auf der Grundlage von €-Beträgen und im Übrigen auf der Grundlage gerundeter Mio. €-Beträge ermittelt.

8) Bei Berücksichtigung der Auslagerungen ergibt sich im Jahr 1997 ein Anstieg von 1,8 % (vgl. Jahresbericht 1998, Tz. 4, Drucksache 13/3970).

9) Bei Berücksichtigung der Auslagerungen ergibt sich im Jahr 1998 ein Anstieg von 2,0 % (vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 2, Drucksache 13/5380).

10) Die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz für die nach dem 30. September 1996 neu eingestellten Beamten zur Sicherung der künftigen Versorgung waren in den Jahren 1996 bis 2000 den Personalausgaben zugeordnet. Die Zuführungen 2001 von 88,2 Mio. DM (45,1 Mio. €) wurden im Haushaltsvollzug außerplanmäßig den besonderen Finanzierungsausgaben zugeordnet. Bei Außerachtlassung der Zuführungen in den Jahren 2000 und 2001 ergibt sich im Jahr 2001 eine Steigerung der Personalausgaben von 3,2 %.

11) Bei Berücksichtigung der Auslagerungen (Kapitel 08 06, 08 07, 14 30, 14 31 und 14 83 – ohne 14 02 –) ergibt sich im Jahr 2002 ein Anstieg von rd. 3 %.

Anlage 5

Übersicht über die Belastung der Steuereinnahmen und der allgemeinen Finanzzuweisungen durch die Personalausgaben

Haushalts-jahr	Steuern			Steuern, steuerähnliche Abgaben, Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, Ergänzungszuweisungen des Bundes		
	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr %	Belastung durch Personalausgaben %	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr %	Belastung durch Personalausgaben %
1992	5 975	7,6	63,3	6 810	9,7	55,5
1993	6 150	2,9	64,1	7 076	3,9	55,7
1994	6 119	– 0,5	66,0	7 004	– 1,0	57,7
1995	6 567	7,3	64,1	7 261	3,7	58,0
1996	6 675	1,6	64,8	7 490	3,2	57,8
1997	6 546	– 1,9	66,8	7 372	– 1,6	59,3
1998	6 831	4,4	63,9	7 576	2,8	57,6
1999	7 278	6,5	61,8	8 113	7,1	55,4
2000	7 260	– 0,2	62,8	8 444	4,1	54,0
2001	6 878	– 5,3	68,1	7 976	– 5,5	58,7
2002	6 718	– 2,3	68,9	7 541	– 5,5	61,4
2003 (Hpl.)	7 067	5,2	67,0	8 056	6,8	58,8
2004 (Hpl.-E.)	6 934	– 1,9	69,4	7 917	– 1,7	60,7
2005 (Fpl.)	7 672	10,6	64,6	8 278	4,6	59,8
2006 (Fpl.)	8 037	4,8	63,2	8 709	5,2	58,3
2007 (Fpl.)	8 355	4,0	62,3	9 050	3,9	57,5

Anlage 6

Übersicht über die Entwicklung

- **der Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben)**
- **der Kreditfinanzierungsquote (Verhältnis der Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt zu den bereinigten Gesamtausgaben)**

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben[12)]	Investitionsausgaben[13)]	Investitionsquote	Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt	Kreditfinanzierungsquote
	Mio. €	Mio. €	%	Mio. €	%
1992	9 274	1 572	16,9	548	5,9
1993	9 695	1 557	16,1	628	6,5
1994	9 826	1 451	14,8	826	8,4
1995	10 214	1 497	14,7	863	8,4
1996	10 843	1 630	15,0	1 021	9,4
1997	10 722	1 494	13,9	1 040	9,7
1998	10 817	1 418	13,1	961	8,9
1999	10 957	1 349	12,3	802	7,3
2000	11 102	1 396	12,6	793	7,1
2001	11 299	1 343	11,9	695	6,2
2002	11 278	1 110	9,8	1 517	13,4
2003 (Hpl.)	11 405	1 137	10,0	850	7,5
2004 (Hpl.-E.)	11 506	1 205	10,5[14)]	1 136	9,9[15)]
2005 (Fpl.)	11 659	1 246	10,7	940	8,1
2006 (Fpl.)	11 810	1 010	8,6	707	6,0
2007 (Fpl.)	11 976	982	8,2	518	4,3
2008 (Fpl.)	12 181	960	7,9		

12) Gesamtausgaben vermindert um Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen und außerdem – seit 2001 – haushaltstechnische Verrechnungen.

13) Ausgaben der Hauptgruppen 7 (Baumaßnahmen) und 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen).

14) Bei Berücksichtigung der vorgesehenen Änderungen nach dem Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 7. Januar 2004 ergibt sich eine Quote von 11,2 %.

15) Bei Berücksichtigung der vorgesehenen Änderungen nach dem Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 7. Januar 2004 ergibt sich eine Quote von 8,6 %. Werden die Kredite im öffentlichen Bereich einbezogen, beträgt die Quote 8,4 %.

Anlage 7

Übersicht über die Entwicklung der Zinssteuerquote
– Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes –

Haushalts-jahr	Steuern	Einnahmen aus Länderfinanz-ausgleich	Ergänzungs-zuweisungen Bund	Einnahmen insgesamt	Zinsausgaben	Zinssteuer-quote
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%
1992	5 975	405	366	6 746	847	12,6
1993	6 150	400	432	6 982	867	12,4
1994	6 119	321	471	6 911	893	12,9
1995	6 567	140	470	7 177	869	12,1
1996	6 675	142	566	7 383	919	12,4
1997	6 546	171	562	7 279	960	13,2
1998	6 831	155	501	7 487	992	13,2
1999	7 278	203	535	8 016	1 028	12,8
2000	7 260	389	702	8 351	1 045	12,5
2001	6 878	407	620	7 905	1 060	13,4
2002	6 718	239	508	7 465	1 064	14,3
2003 (Hpl.)	7 067	364	565	7 996	1 090	13,6
2004 (Hpl.-E.)	6 934	376	548	7 858	1 089	13,9
2005 (Fpl.)	7 672	322	224	8 218	1 113	13,6
2006 (Fpl.)	8 037	367	242	8 646	1 135	13,1
2007 (Fpl.)	8 355	380	249	8 984	1 158	12,9

Anlage 8

Übersicht über die Entwicklung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze (Vergleich der Netto-Kreditaufnahme mit den Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungen abzüglich der Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen) [16)]

Haushaltsjahr	Investitionsausgaben	Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen	Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze: Investitionsausgaben abzüglich Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen	Netto-Kreditaufnahme [17)]
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
1992	1 572	408	1 164	555
1993	1 557	319	1 238	630
1994	1 451	287	1 164	824
1995	1 497	320	1 177	861
1996	1 630	322	1 308	1 015
1997	1 494	313	1 181	1 037
1998	1 418	308	1 110	953
1999	1 349	275	1 074	791
2000	1 396	273	1 123	782
2001	1 409	267	1 142 [18)]	693
2002	1 382	277	1 105 [18)] [19)]	1 650
2003 (Hpl.)	1 365	257	1 108	1 024

16) In die Berechnung sind im Rahmen einer Gesamtbetrachtung ab dem Jahr 2001 neben dem Kernhaushalt auch die Landesbetriebe einbezogen. Den Vergleichsdaten für die Jahre 2002 und 2003 wurden die Angaben des Ministeriums der Finanzen zu den anrechenbaren Investitionsausgaben der Landesbetriebe in der Übersicht zur Haushaltsrechnung 2002 über die Krediteinnahmen und Investitionsausgaben 2002 und dem Schreiben vom 6. Oktober 2003 zugrunde gelegt.

17) Einschließlich Neuverschuldung im öffentlichen Bereich.

18) Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze ist zu kürzen, da in den Investitionsausgaben nicht anrechenbare Zinszuschüsse (2001: 46 Mio. €) enthalten sind.

19) In der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze sind Investitionsschlüsselzuweisungen von 49,5 Mio. € enthalten. Davon betrifft ein Betrag von 16,5 Mio. € das Jahr 2003 (Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 5. Dezember 2003 – Landtagsvorlage 14/2803 –).

Anlage 9

Übersicht über die Entwicklung der Schulden

Haushaltsjahr	Schulden aus Kreditmarktmitteln[21]	Davon entfallen auf die Landesbetriebe[20]	
		„Liegenschafts- und Baubetreuung“	„Straßen und Verkehr“
	Mio. €	Mio. €	Mio. €
1992	11 987		
1993	12 622		
1994	13 455		
1995	14 322		
1996	15 342		
1997	16 383		
1998	17 379	35	
1999	18 183	35	
2000	18 991	50	
2001	19 686	50	
2002	21 353	50	150
2003 (Hpl.)	22 392[22]	74	315
2004 (Hpl.-E.)	23 779[23]	112	527[24]
2005 (Fpl.)	24 905	135	690
2006 (Fpl.)	25 782	157	838
2007 (Fpl.)	26 456	178	973

20) Für die Jahre ab 2005 wurden Kreditaufnahmen in Höhe der im Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz ausgewiesenen negativen Finanzierungssalden angesetzt.

21) Der Schuldenstand nach der Schuldenübersicht (Übersicht 9 zur Haushaltsrechnung) und nach der Statistik im Ländervergleich weicht infolge unterschiedlicher zeitlicher Abgrenzung voneinander ab.

22) Der Schuldenstand am Jahresende betrug nach einem Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 9. Januar 2004 (Landtagsvorlage 14/2887) 23 139 Mio. €. Davon entfielen 74 Mio. € und 329 Mio. € auf die Landesbetriebe LBB und LSV.

23) Nach der endgültigen Planung ist eine Verringerung der Netto-Kreditaufnahme um 149 Mio. € zu berücksichtigen.

24) Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 18. November 2003 (Landtagsvorlage 14/2750).

Anlage 10

Übersicht über die Entwicklung des Verhältnisses der Schulden aus Kreditmarktmitteln zu der Summe aus Steuern, steuerähnlichen Abgaben und eigenen Einnahmen

Haushalts-jahr	Schulden aus Kreditmarktmitteln		Steuern, steuerähnliche Abgaben und eigene Einnahmen [25]		Verhältnis der Schulden aus Kreditmarktmitteln zur Summe der Einnahmen
	Mio. €	Veränderung (1992 = 100 %) %	Mio. €	Veränderung (1992 = 100 %) %	%
1992	11 987	100	6 565	100	183
1993	12 622	105	6 823	104	185
1994	13 455	112	6 831	104	197
1995	14 322	119	7 327	112	195
1996	15 342	128	7 513	114	204
1997	16 383	137	7 373	112	222
1998	17 379	145	7 685	117	226
1999	18 183	152	8 059	123	226
2000	18 991	158	8 090	123	235
2001	19 686	164	7 776	118	253
2002	21 353	178	7 578	115	282
2003 (Hpl.)	22 392 [22]	187	8 056	123	278
2004 (Hpl.-E.)	23 779 [23]	198	7 882	120	302
2005 (Fpl.)	24 905	208	8 617	131	289
2006 (Fpl.)	25 782	215	8 990	137	287
2007 (Fpl.)	26 456	221	9 321	142	284

25) Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.