LANDTAG RHEINLAND-PFALZ
15. Wahlperiode

Drucksache 15/3100
25. 02. 2009

Unterrichtung

durch den Rechnungshof

Jahresbericht 2009

Inhaltsübersicht

Seite

Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Prüfungsergebnisse 5

Vorbemerkungen 13

1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2007 14

2 Abwicklung des Landeshaushalts 2007 19

3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung 27

4 Organisation und Personalbedarf der zentralen Reisekostenstellen der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion 45

5 Erhebung von Ausgleichsbeträgen für sanierungsbedingte Bodenwerterhöhungen 49

6 Organisation und Personalbedarf der Finanzämter für die Steueraufsicht in den Spielbanken 55

7 Bearbeitung von Haftungsfällen durch das Finanzamt Speyer-Germersheim 59

8 Vollstreckungsstellen von Finanzämtern 62

9 Umbau und Modernisierung der Südpfalz-Therme der Staatsbad Bad Bergzabern GmbH 66

10 Organisation und Personalbedarf von Dienstleistungszentren Ländlicher Raum 72

11 Planungen des Ausbaus von Landesstraßen 77

12 Zuwendungsverfahren im Bereich der Agrarförderung 81

13 Organisation und Personalbedarf der Staatlichen Studienseminare 84

14 Multimediales Schulfernsehen 91

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 25. Februar 2009 zugeleitet.

Druck: Landtag Rheinland-Pfalz, 25. Februar 2009

Seite

15 Globalhaushalte bei der Technischen Universität Kaiserslautern, der Universität Trier sowie den Fachhochschulen Kaiserslautern und Mainz ... 95

16 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesarchivverwaltung ... 99

17 Förderung von Museen ... 104

18 Beteiligung des Landes an der Europäischen Akademie zur Erforschung von Folgen wissenschaftlich-technischer Entwicklungen Bad Neuenahr-Ahrweiler GmbH ... 107

19 Beteiligung des Landes an der Institut für Verbundwerkstoffe GmbH ... 112

20 Einsatz der Informationstechnik in der Landesforstverwaltung ... 117

21 Förderung von wasserwirtschaftlichen Maßnahmen ... 121

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

Anlage 1 Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

– Laufende Rechnung –

– Kapitalrechnung –

– Besondere Finanzierungsvorgänge –

Anlage 2 Empfehlungen des Rechnungshofs zur Wiedererlangung und Sicherung der Gestaltungsfähigkeit des Haushalts

Abkürzungen

ABl. EG	Amtsblatt der Europäischen Union
BAnz.	Bundesanzeiger
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BS	Sammlung des bereinigten Landesrechts Rheinland-Pfalz
Fpl.	Finanzplan
GAmtsbl.	Gemeinsames Amtsblatt der Ministerien für Bildung, Frauen und Jugend und für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur Rheinland-Pfalz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz
Hpl.	Haushaltsplan
IT	Informationstechnologie
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
RLP	Rheinland-Pfalz
VOBl.	Verordnungsblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
VV	Verwaltungsvorschrift
VV-LHO	Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der Landeshaushaltsordnung

Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Prüfungsergebnisse

Der Rechnungshof fasst aufgrund Artikel 120 Abs. 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz und § 97 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung die wesentlichen Ergebnisse aus der Prüfung der Haushaltsrechnung sowie der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes in seinem Jahresbericht zusammen. Der Jahresbericht ist Grundlage für das Verfahren zur Entlastung der Landesregierung durch den Landtag, dessen Entlastungsbeschluss durch den Haushalts- und Finanzausschuss sowie die Rechnungsprüfungskommission vorbereitet wird. Der Landtag stellt hierbei 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 Äußerungen der geprüften oder der zuständigen Stellen und die Forderungen des Rechnungshofs.

1. Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2007

Der Rechnungshof bestätigt die Ordnungsmäßigkeit der Landeshaushaltsrechnung 2007.

2. Abwicklung des Landeshaushalts 2007

Die Haushaltsrechnung 2007 weist Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils 18,2 Mrd. € aus. Der Haushaltsausgleich wurde - wie in den Vorjahren - durch Kreditaufnahmen herbeigeführt, die sich im Jahr 2007 auf 0,6 Mrd. € - netto - beliefen.

Die Gesamtausgaben erhöhten sich um 1,8 %.

Die Ausgabereste - brutto - stiegen geringfügig auf 644 Mio. €. Davon entfielen nahezu 130 Mio. € auf Personalausgaben, die 2007 nicht kassenwirksam wurden. Zur Finanzierung der Ausgabereste wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

Die Kreditaufnahmen für den Landeshaushalt einschließlich Umschuldungen und die Landesbetriebe "Liegenschafts- und Baubetreuung" sowie "Mobilität" von insgesamt mehr als 6,5 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

3. Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung

Im Jahr 2007 nahmen die laufenden Einnahmen des Landes erheblich stärker zu als die laufenden Ausgaben. Dies war vor allem auf höhere Steuereinnahmen (+ 938 Mio. €) zurückzuführen. Dadurch ergab sich ein Überschuss der laufenden Rechnung von 589 Mio. €.

Die Personalausgaben verringerten sich 2007 um 2,2 % auf 4,6 Mrd. €; sie nahmen damit 48,9 % der Steuereinnahmen und der allgemeinen Finanzzuweisungen des Landes in Anspruch. Der Rückgang war insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Personalausgaben für Hochschulen mit Globalhaushalten nicht mehr der entsprechenden Ausgabengruppe im Kernhaushalt zugerechnet werden.

Die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen im Landeshaushalt sanken 2007 gegenüber dem Vorjahr um 154 Mio. € auf 1,2 Mrd. €.

Die Kreditfinanzierungsquote lag mit 5,1 % weiterhin erheblich über dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer (1,1 %). Ohne die außerplanmäßige Bildung einer Ausgleichsrücklage hätte die Quote des Landes auf 3,0 % verringert werden können.

Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde eingehalten.

Die Verschuldung des Landes einschließlich der Landesbetriebe stieg bis Ende 2007 auf 27,4 Mrd. €. Die Pro-Kopf-Verschuldung lag mit 6.348 € um mehr als 27 % über dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer.

Nach der Haushaltsplanung für die Jahre 2009 und 2010 werden weitere Überschüsse der laufenden Rechnung erwartet. Allerdings werden nach den Plandaten zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs allein im Kernhaushalt Netto-Kreditaufnahmen von jeweils 0,7 Mrd. € benötigt. Die Gesamtverschuldung wird Ende 2010 fast 31 Mrd. € betragen und nach der Finanzplanung bis 2013 auf über 33 Mrd. € steigen.

Aus der derzeitigen Finanzmarktkrise und deren Auswirkungen auf die Wirtschaft ergeben sich Unwägbarkeiten auch für den Landeshaushalt. Maßnahmen zur Belebung der Konjunktur werden den Haushalt zusätzlich belasten. Zur Erhaltung und Sicherung des haushaltspolitischen Gestaltungsspielraums ist es unerlässlich, die Bemühungen des Landes zur Haushaltskonsolidierung zu verstärken.

4. Organisation und Personalbedarf der zentralen Reisekostenstellen der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion

Arbeitsabläufe der zentralen Reisekostenstellen waren nicht zweckmäßig organisiert und wurden durch das eingesetzte IT-Verfahren nur unzureichend unterstützt. Ein vermeidbarer Mehraufwand für die Aufgabenerledigung war die Folge.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Organisation waren noch nicht hinreichend genutzt. Der Personalbestand überstieg den Bedarf um insgesamt 21 Stellen. Die Personalkosten können bei einem Abbau dieser Stellen um 1,5 Mio. € jährlich verringert werden.

Die Wahrnehmung gleichartiger Aufgaben an zwei Standorten war nicht wirtschaftlich. Bei einer Zusammenführung der Reisekostenstellen an einem Standort können weitere Personal- und Sachkosten von 240.000 € jährlich vermieden werden.

5. Erhebung von Ausgleichsbeträgen für sanierungsbedingte Bodenwerterhöhungen

Gemeinden versäumten in beträchtlichem Umfang, die gesetzlich vorgeschriebenen Ausgleichsbeträge für sanierungsbedingte Bodenwerterhöhungen von den privaten Grundstückseigentümern zu erheben. Ein Grund hierfür war, dass Sanierungssatzungen nach Durchführung der Sanierungsmaßnahmen nicht oder nicht zeitnah aufgehoben wurden.

Von der Möglichkeit, Vorauszahlungen auf die Ausgleichsbeträge zu erheben, machten Gemeinden nur in einem geringen Umfang Gebrauch. Teilweise vereinbarten sie die Ablösung von Ausgleichsbeträgen, obgleich hierfür nach Durchführung der Sanierung kein Raum mehr bestand.

Die Gewährung von Abschlägen auf Ausgleichsbeträge war nicht zulässig. Einnahmeausfälle von 3,2 Mio. € für die Gemeinden und ein höherer Fördermittelbedarf waren die Folge.

Möglichkeiten zu einer wirksameren Steuerung des Fördermitteleinsatzes durch das Land wurden noch nicht hinreichend genutzt.

Gutachten über Bodenwerte wurden häufig erst sehr spät erstellt und wiesen große Qualitätsunterschiede auf. Qualitätsstandards waren noch nicht entwickelt.

6. Organisation und Personalbedarf der Finanzämter für die Steueraufsicht in den Spielbanken

Die Besucherzahlen und die Bruttospielerträge der öffentlichen Spielbanken in Rheinland-Pfalz waren in den vergangenen Jahren stark rückläufig. Das Aufkommen des Landes an Spielbank- und Konzessionsabgaben verringerte sich in den Jahren 2000 bis 2008 um mehr als die Hälfte.

Das Personal der Finanzämter für die Steueraufsicht in den Spielbanken war nicht zweckmäßig eingesetzt. Der Personalbestand von 42 Kräften überstieg den Bedarf um neun Stellen.

Die Spielbankgesellschaften waren nicht gesetzlich verpflichtet, die Spielbanken mit optischen Überwachungs- sowie elektronischen Abrechnungs- und Kontrollsystemen auszustatten. Bei Einsatz dieser Mittel können in den Aufsichtsdiensten der Finanzämter insgesamt 22 Stellen abgebaut und die frei werdenden Personalkapazitäten für andere Aufgaben der Steuerverwaltung genutzt werden.

7. Bearbeitung von Haftungsfällen durch das Finanzamt Speyer-Germersheim

Die Vollstreckungsstellen des Finanzamts regten die Prüfung der Haftung von Dritten nicht immer zeitnah an. Die Veranlagungsbezirke benötigten für die Haftungsprüfung zu viel Zeit.

Die Bearbeitung von Haftungsfällen durch eine zentrale Stelle, die das Finanzamt versuchsweise eingerichtet hatte, führte zu einer zügigeren Aufgabenerledigung und zu einem größeren finanziellen Erfolg bei der Inanspruchnahme der Haftungsschuldner.

Mittels einer Datenbank können die Arbeitsabläufe bei der Haftungsbearbeitung besser gesteuert und unterstützt werden.

Für die Überwachung und Abwicklung von Zahlungseingängen fehlte ein geeignetes IT-Verfahren.

8. Vollstreckungsstellen von Finanzämtern

Vollstreckungsstellen von Finanzämtern werteten die vorhandenen Akten oftmals nicht auf Möglichkeiten zur Beitreibung von Steuerrückständen aus. Sie bearbeiteten Vollstreckungsfälle fehlerhaft und nicht zeitnah. Außerdem gewährten sie Vollstreckungsaufschub ohne vorherige Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse und über Zeiträume von mehr als einem Jahr.

Angekündigte Gewerbeuntersagungsverfahren verfolgten die Vollstreckungsstellen nicht zielstrebig weiter.

Informations- und Steuerungsinstrumente für einen wirtschaftlichen Personaleinsatz fehlten.

9. Umbau und Modernisierung der Südpfalz-Therme der Staatsbad Bad Bergzabern GmbH

Die Kostenberechnung beruhte auf fachlich nicht gesicherten Grundlagen, weil zuvor weder ein konkretes Raumprogramm aufgestellt noch der Instandsetzungsbedarf des dreißig Jahre alten Bauwerks hinreichend untersucht worden war.

Bauherrenaufgaben wurden nicht ordnungsgemäß wahrgenommen.

Die Bauausführung war unwirtschaftlich. Die Baukosten erhöhten sich gegenüber der festgesetzten Kostenobergrenze aufgrund einer erheblichen Ausweitung des Leistungsumfangs um 5,8 Mio. € auf 13,3 Mio. €. Nachtragsleistungen und Stundenlohnarbeiten von insgesamt 5 Mio. € unterlagen nicht dem Wettbewerb. Die Fertigstellung der Baumaßnahme verzögerte sich erheblich. Ein Teil der Instandsetzungsarbeiten steht noch aus.

Das Bauwerk wies zahlreiche Baumängel auf, die zwei Jahre nach Wiedereröffnung der Therme noch nicht behoben waren.

Der für die Zeit nach der Modernisierung prognostizierte kostendeckende Betrieb wurde nicht erreicht. Im Vergleich der Jahre 2002 und 2007 gingen die Besucherzahlen zurück und das Defizit der Staatsbadgesellschaft verdoppelte sich auf 1,5 Mio. €.

10. Organisation und Personalbedarf von Dienstleistungszentren Ländlicher Raum

Möglichkeiten zur Straffung der Aufbauorganisation und der Arbeitsabläufe wurden von den Dienstleistungszentren Ländlicher Raum Mosel und Westpfalz nicht hinreichend genutzt.

Im Bereich der Agrarförderung war der Personaleinsatz noch nicht an den verminderten Aufgabenumfang angepasst.

Landwirtschaftliche Förderverfahren wurden sowohl vom Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau als auch von der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion sowie weiteren Dienststellen der Landwirtschaftsverwaltung bearbeitet. Dies führte zu einem erhöhten Abstimmungsaufwand sowie zu Doppelarbeit und erschwerte eine einheitliche Aufgabenerledigung.

Der Personalbestand der in die Prüfung des Rechnungshofs einbezogenen Bereiche der Landwirtschaftsverwaltung überstieg den Bedarf um insgesamt 13,5 Stellen. Die Personalkosten können bei einem Abbau dieser Stellen um 860.000 € jährlich verringert werden. Darüber hinaus bestand für die Vorhaltung von 60,5 unbesetzten Stellen kein Bedarf.

11. Planungen des Ausbaus von Landesstraßen

Der Bedarf für den Bau einer Brücke im Rahmen der Umgestaltung des Einmündungsbereichs zweier Landesstraßen bei Zweibrücken war nicht nachgewiesen. Baukosten von 700.000 € können vermieden werden.

Der Höhenverlauf der Umgehungsstraße bei Heßheim war in Teilbereichen nicht wirtschaftlich geplant. Der Straßenaufbau war zu dick bemessen. Durch Planänderungen können die Kosten um mehrere zehntausend Euro verringert werden. Außerdem wurde das Land im Rahmen der Neuordnung des Wirtschaftswegenetzes zu Unrecht mit Kosten von 90.000 € belastet.

12. Zuwendungsverfahren im Bereich der Agrarförderung

In den Verfahren der einzelbetrieblichen Förderung und der Förderung von Investitionen zur Verbesserung der Marktstruktur wurden rechtliche Vorgaben nicht beachtet. Die zweckentsprechende Verwendung in Anspruch genommener Zuschüsse war häufig nicht ordnungsgemäß nachgewiesen.

Die gebotenen Beteiligungen anderer Stellen vor dem Erlass von Fördervorschriften und bei Regelungen, die den Verwendungsnachweis betrafen, unterblieben.

Festlegungen der Bewilligungsbehörde zum Vergabeverfahren standen mit zuwendungsrechtlichen Vorgaben nicht im Einklang. Aufträge wurden daher überwiegend ohne den gebotenen Wettbewerb vergeben.

13. Organisation und Personalbedarf der Staatlichen Studienseminare

Für den Personaleinsatz im Bereich der Leitungsebene der Studienseminare fehlten einheitliche Maßstäbe.

Die Höhe der Unterrichtsverpflichtung der Fachleiter entsprach nicht immer dem nach Berücksichtigung der Ausbildungstätigkeit verbleibenden Arbeitszeitanteil. Hochgerechnet auf die in allen Studienseminaren eingesetzten Fachleiter ergaben sich Personalreserven von 30 Vollzeitlehrkräften.

An den Studienseminaren waren zu viele kleine Fachseminare eingerichtet. Möglichkeiten zur Verbesserung der Organisation wurden nicht hinreichend genutzt. Der hiermit verbundene Mehraufwand entsprach an den geprüften Studienseminaren der Arbeitszeit von zehn Vollzeitlehrkräften.

14. Multimediales Schulfernsehen

Die Kosten von Schulfernsehprojekten des Südwestrundfunks waren in den Förderanträgen, Bewilligungsbescheiden und Verwendungsnachweisen nicht transparent ausgewiesen. Ergebnisse der Kostenstellenrechnung wichen von den Angaben in den Verwendungsnachweisen um bis zu 161.000 € ab.

Die Landesmedienzentren von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz arbeiteten nicht eng genug zusammen. Doppelarbeiten für das Schulfernsehen waren die Folge.

Der Südwestrundfunk hatte Nutzungserlöse von nahezu 175.000 € nicht zur Finanzierung des Schulfernsehprogramms eingesetzt. Die Möglichkeit, die Schulfernsehzeitschrift den Schulen und Lehrkräften online zur Verfügung zu stellen und hierdurch Kosten zu vermeiden, wurde nicht genutzt.

Eine Erfolgskontrolle für die Förderung des Schulfernsehens stand noch aus.

15. Globalhaushalte bei der Technischen Universität Kaiserslautern, der Universität Trier sowie den Fachhochschulen Kaiserslautern und Mainz

Die Universität Trier sowie die Fachhochschulen Kaiserslautern und Mainz hatten ihr Rechnungswesen entgegen den hochschulgesetzlichen Vorgaben nicht auf die kaufmännische doppelte Buchführung umgestellt. Lediglich die Technische Universität Kaiserslautern hatte mit der Umstellung begonnen.

Die Einführung von Globalhaushalten für Hochschulen mit kameralem Rechnungswesen begegnet auch aus verfassungsrechtlicher Sicht Bedenken, weil Informations- und Steuerungsinstrumente zur Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts fehlen.

Die zur Finanzierung der Leistungen der Hochschulen erforderlichen Mittel waren nur zum Teil im Landeshaushalt veranschlagt.

Berichtspflichten gegenüber dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur wurden von den Hochschulen aufgrund unzureichender Vorgaben unterschiedlich wahrgenommen.

16. Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesarchivverwaltung

Das Landesarchiv Speyer erledigte Aufgaben, für die nach den gesetzlichen Vorgaben das Landeshauptarchiv Koblenz zuständig war.

Der zweistufige Organisationsaufbau der Landesarchivverwaltung und deren Gliederung in insgesamt sieben Abteilungen waren nicht zweckmäßig. Möglichkeiten zur Straffung der Organisation, zum Abbau von Stellen und zur Übertragung von Leistungen an private Unternehmen waren noch nicht hinreichend genutzt.

Geschäftsverteilungspläne und eine standortübergreifende Geschäftsordnung fehlten.

Die Betreuung der anbietungspflichtigen Stellen durch die Landesarchivverwaltung war unzureichend. Archivierungsmodelle waren noch nicht hinreichend entwickelt. Bei der Erschließung von Archivgut bestanden hohe Arbeitsrückstände.

Kosten- und Leistungsbetrachtungen wurden nicht im gebotenen Umfang durchgeführt. Die Beteiligungen an den Kosten kommunaler Ausstellungen überschritten ein angemessenes Maß. Ausgaben von 122.000 € für sieben Publikationen blieben ungedeckt.

Für nicht nutzbare Magazinflächen wurden mehr als zwei Jahre Entgelte entrichtet.

17. Förderung von Museen

Das Land förderte nichtkommunale Museen aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs ohne gesetzliche Ermächtigung.

Förderrichtlinien fehlten und die Förderzwecke waren nicht eindeutig bestimmt.

Das Antrags- und Bewilligungsverfahren war zu aufwendig.

In mehreren Fällen wurden Nachweise über die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel nicht rechtzeitig vorgelegt oder nach ihrem Eingang nicht unverzüglich geprüft.

18. Beteiligung des Landes an der Europäischen Akademie zur Erforschung von Folgen wissenschaftlich-technischer Entwicklungen Bad Neuenahr-Ahrweiler GmbH

Die Aufwendungen mehrerer Forschungsprojekte überschritten die vom Bund und von einer Stiftung hierfür bewilligten Fördermittel um insgesamt 190.000 €. Zur Deckung der Mehraufwendungen nahm die Akademie Zuschüsse des Landes, die zur Grundfinanzierung bestimmt waren, in Anspruch. Aus diesen Mitteln finanzierte sie auch Personalaufwendungen von 104.000 €, für die u. a. infolge von Projektverzögerungen keine Bundesmittel bereitstanden.

Die Akademie verfügte im Vergleich zu anderen wissenschaftlichen Einrichtungen im Verwaltungsbereich über eine zu hohe personelle Ausstattung und gewährte ihren Beschäftigten teilweise zu hohe Vergütungen. Bei einer Verbesserung der Organisation und Auslagerung von Aufgabenbereichen lässt sich der Personalaufwand der Akademie durch den Abbau von mindestens drei Stellen um 150.000 € pro Jahr verringern. Bei den sonstigen betrieblichen Aufwendungen können Kosten von mindestens 50.000 € jährlich vermieden werden.

Aufgrund der rückläufigen Projektförderung durch den Bund führte das Land der Akademie mehr Mittel zu.

Durch eine Zusammenlegung mit einer anderen wissenschaftlichen Einrichtung in Rheinland-Pfalz können die Leistungen des Landes vermindert werden.

19. Beteiligung des Landes an der Institut für Verbundwerkstoffe GmbH

Das Land bewilligte der Gesellschaft in den Jahren 2001 bis 2006 Fördermittel von mehr als 16 Mio. € zur Grundfinanzierung. Obwohl oftmals absehbar war, dass sich die zu deckenden Fehlbeträge verringern würden, unterblieb eine Ermäßigung der im Voraus gezahlten Zuschüsse.

Bei der Anforderung und Auszahlung von Fördermitteln berücksichtigten die Gesellschaft und das Land die hohen Geldbestände des Instituts nicht. Das Land gewährte Zuschüsse für die Bildung von Rückstellungen, bei denen für längere Zeit nicht mit einem Geldabfluss zu rechnen war.

Die Gesellschaft wies die zweckentsprechende Verwendung von Investitionszuschüssen von 2,9 Mio. € nicht nach.

In vielen Bereichen der Gesellschaft lagen organisatorische Mängel vor. Sie nutzte bei Auftragsvergaben die Vorteile des Wettbewerbs nicht hinreichend. Die Geschäftsleitung kam ihren Berichtspflichten gegenüber dem Aufsichtsrat nicht oder nicht zeitnah nach.

20. Einsatz der Informationstechnik in der Landesforstverwaltung

Eine den Anforderungen genügende übergreifende Gesamtplanung für den IT-Einsatz in der Landesforstverwaltung war nicht erstellt. Außerdem fehlte ein angemessenes Sicherheitskonzept.

Eine wirksame Projektsteuerung war häufig nicht sichergestellt. Angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für IT-Projekte wurden nicht durchgeführt.

Die Vergabe von Programmierleistungen verstieß gegen die rechtlichen Bestimmungen. Der Abschluss von inhaltlich gleichen Rahmenverträgen, auf deren Grundlage Leistungen von 5,3 Mio. € vergeben wurden, war nicht zulässig. Weitere Leistungen von mehr als 1,2 Mio. € wurden ohne den gebotenen Wettbewerb vergeben.

21. Förderung von wasserwirtschaftlichen Maßnahmen

Die zweckentsprechende Verwendung von teilweise vor mehr als 20 Jahren bewilligten Fördermitteln von insgesamt 198 Mio. € war nicht nachgewiesen oder von der Verwaltung noch nicht geprüft. Zusagen der geprüften Stelle und des zuständigen Ressorts aus den Jahren 1994 und 2002, die Arbeitsrückstände zügig abzubauen, waren nicht eingehalten worden.

Mit mehreren Vorhaben wurde bestimmungswidrig vorzeitig begonnen. Außerdem nahmen Zuwendungsempfänger Fördermittel für überhöhte oder nicht zuwendungsfähige Ausgaben in Anspruch.

Vorbemerkungen

1. Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den Jahresbericht 2009 [1]. In dem Bericht ist das Ergebnis der Prüfung durch den Rechnungshof zusammengefasst, soweit es für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein kann. Er enthält neben den aktuellen Prüfungsergebnissen des Jahres 2008 auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren [2]. Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 2007, für das die Landesregierung Entlastung beantragt hat.

   Die Betragsangaben wurden grundsätzlich, auch soweit sie frühere Jahre betreffen, in Euro dargestellt und aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet.

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

   Dem Rechnungshof wurden in dem Zeitraum von September bis November 2008 Entwürfe zur Haushaltsrechnung und am 8. Dezember 2008 die Haushaltsrechnung 2007 zugeleitet.

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 Prüfungsfeststellungen zu äußern [4]. Stellungnahmen sind bei der Darstellung der Prüfungsergebnisse berücksichtigt, soweit sie dem Rechnungshof bis zur endgültigen Beschlussfassung des Kollegiums über den Jahresbericht vorgelegen haben.

4. Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz hat gemeinsam mit dem Rechnungshof Baden-Württemberg die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Südwestrundfunks geprüft [5]. Die Prüfungsmitteilungen wurden - entsprechend der Regelung im Staatsvertrag - der Rundfunkanstalt, den Landesregierungen und den Landtagen zugeleitet [6].

   Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen hat zusammen mit dem Rechnungshof Rheinland-Pfalz die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Ereignis- und Dokumentationskanals Phoenix, Bonn, geprüft [7]. Die Prüfungsmitteilungen wurden am 11. März 2008 den Intendanten und Gremienvorsitzenden des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) und des Südwestrundfunks (SWR) sowie den die Rechtsaufsicht führenden Landesregierungen von Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz übermittelt. In entsprechender Anwendung einer Vereinbarung zwischen dem Rechnungshof Rheinland-Pfalz und dem ZDF vom 30. Juli 1995 hat die Anstalt eine mit dem Rechnungshof abgestimmte "Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse" den Präsidenten der Landtage sowie nachrichtlich den Ministerpräsidenten der Länder übermittelt.

   Der Bayerische Oberste Rechnungshof hat zusammen mit dem Rechnungshof Rheinland-Pfalz die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Sportrechte- und Marketing-Agentur GmbH, München, geprüft [8]. An deren Stammkapital sind u. a. das ZDF mit 50 % und der SWR mit 5,55 % beteiligt. Die Prüfungsmitteilungen wurden am 22. Dezember 2008 der Geschäftsführung und den Gremienvorsitzenden der Gesellschaft übermittelt.

5. Der Rechnungshof wird 2009 einen Kommunalbericht vorlegen.

6. Die Prüfung der Jahresrechnung 2007 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz [9] wird voraussichtlich im ersten Kalendervierteljahr 2009 durchgeführt werden.

7. Dem Kollegium des Rechnungshofs gehören an:

   Präsident Klaus P. Behnke, Vizepräsidentin Gabriele Binz, die Leitenden Ministerialrätinnen Sylvia Schill und Dr. Elke Topp sowie die Leitenden Ministerialräte Johannes Herrmann, Dr. Johannes Siebelt und Andreas Utsch.

---

1) Artikel 120 Abs. 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2005 (GVBl. S. 495; 2006 S. 20), BS 100-1, § 97 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1.

2) § 97 Abs. 3 LHO.

3) § 89 Abs. 2 LHO.

4) § 96 Abs. 1 LHO.

5) § 35 Abs. 1 Staatsvertrag über den Südwestrundfunk vom 31. Mai 1997 (BS Anhang I 118).

6) Landtag Rheinland-Pfalz: Drucksache 15/2810.

7) Vereinbarung zwischen dem Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen und dem Rechnungshof Rheinland-Pfalz vom 30. Januar/ 16. Februar 2007.

8) Vereinbarung zwischen dem Rechnungshof Rheinland-Pfalz und dem Bayerischen Obersten Rechnungshof vom 20./29. September 2005.

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

Nr. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2007

Der Rechnungshof bestätigt die Ordnungsmäßigkeit der Landeshaushaltsrechnung 2007.

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung der Landeshaushaltsrechnung 2007 [1)]

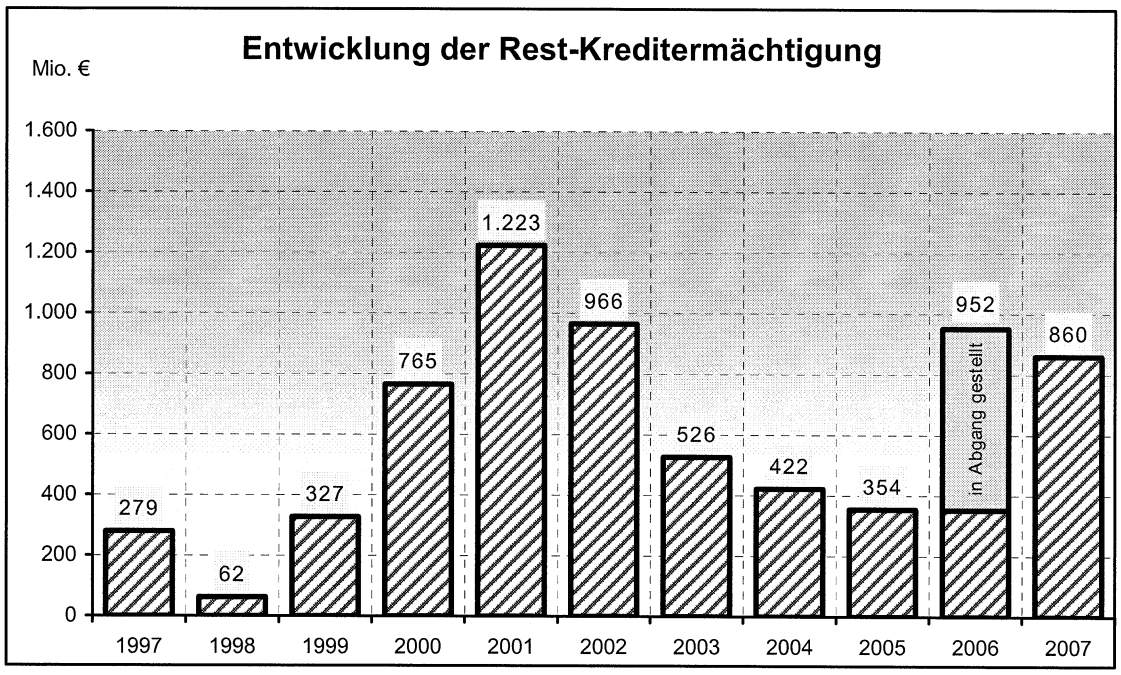
- keine Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung und den in den Büchern sowie in anderen Nachweisen aufgeführten Beträgen und Angaben festgestellt, die das Abschlussergebnis beeinflussen,
- keine Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht belegt waren.

Zu den Rechnungsnachweisungen und den Übersichten wird bemerkt:

1. Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten

1.1 Rest-Kreditermächtigung

Der Haushaltsabschluss 2007 weist eine Rest-Kreditermächtigung von 860,3 Mio. € aus. Die Entwicklung seit 1997 ist nachfolgend dargestellt:



Das Ministerium der Finanzen hat im Jahr 2008 einen Teilbetrag der Rest-Kreditermächtigung 2006 von 599,8 Mio. € in Abgang gestellt. Dieser Betrag entsprach den 2006 zu hoch veranschlagten Tilgungsausgaben am Kreditmarkt (ohne Umschuldungen) [2)].

Auch im Haushaltsjahr 2007 unterschritten die Ist-Ausgaben die Ansätze für Tilgungsausgaben, und zwar um 86,7 Mio. €. Der Rechnungshof hat angeregt, den Bestand der Rest-Kreditermächtigung entsprechend zu verringern.

Das Ministerium hat seine Entscheidung hierzu bis nach dem Abschluss des Haushaltsjahres 2008 zurückgestellt.

---

1) Artikel 120 Abs. 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2005 (GVBl. S. 495; 2006 S. 20), BS 100-1, §§ 89 Abs. 2 und 97 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1.

2) Der Rechnungshof hatte im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2006 auf die grundsätzliche Problematik hingewiesen, vgl. Jahresbericht 2007/2008, Nr. 2 "Abwicklung des Landeshaushalts 2006", Teilziffer 8 (Drucksache 15/1900), und Vermerk vom 19. Juni 2008 (Vorlage 15/2665).

1.2 Deckungskredite und Umschuldungen

Die Ermächtigungen zur Aufnahme von Deckungskrediten und von Krediten zum Zwecke der Umschuldung - jeweils für den Kernhaushalt - waren im LHG 2007/2008 [3] und in den Kreditfinanzierungsplänen nicht eindeutig voneinander abgegrenzt.

Das Ministerium der Finanzen hat zugesagt, den Kreditfinanzierungsplan für die Haushaltsjahre 2009/2010 neu zu gestalten und in Verbindung damit die Ermächtigungen deutlicher abzugrenzen. Eine entsprechende Umsetzung ist zwischenzeitlich erfolgt.

2. Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze

Nach den Angaben in der Übersicht über die "Krediteinnahmen und Investitionsausgaben 2007 als Konzernbetrachtung" wurde die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug um 562 Mio. € unterschritten. Mehrere Angaben über die Investitionen nach kameraler Abgrenzung und die hiervon abzusetzenden Einnahmen bei den Hochschulen mit Globalhaushalt waren unzutreffend.

Das Ministerium der Finanzen hat dem Rechnungshof im Januar 2009 nach Durchführung einer Erhebung bei den Hochschulen eine aktualisierte Übersicht übersandt. Nach den korrigierten Daten beträgt im Jahr 2007 der Abstand zur Kreditobergrenze 552 Mio. € [4].

3. Minusbeträge

Bei zahlreichen Ausgabetiteln sind negative Rechnungsergebnisse, also - ggf. per Saldo - Einnahmen, aufgeführt; in den meisten Fällen waren keine Absetzungsvermerke angebracht. Beispielsweise sind bei 14 Ausgabetiteln Minusbeträge von mehr als 300.000 € ausgewiesen, die nach den ergänzenden Angaben des Ministeriums der Finanzen auf Fehlbuchungen zurückzuführen seien. Bei drei weiteren Ausgabetiteln, bei denen im Haushaltsplan die erforderliche Erläuterung über die Berechnung der saldierten Ansätze fehlte, waren Minusbeträge von mehr als 615.000 € aufgeführt. Außerdem werden seit vielen Jahren Erstattungen des Bundes nach § 172 Bundesentschädigungsgesetz - im Jahr 2007 waren dies 99,3 Mio. € - entgegen den haushaltssystematischen Vorgaben bei einem Ausgabetitel nachgewiesen.

Das Ministerium der Finanzen hat für künftige Haushaltsrechnungen eine frühzeitige Überprüfung der Titelübersichten auf Minusbeträge zur Korrektur von Fehlbuchungen zugesagt. Außerdem würden im nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren Erläuterungen zu saldierten Ansätzen im Haushaltsplan berücksichtigt. Eine Änderung der Veranschlagung der Erstattungen des Bundes nach § 172 Bundesentschädigungsgesetz werde bei der Aufstellung des nächsten Doppelhaushalts geprüft.

4. Haushaltstechnische Verrechnungen

Die haushaltstechnischen Verrechnungen, die sich nach den haushaltssystematischen Vorgaben neutral verhalten müssen, weichen im Jahr 2007 - wie auch in den Vorjahren - in Einnahmen und Ausgaben voneinander ab, und zwar um 25,7 Mio. €.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, es werde darauf hingewirkt, dass der auch im Vollzug angestrebte Ausgleich erreicht werde.

5. Geldforderungen

Die Prüfung der Übersichten der Landeskassen und in der Haushaltsrechnung (Übersicht 10) über die Geldforderungen des Landes aus der Hingabe von Darlehen ist seit Jahren erschwert. Hierzu trägt bei, dass Zu- und Abgänge bei Forderungen aufgrund von Mischtiteln und unterschiedlichen zeitlichen Abgrenzungen nicht immer unmittelbar aus den Rechnungen der betreffenden Einzelpläne ableitbar sind. Außerdem wurden Darlehensauszahlungen und Tilgungen nicht immer den haushaltssystematisch zutreffenden Ausgabe- und Einnahmegruppen zugeordnet. Die Nachweise für das Jahr 2007 gaben erneut Anlass zu Feststellungen:

- Bei mehreren Positionen in Kassenunterlagen wichen Forderungsbestände zu Beginn des Haushaltsjahres 2007 von den Endbeständen 2006 ab. Außerdem stimmte bei einer Landeskasse der ausgewiesene Gesamtforderungsbestand zu Beginn des Haushaltsjahres 2007 nicht mit der Summe der Einzelbestände überein.
- Gegenüber Rechnungsergebnissen abweichende Angaben waren teilweise nicht hinreichend erläutert.

---

[3] Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3 Landeshaushaltsgesetz 2007/2008 (LHG 2007/2008) vom 19. Dezember 2006 (GVBl. S. 421), BS 63-36, in Verbindung mit Nr. 1 der Kreditfinanzierungspläne 2007 und 2008.

[4] Vgl. Beitrag Nr. 3 "Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung", Teilziffer 2.6.2.

- Forderungsveränderungen waren nicht vollständig und nicht von der Landeskasse nachgewiesen, über die auch die jeweiligen Zahlungen abgewickelt wurden.
- Darlehensauszahlungen von 6,9 Mio. € waren Haushaltsstellen zugeordnet, bei denen nach den haushaltssystematischen Vorgaben der Erwerb von Beteiligungen und nicht rückzahlbare Zuschüsse nachzuweisen sind.

Die betroffenen Landeskassen haben ihre Übersichten berichtigt, weitere Korrekturen für 2008 angekündigt und abweichende Angaben ergänzend erläutert. Außerdem hat das Ministerium der Finanzen für die Haushaltsaufstellung 2011 zugesagt, zur Verbesserung der Transparenz würden etwaige künftige Darlehensgewährungen entsprechend den Richtlinien zur Haushaltssystematik unter einem ggf. neu einzurichtenden Titel ausgebracht.

6. Umsetzung von Mitteln

Bei der Umsetzung von Mitteln von mehr als 184.000 € innerhalb des Einzelplans 14 - Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz - unterblieb eine Anpassung des Rechnungssolls. Die Umsetzungen wurden auch nicht in die Übersicht 14 (Übersicht über die Umsetzung von Mitteln nach § 50 LHO) übernommen, weil das Ministerium der Finanzen und die Landeshauptkasse hierüber nicht oder nicht rechtzeitig unterrichtet worden waren.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, das Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz sei auf seine Unterrichtungspflicht hingewiesen worden.

7. Ausgabereste

7.1 Globale Mehrausgaben für Personalausgaben

Von den in das Jahr 2008 übertragenen Ausgaberesten - netto - von 617,5 Mio. € entfallen mehr als 83,1 Mio. € auf die Haushaltsstelle "Globale Mehrausgaben für Personalausgaben". Im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2006 hatte das Ministerium der Finanzen zugesagt, die Reste in den Haushaltsjahren 2007 und 2008 in einem nennenswerten Umfang zurückzuführen [5]. Nunmehr hat das Ministerium erklärt, im Vollzug des Haushaltsjahres 2008 bestünde die Absicht, einen namhaften Betrag zu verausgaben; nach wie vor sei es Ziel, in einem überschaubaren Zeitraum das Restevolumen zu begrenzen.

7.2 Übertragung von Ausgaberesten auf andere Haushaltsstellen

Klassische Ausgabereste von nahezu 19 Mio. € wurden auf andere Haushaltsstellen, teilweise auch auf andere Hauptgruppen übertragen. Bonusreste von mehr als 960.000 € wurden von der Hauptgruppe 5 "Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst" auf die Hauptgruppe 8 "Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen" übertragen.

Das Ministerium der Finanzen hat dem Hinweis des Rechnungshofs, dass die Übertragung klassischer Ausgabereste auf andere Haushaltsstellen - z. B. aus Gründen des Sachzusammenhangs, der Deckungsfähigkeit oder der Vereinfachung - grundsätzlich mit den haushaltsrechtlichen Vorgaben [6] nicht in Einklang steht, nicht widersprochen. Zu den Bonusresten hat es erklärt, dass derartige Übertragungen künftig vermieden würden.

8. Beamtenversorgung

Die Angaben in der Gruppierungs- und der Gesamttitelübersicht, der Haushaltsrechnung des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung des Landes Rheinland-Pfalz für das Haushaltsjahr 2007 sowie in dem Bericht über die Beamtenversorgung im Jahr 2007 [7] weichen teilweise voneinander ab. Beispielsweise betrifft eine Differenz von mehr als 37.000 € die Zuführungen aus dem Kernhaushalt - ohne Globalhaushalte - an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung. Eine weitere Differenz von fast 146.000 € besteht zwischen den Zuführungen aus dem Kernhaushalt an den Globalhaushalt der Universität Trier und dessen Zuführungen an den Finanzierungsfonds.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, über die Herkunft der Differenz von mehr als 37.000 € könne der Fonds ohne unverhältnismäßigen Aufwand keine konkreten Angaben machen. In Höhe des Betrags, den die Universität Trier nicht an den Finanzierungsfonds abgeführt habe, seien Mittel für das Haushaltsjahr 2008 gesperrt worden.

Künftig sollten abweichende Angaben vermieden werden.

---

5) Vgl. Jahresbericht 2007/2008, Nr. 1 "Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2006", Teilziffer 2.1 (Drucksache 15/1900).

6) § 45 Abs. 2 Satz 1 LHO.

7) Drucksache 15/2415.

9. Zuführung an die Ausgleichsrücklage

Ende 2007 wurden Vermögenserlöse von 254,2 Mio. € außerplanmäßig einer Rücklage zugeführt [8]. Das Ministerium der Finanzen begründete die Maßnahme, mit der dem gesetzlichen Auftrag des § 25 LHO entsprochen werde, im Wesentlichen mit Steuermehreinnahmen, die eine Neutralisierung von Vermögensaktivierungen ermöglicht hätten [9].

Der Rechnungshof hat gegen die Auffassung des Ministeriums, "nicht benötigte Vermögenserlöse" seien als Überschüsse im Sinne des § 25 LHO zu werten, die einer Rücklage zugeführt werden könnten, Bedenken geltend gemacht [10]. Er hat u. a. darauf hingewiesen, dass

- nach Sinn und Zweck des § 25 LHO von einer Gesamtbetrachtung auszugehen ist, bei der die Gesamteinnahmen - ohne die Einnahmen aus Krediten - den Gesamtausgaben gegenüberzustellen sind,
- bei Fehlbeträgen im vierten Quartal 2007 zwischen 599 Mio. € und 842 Mio. € zuzüglich Tilgungsausgaben ein Überschuss zum Jahresende auch bei Einräumung eines weiten Prognosespielraums nicht erkennbar war,
- eine Regelung wie in § 42 a LHO für Baden-Württemberg, nach der Steuereinnahmen zur Bildung von Rücklagen für besondere Zwecke verwendet werden dürfen, in Rheinland-Pfalz fehlt,
- nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs von Nordrhein-Westfalen vom 2. September 2003 (VerfGH 6/02) die Bildung kreditfinanzierter Rücklagen zur Deckung eines Finanzbedarfs in künftigen Haushaltsjahren im Regelfall dem Wirtschaftlichkeitsgebot widerspricht,
- das Landeshaushaltsgesetz 2007 und der Haushaltsplan 2007 keine Ermächtigung für die o. g. Rücklagenzuführung enthalten und daher im Hinblick auf die Planabweichung dem Vorrang des Budgetrechts des Parlaments hätte Rechnung getragen werden müssen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, den Begriff "Überschuss" im Sinne des § 25 LHO bei der nächsten Änderung der VV-LHO zu definieren, die Ausgleichsrücklage möglichst bald aufzulösen und im vollen Umfang zum Haushaltsausgleich einzusetzen sowie von vergleichbaren Rücklagenbildungen künftig Abstand zu nehmen.

Das Ministerium ist auf die Empfehlungen des Rechnungshofs nicht näher eingegangen. Es hat erklärt, es halte an seiner im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zu der Problematik vertretenen Auffassung weiterhin fest. Die geforderte Nichtberücksichtigung von Krediteinnahmen zur Feststellung eines Überschusses widerspreche dem eindeutigen Wortlaut des § 25 LHO und dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Gesamtdeckung. Eine Vollzugsregelung wie in Baden-Württemberg sei aufgrund der divergierenden Ausgestaltung des § 25 LHO für Rheinland-Pfalz entbehrlich. Das Urteil des Verfassungsgerichtshofs von Nordrhein-Westfalen stehe der gebildeten Rücklage nicht entgegen. Mit der Ermächtigung zur Rücklagenbildung gemäß § 25 LHO habe der Gesetzgeber der Exekutive den Auftrag gegeben, wie in den normierten Fällen zu verfahren sei und damit bereits sein Budgetrecht ausgeübt. Der Landtag werde entsprechend eingebunden, falls sich die Notwendigkeit ergeben sollte, auf die Rücklage zurückzugreifen.

Die Bedenken des Rechnungshofs konnten nicht ausgeräumt werden. Die Vermögenserlöse, die zur Rücklagenbildung genutzt wurden, führten bei dem maßgeblichen Einnahmetitel nicht zu Mehreinnahmen. Abgesehen davon ist deren Behandlung als Überschuss vor Abschluss des Haushaltsjahres insbesondere angesichts des Kreditbedarfs zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs nicht nachvollziehbar. Im Übrigen wird das Budgetrecht des Landtags tangiert, wenn ihm die Entscheidung, die Vermögenserlöse nicht zur Rückführung der Neuverschuldung einzusetzen, nicht überlassen wird. Auch wenn nach dem Grundsatz der Gesamtdeckung Kreditaufnahmen bestimmten Ausgaben allenfalls anteilig zugeordnet werden können, ging die Rücklagenbildung zu Lasten der Neuverschuldung. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass in den vergangenen Jahren durch die Beschlüsse des Landtags über die Entlastung der Landesregierung einer Verringerung der Neuverschuldung mit dem Ziel eines bald möglichen Haushaltsausgleichs ohne Neuverschuldung hohe Priorität eingeräumt wurde.

10. Erwirtschaftung globaler Minderausgaben

Nach den Angaben in der Übersicht 21 (Übersicht über die Erwirtschaftung der globalen Minderausgaben im Haushaltsjahr 2007) wurde dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur (Einzelplan 09) im Haushaltsvollzug zum Teil die Verpflichtung zur Erwirtschaftung der etatisierten globalen Minderausgabe erlassen. Von den zu erwirtschaftenden Beträgen von 14,6 Mio. € wurden 8,9 Mio. € als "erbracht" dargestellt.

---

8) Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 02 Allgemeine Bewilligungen, apl. Titel 911 01 Zuführungen an die Ausgleichsrücklage.

9) Vorlage 15/1884.

10) U. a. Vorlage 15/1920.

Das Ministerium der Finanzen hat zu dem Erlass von 5,7 Mio. € erklärt, im Zusammenhang mit der Haushaltsrestebildung seien 3,8 Mio. € in Abgang gestellt worden. Unter dem Gesichtspunkt der Ausgabenminderung halte es eine Gegenrechnung dieses Betrags bei der globalen Minderausgabe für vertretbar. Der verbleibende Betrag von 1,9 Mio. € hätte aufgrund der beschränkten Gestaltungsmöglichkeiten im Haushaltsvollzug insbesondere im Bereich der Hochschulen nicht eingespart werden können. Das Ressort werde sich bemühen, diesen Betrag im Haushaltsjahr 2008 einzusparen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Entscheidung, ob einem Ressort die Verpflichtung zur Erwirtschaftung globaler Minderausgaben erlassen wird, künftig dem Budgetgesetzgeber vorbehalten bleibt, soweit im Haushaltsgesetz oder -plan keine andere Regelung getroffen wird.

11. Selbstbewirtschaftungsmittel der Hochschulen

Die Zuführungen in die Selbstbewirtschaftung der Hochschulen wurden nicht ausschließlich bei der Ausgabengruppe 919 "Zuführungen an die Sonderrechnung (Selbstbewirtschaftungsmittel)" nachgewiesen. Ausgaben von nahezu 557.000 € wurden den haushaltstechnischen Verrechnungen zugeordnet.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, die Zuführungen würden künftig ausschließlich über die vorgesehene Ausgabengruppe abgewickelt.

12. Verpflichtungen

In der Übersicht 25 (Übersicht über die im Haushaltsjahr 2007 eingegangenen Verpflichtungen) sind bei drei Haushaltsstellen des Einzelplans 09 Verpflichtungen aufgeführt, die insgesamt um mehr als 503.000 € die freigegebenen und verfügbaren Verpflichtungsermächtigungen überschreiten. Davon wurden in einem Fall auch die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen um mehr als 338.000 € überschritten.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, die Beanstandungen des Rechnungshofs würden in Zukunft beachtet. Danach ist zu erwarten, dass Maßnahmen zur Vermeidung von Überschreitungen ergriffen werden.

13. Jahresabschlüsse der Globalhaushalte

Angaben in den Übersichten über die Jahresabschlüsse der Globalhaushalte im Haushaltsjahr 2007 (Übersicht 23) sind nicht immer nachvollziehbar. Beispielsweise sind die Ergebnisse des Finanzplans der Universität Trier und des Investitionsplans der Technischen Universität Kaiserslautern unausgeglichen. Des Weiteren übersteigt die Summe der Erträge des Erfolgsplans und der Mittel des Investitionsplans die Haushaltsmittel des Finanzplans der Technischen Universität Kaiserslautern um 2,7 Mio. €.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, der unausgeglichene Finanzplan der Universität Trier resultiere aus einem technischen Versehen. Differenzbeträge bei der Technischen Universität hätten bis dato nicht endgültig aufgeklärt werden können; die Universität verweise ausdrücklich auf die Vorläufigkeit des Abschlusses [11)].

---

11) Vgl. hierzu auch Beitrag Nr. 15 "Globalhaushalte bei der Technischen Universität Kaiserslautern, der Universität Trier sowie den Fachhochschulen Kaiserslautern und Mainz".

Nr. 2 Abwicklung des Landeshaushalts 2007

Die Haushaltsrechnung 2007 weist Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils 18,2 Mrd. € aus. Der Haushaltsausgleich wurde - wie in den Vorjahren - durch Kreditaufnahmen herbeigeführt, die sich im Jahr 2007 auf 0,6 Mrd. € - netto - beliefen.

Die Gesamtausgaben erhöhten sich um 1,8 %.

Die Ausgabereste - brutto - stiegen geringfügig auf 644 Mio. €. Davon entfielen nahezu 130 Mio. € auf Personalausgaben, die 2007 nicht kassenwirksam wurden. Zur Finanzierung der Ausgabereste wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

Die Kreditaufnahmen für den Landeshaushalt einschließlich Umschuldungen und die Landesbetriebe "Liegenschafts- und Baubetreuung" sowie "Mobilität" von insgesamt mehr als 6,5 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

1. Haushaltsabschluss

Der Haushaltsabschluss 2007 stellt sich wie folgt dar:

		Einnahmen - € -	Ausgaben - € -
		- Rechnungsergebnis -	
a)	Nach der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2007 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	18.202.965.582,39	18.202.965.582,39
b)	Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2007 verbliebenen Haushaltsreste, die in das Haushaltsjahr 2008 übertragen wurden	617.520.944,55	617.520.944,55
c)	Rechnungsergebnis: Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Haushaltsjahres 2007 verbliebenen Haushaltsreste	18.820.486.526,94	18.820.486.526,94
		- Haushaltsermächtigung -	
d)	Nach dem Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2007 beträgt das Haushalts-Soll	18.193.816.800,00	18.193.816.800,00
e)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2006 übernommenen Haushaltsreste	622.969.840,73	622.969.840,73
f)	Rechnungssoll: Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2006 übernommenen Haushaltsreste	18.816.786.640,73	18.816.786.640,73
g)	Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Rechnungssoll (f) - Mehreinnahme/-ausgabe -	3.699.886,21	3.699.886,21
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2007	**Ausgleich**	

2. Rechnungsergebnisse

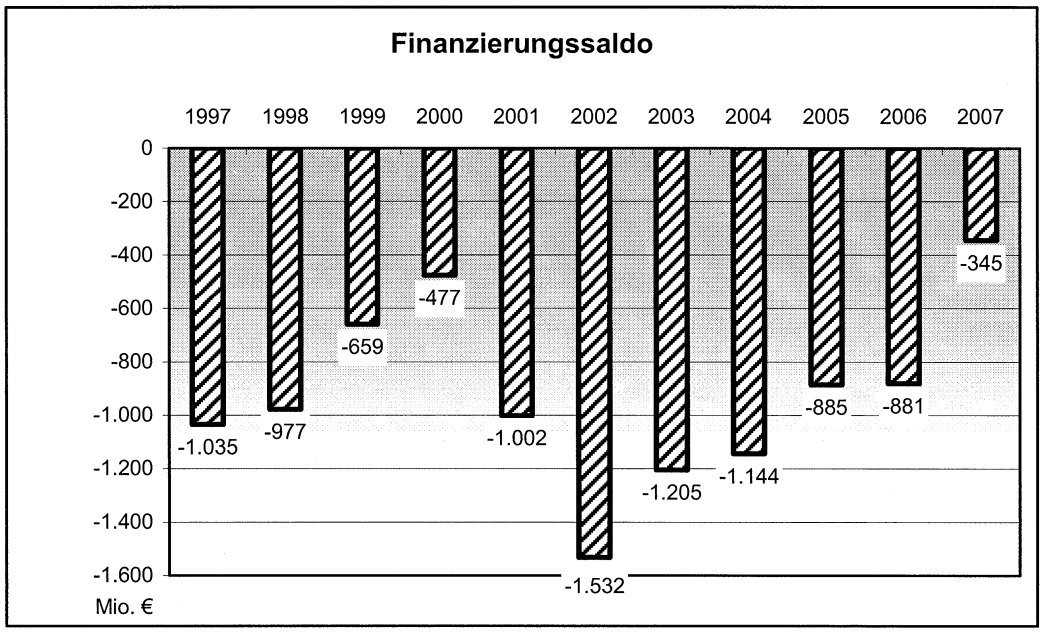
Die in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Rechnungsergebnisse entwickelten sich wie folgt:

Haushaltsjahr	Rechnungsergebnisse [1] - Mio. € - [2]
1997	13.133,2
1998	14.578,5
1999	14.017,3
2000	13.397,8
2001	13.199,8
2002	13.487,4
2003	14.809,8
2004	16.633,0
2005	16.255,0
2006	16.762,4
2007	18.197,5

Im Jahr 2007 erhöhte sich das Rechnungsergebnis gegenüber dem Vorjahr um mehr als 1,4 Mrd. €. Zu dieser Entwicklung trugen auf der Einnahmenseite insbesondere Kreditaufnahmen sowie ein höheres Steueraufkommen und auf der Ausgabenseite höhere Schuldentilgungen bei.

3. Haushaltsausgleich

In der Finanzierungsrechnung werden die Einnahmen [3] den Ausgaben [4] gegenübergestellt. Danach ergaben sich in den Jahren 1997 bis 2007 folgende Finanzierungsdefizite:



Das Finanzierungsdefizit im Jahr 2007 von 345 Mio. € wurde - wie in den Vorjahren - durch Kreditaufnahmen ausgeglichen [5].

---

1) Nach Absetzung der aus dem Vorjahr übernommenen Haushaltsreste.

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

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

4) Gesamtausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Deckung von Fehlbeträgen.

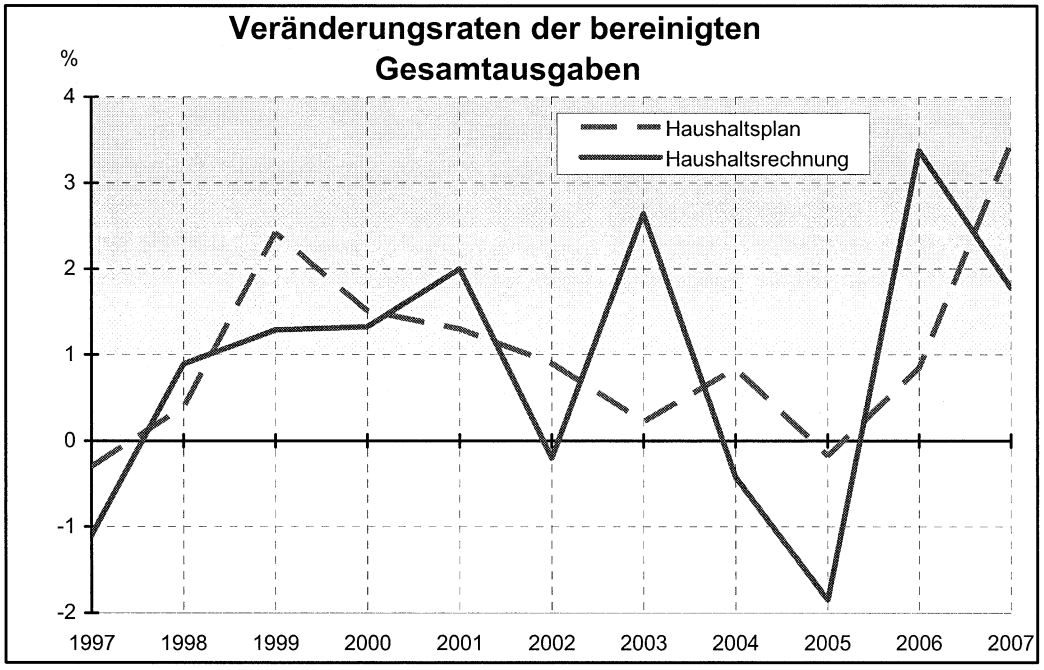
5) Nach der Finanzierungsrechnung stehen der Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt von 606 Mio. € das Finanzierungsdefizit von 345 Mio. € sowie - per Saldo - Zuführungen an Rücklagen von 261 Mio. € gegenüber.

4. Bereinigte Gesamtausgaben

Die bereinigten Gesamtausgaben [6] beliefen sich 2007 nach der Planung auf 11.978 Mio. € und nach der Haushaltsrechnung auf 11.904 Mio. €. Sie veränderten sich in den Haushaltsjahren 1997 bis 2007 wie folgt:

Haushaltsjahr	bereinigte Gesamtausgaben	
	Haushaltsplan Veränderung gegenüber Vorjahr %	Haushaltsrechnung [7] Veränderung gegenüber Vorjahr %
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
2003	0,2 [8]	2,6 [8]
2004	0,8 [8]	- 0,4 [8]
2005	- 0,2	- 1,8
2006	0,8	3,4
2007	3,4	1,8

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen nach der Haushaltsrechnung 2007 gegenüber dem Vorjahr um 1,8 %.



---

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

7) Ist-Ausgaben.

8) Ohne die durchlaufenden Mittel im Jahr 2003 für die Flutopferhilfe (Kapitel 20 02 Titel 884 01) hätten sich folgende Veränderungen ergeben:
- nach der Haushaltsplanung: - 1,2 % (2003) und 2,3 % (2004),
- nach der Haushaltsrechnung: 1,5 % (2003) und 0,7 % (2004).

5. Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe

In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung sind ausgewiesen:

Überplanmäßige Ausgaben	4.208.344,38 €
Außerplanmäßige Ausgaben	268.293.351,66 €
Haushaltsvorgriffe	26.622.354,59 €
Insgesamt	299.124.050,63 €

Bezogen auf die Haushaltsansätze einschließlich der Ausgabereste aus Vorjahren betrug der Anteil der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie der Haushaltsvorgriffe 1,6 %.

Die wesentlichen Abweichungen sind im Abschlussbericht (Nr. 8) zur Haushaltsrechnung zusammenfassend dargestellt.

6. Ausgabereste und Vorgriffe

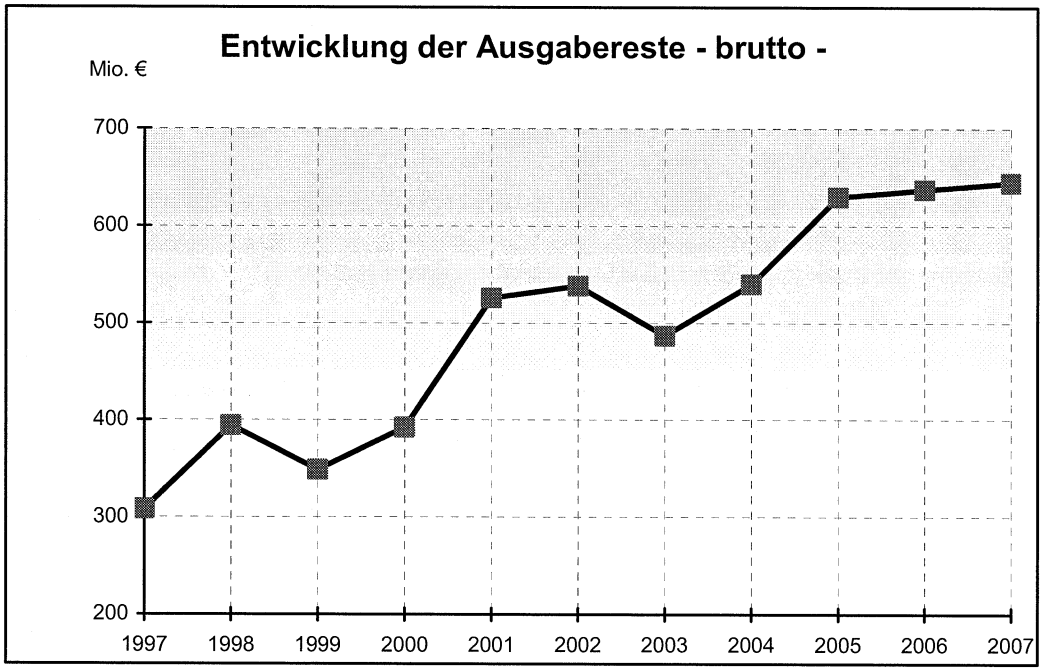
6.1 Die Ausgabereste [9] und Vorgriffe betrugen in den Jahren 1997 bis 2007:

Haushaltsjahr	Ausgabereste	Vorgriffe	Ausgabereste - brutto -	Anteil der Ausgabereste am Haushaltsansatz
	- Mio. € -			%
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
2003	456,4	30,2	486,6	3,4
2004	529,6	10,0	539,6	3,3
2005	625,3	4,3	629,6	4,0
2006	623,0	13,9	636,9	3,7
2007	617,5 [10]	26,6	644,1	3,5

---

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).

10) Zur Finanzierung der Ausgabereste wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.



Die Ausgabereste erhöhten sich im Jahr 2007 um 7,2 Mio. € auf 644,1 Mio. €. Darin enthalten sind Vorgriffe von 26,6 Mio. €, durch die Mittel des nächsten Jahres beansprucht wurden.

Von den Ausgaberesten entfielen 409,8 Mio. € auf die "klassische" Restebildung und 234,3 Mio. € auf die Restebildung im Rahmen des Bonus-/Malussystems.

6.2 Die Ausgabereste von 644,1 Mio. € im Jahr 2007 verteilten sich auf die Einzelpläne und die Ausgabe-Hauptgruppen wie folgt:

Einzelplan	Bezeichnung	Ausgabereste [11] insgesamt		Ausgabereste					
		Mio. €	% des Haushaltsansatzes	Personalausgaben	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	Baumaßnahmen	Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	Besondere Finanzierungsausgaben
				- Mio. € -					
01	Landtag	1,7	5,1	0,9	0,2	0,1	0,0	0,4	0,0
02	Ministerpräsident und Staatskanzlei, Landesvertretung	1,4	5,4	0,4	0,7	0,0	0,0	0,3	0,0
03	Ministerium des Innern und für Sport	79,3	6,8	14,5	20,0	11,8	0,0	32,8	0,1
04	Ministerium der Finanzen	12,6	2,9	2,7	3,3	3,6	0,0	3,1	0,0
05	Ministerium der Justiz	4,3	0,6	2,3	1,3	0,0	0,0	0,7	0,0
06	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen	25,6	1,7	6,4	0,4	17,9	0,0	0,3	0,7
08	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	114,8	10,7	12,7	0,9	9,2	0,0	92,1	0,0
09	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur	52,0	1,2	4,9	13,4	4,7	0,0	29,0	0,0
10	Rechnungshof	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12	Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung	99,2	48,3	0,0	7,1	3,9	23,4	64,7	0,0
14	Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz	93,4	27,0	1,7	21,4	9,4	19,6	41,3	0,0
20	Allgemeine Finanzen	159,8	1,9	83,1	8,5	14,1	0,0	54,1	0,0
	Insgesamt [11]	**644,1**	**3,5**	**129,7**	**77,2**	**74,8**	**43,0**	**318,7**	**0,7**

[11] Differenzen bei den Summen entstehen durch Rundungen.

6.3 Nach der Haushaltsrechnung 2007 veränderten sich die Ausgabereste gegenüber dem Vorjahr wie folgt:

Ausgabereste	2006 [12]		2007	
	Mio. €	Anteil an den Resten %	Mio. €	Anteil an den Resten %
Personalausgaben	129,1	20,3	129,7	20,1
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	75,4	11,8	77,2	12,0
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	87,7	13,8	74,8	11,6
Baumaßnahmen	37,5	5,9	43,0	6,7
Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	307,1	48,2	318,7	49,5
Besondere Finanzierungsausgaben	0,1	-	0,7	0,1
Insgesamt	636,9	100,0	644,1	100,0

Von den Ausgaberesten 2007 entfielen 361,7 Mio. € (56,2 %) auf investive Ausgaben.

7. Veränderungen des Rechnungsergebnisses gegenüber dem Rechnungssoll

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

		Mio. €
Steuern und steuerähnliche Einnahmen	+	645,6
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	-	121,0
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	+	128,9
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	-	649,8
Mehreinnahmen	+	3,7

Aufgrund von Steuermehreinnahmen konnte die Schuldenaufnahme gegenüber der Planung verringert werden.

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

		Mio. €
Personalausgaben	+	7,9
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	-	133,2
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	+	24,5
Baumaßnahmen	+	13,0
Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	-	150,6
Besondere Finanzierungsausgaben	+	242,1
Mehrausgaben	+	3,7

Den geringeren Ausgaben für den Schuldendienst und für Investitionen steht bei den besonderen Finanzierungsausgaben eine außerplanmäßige Zuführung an die Ausgleichsrücklage [13] gegenüber.

---

12) Unter Berücksichtigung von Übertragungen auf andere Haushaltsstellen.

13) Vgl. Beitrag Nr. 1 "Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2007", Teilziffer 9.

8. Kreditermächtigungen

8.1 Landeshaushalt

8.1.1 Kredite am Kreditmarkt ohne Umschuldungen

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2007 [14]		6.370.600.000,00 €
Einnahmereste, die aus dem Haushaltsjahr 2006 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+	622.969.840,73 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2006 (§ 18 Abs. 3 LHO)	+	951.615.972,88 €
Kreditermächtigung insgesamt		7.945.185.813,61 €
Einnahmen aus Krediten vom inländischen Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01)		5.867.524.375,57 €
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 2008 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)		617.520.944,55 €
Einnahmen und Reste insgesamt		6.485.045.320,12 €

Die Kreditaufnahme am Kreditmarkt [15] hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung des Jahres 2007.

8.1.2 Umschuldungen

Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen [16]	500.000.000,00 €
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten (Kapitel 20 05 Titel 325 03)	428.100.000,00 €

Der Gesamtbetrag der Umschuldungen unterschritt die Ermächtigung.

8.2 Betriebshaushalte

8.2.1 Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung"

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2007 [17]	110.300.000,00 €
Aufnahme von Darlehen (brutto)	35.000.000,00 €
Tilgung	0,00 €
Aufnahme von Darlehen (netto)	35.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung des Jahres 2007.

8.2.2 Landesbetrieb "Mobilität"

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2007 [18]	256.345.900,00 €
Aufnahme von Darlehen (brutto)	210.500.000,00 € [19]

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung des Jahres 2007.

---

14) § 2 Abs. 1 Nr. 1 Landeshaushaltsgesetz 2007/2008 (LHG 2007/2008) vom 19. Dezember 2006 (GVBl. S. 421) in Verbindung mit Nr. 1 des Kreditfinanzierungsplans 2007. In der Gesamtermächtigung von 6.870.600.000 € sind 500.000.000 € zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen enthalten, vgl. Teilziffer 8.1.2 dieses Beitrags.

15) Zur Entwicklung der Kreditaufnahmen und der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze (Artikel 117 Satz 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz, § 18 Abs. 1 LHO) vgl. Beitrag Nr. 3 "Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung".

16) § 2 Abs. 3 LHG 2007/2008; vgl. Teilziffer 8.1.1 dieses Beitrags.

17) § 2 Abs. 1 Nr. 2 LHG 2007/2008. Die Ermächtigung bezieht sich auf die Netto-Kreditaufnahme.

18) § 2 Abs. 1 Nr. 3 LHG 2007/2008. Die Ermächtigung bezieht sich auf die Brutto-Kreditaufnahme.

19) In dem Jahresabschluss 2007 des Landesbetriebs sind weitere Kredite von 45.000.000 € ausgewiesen, die 2008 zu Lasten der Kreditermächtigung 2007 aufgenommen worden seien.

Nr. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung

Im Jahr 2007 nahmen die laufenden Einnahmen des Landes erheblich stärker zu als die laufenden Ausgaben. Dies war vor allem auf höhere Steuereinnahmen (+ 938 Mio. €) zurückzuführen. Dadurch ergab sich ein Überschuss der laufenden Rechnung von 589 Mio. €.

Die Personalausgaben verringerten sich 2007 um 2,2 % auf 4,6 Mrd. €; sie nahmen damit 48,9 % der Steuereinnahmen und der allgemeinen Finanzzuweisungen des Landes in Anspruch. Der Rückgang war insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Personalausgaben für Hochschulen mit Globalhaushalten nicht mehr der entsprechenden Ausgabengruppe im Kernhaushalt zugerechnet werden.

Die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen im Landeshaushalt sanken 2007 gegenüber dem Vorjahr um 154 Mio. € auf 1,2 Mrd. €.

Die Kreditfinanzierungsquote lag mit 5,1 % weiterhin erheblich über dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer (1,1 %). Ohne die außerplanmäßige Bildung einer Ausgleichsrücklage hätte die Quote des Landes auf 3,0 % verringert werden können.

Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde eingehalten.

Die Verschuldung des Landes einschließlich der Landesbetriebe stieg bis Ende 2007 auf 27,4 Mrd. €. Die Pro-Kopf-Verschuldung lag mit 6.348 € um mehr als 27 % über dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer.

Nach der Haushaltsplanung für die Jahre 2009 und 2010 werden weitere Überschüsse der laufenden Rechnung erwartet. Allerdings werden nach den Plandaten zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs allein im Kernhaushalt Netto-Kreditaufnahmen von jeweils 0,7 Mrd. € benötigt. Die Gesamtverschuldung wird Ende 2010 fast 31 Mrd. € betragen und nach der Finanzplanung bis 2013 auf über 33 Mrd. € steigen.

Aus der derzeitigen Finanzmarktkrise und deren Auswirkungen auf die Wirtschaft ergeben sich Unwägbarkeiten auch für den Landeshaushalt. Maßnahmen zur Belebung der Konjunktur werden den Haushalt zusätzlich belasten. Zur Erhaltung und Sicherung des haushaltspolitischen Gestaltungsspielraums ist es unerlässlich, die Bemühungen des Landes zur Haushaltskonsolidierung zu verstärken.

1. Allgemeines

Zur Beurteilung der Haushaltslage des Landes und ihrer Entwicklung wurden im Folgenden

- wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 1997 bis 2007, der Haushaltspläne für die Haushaltsjahre 2008 bis 2010 [1)] (Hpl.) sowie des Finanzplans für die Jahre 2011 bis 2013 (Fpl.) zusammengestellt und
- in geeigneten Fällen Vergleichsdaten der anderen Flächenländer herangezogen.

Beim Vergleich der Jahre 1997 bis 2013 ist zu berücksichtigen, dass sich die Struktur des Haushalts u. a. durch die Auslagerung von Aufgabenbereichen [2)] auf der Ausgaben- und Einnahmenseite wesentlich verändert hat.

2. Wesentliches Ergebnis

2.1 Aufgliederung der Rechnungsergebnisse

Die Rechnungsergebnisse der Jahre 1997 bis 2007 sind 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 der Anlage 1 [3)] ersichtlich.

2.1.1 Laufende Rechnung

Im Jahr 2007 erhöhten sich die Einnahmen der laufenden Rechnung gegenüber dem Vorjahr um 9,7 % (999 Mio. €) auf 11.257 Mio. €. Dies war insbesondere auf einen Anstieg der Steuereinnahmen (938 Mio. €) zurückzuführen.

Die Ausgaben der laufenden Rechnung nahmen 2007 gegenüber dem Vorjahr um 3,6 % (369 Mio. €) auf 10.668 Mio. € zu. Dies beruhte vor allem auf höheren laufenden Zuweisungen und Zuschüssen (388 Mio. €) [4)].

---

1) Die Daten für die Jahre 2009 und 2010 wurden auf der Grundlage der Regierungsvorlage zum Doppelhaushalt 2009/2010 und der vom Landtag am 11. Dezember 2008 beschlossenen Änderungen ermittelt.

2) Es wurden z. B. zum 1. Januar 1998 die Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz 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, seit 1. Januar 2009 Körperschaft 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 Mainz übertragen.

Zum 1. Januar 2002 wurde die Straßen- und Verkehrsverwaltung des Landes in den Landesbetrieb "Straßen und Verkehr" (ab 1. Januar 2007 umbenannt in Landesbetrieb "Mobilität") überführt. Ferner wurden die Zentralstelle der Forstverwaltung und die Forstämter in einen Quasi-Landesbetrieb "Landesforsten Rheinland-Pfalz" zusammengefasst.

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

Mit Wirkung vom 1. Januar 2003 wurde der Landesbetrieb "Daten und Information" eingerichtet, der die Aufgaben des früheren Daten- und Informationszentrums wahrnimmt.

Seit dem Haushaltsjahr 2005 wird die Johannes Gutenberg-Universität Mainz nach kaufmännischen Kriterien geführt (§ 103 HochSchG) und als Globalhaushalt veranschlagt. Außerdem wurde der Quasi-Landesbetrieb "Landesforsten Rheinland-Pfalz" zu einem Landesbetrieb ausgestaltet.

Ab 2007 wurden die Hochschulbaumaßnahmen im Wirtschaftsplan des Landesbetriebs "Liegenschafts- und Baubetreuung" veranschlagt. Außerdem wurden die Technische Universität Kaiserslautern und die Universität Trier sowie die Fachhochschulen Kaiserslautern und Mainz als Globalhaushalte ausgebracht.

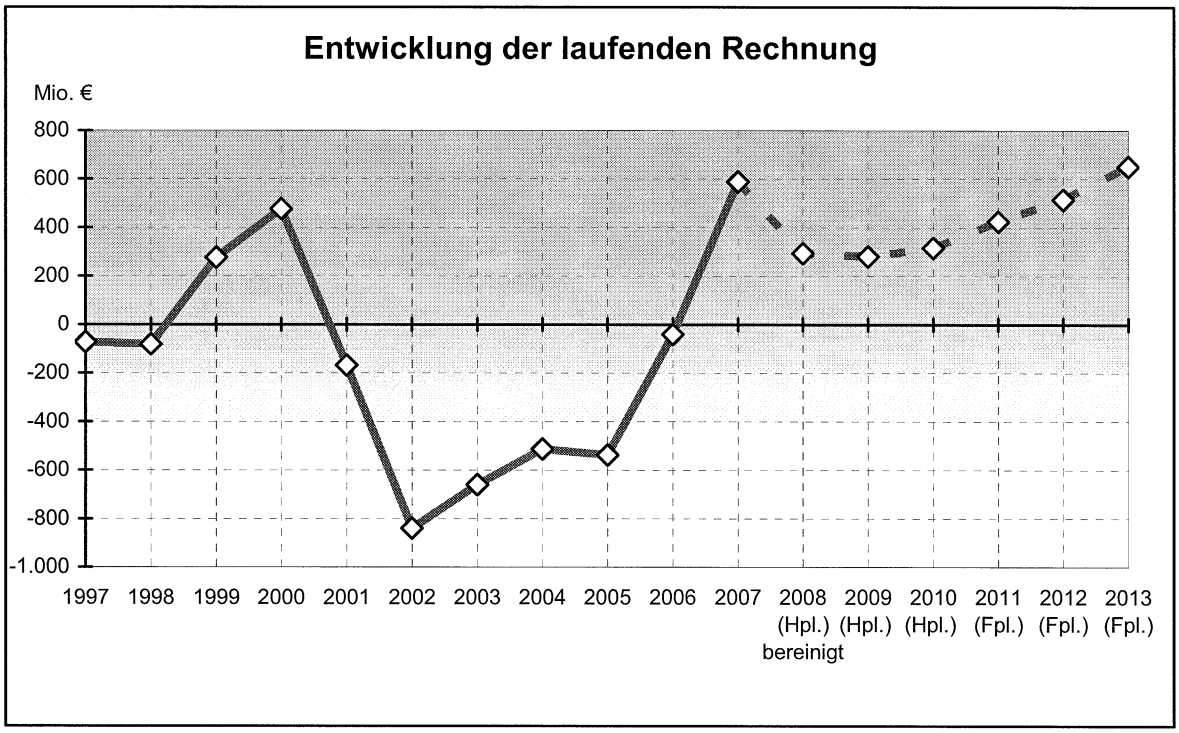
Ende 2008 wurde das Sondervermögen "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung" eingerichtet, dem außerplanmäßig 400 Mio. € zugeführt wurden. Diese Mittel sollen zur Verbesserung der Grundausstattung des Hochschulbereichs in Form von rd. 200 Stellen, zur weiteren Finanzierung des Hochschulpaktes und Förderung der Spitzenforschung sowie zum Ausbau der Forschungsinfrastruktur genutzt werden. Das Sonderprogramm ist auf fünf Jahre ausgelegt. Die Mittel, Planstellen und Stellen sind im Zahlenwerk des Landeshaushalts ab 2009 nicht enthalten.

3) Die Aufgliederung der Rechnungsergebnisse orientiert sich an dem gemeinsamen Schema des Finanzplanungsrates.

4) Ein erheblicher Teil der höheren Ausgaben entfiel auf Zuführungen an Hochschulen, für die 2007 Globalhaushalte eingerichtet wurden.

Der stärkere Anstieg der laufenden Einnahmen gegenüber den laufenden Ausgaben führte in der laufenden Rechnung zu einem Überschuss von 589 Mio. € [5]. In den sechs vorausgegangenen Jahren wiesen die Rechnungen Fehlbeträge aus.

Für die Jahre 2009 bis 2013 werden nach der Haushalts- und Finanzplanung Überschüsse erwartet [6].



2.1.2 Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung 2007 wies Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungen von 1.216 Mio. € aus [7]. Diese verringerten sich gegenüber dem Vorjahr um 11,2 %.

2.1.3 Besondere Finanzierungsvorgänge

Die besonderen Finanzierungsvorgänge des Jahres 2007 wiesen auf der Einnahmenseite eine Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von 6.296 Mio. € und auf der Ausgabenseite Schuldentilgungen von 5.690 Mio. € aus. Zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs war eine Netto-Neuverschuldung von 606 Mio. € erforderlich [8].

Außerdem enthalten die besonderen Finanzierungsvorgänge Rücklagenzuführungen von 262 Mio. €. Davon betreffen 254 Mio. € die außerplanmäßige Bildung einer Ausgleichsrücklage [9].

---

5) Nach der Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 25. April 2008 - vorläufiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/07/0001) schlossen nur noch die laufenden Rechnungen der Länder Bremen, Niedersachsen und Saarland im Jahr 2007 mit Fehlbeträgen ab.

6) Bei den Plandaten wurden die globalen Mehreinnahmen von 75 Mio. € jährlich (Kapitel 20 02 Titel 371 01) bei den Einnahmen der laufenden Rechnung berücksichtigt.

7) Der Kapitalrechnung sind außerdem Tilgungsausgaben an Verwaltungen von 20 Mio. € zugeordnet.

8) Zur Neuverschuldung der Landesbetriebe vgl. Teilziffer 2.4 dieses Beitrags.

9) Vgl. Vorlagen 15/1884 und 15/1920.

2.2 Personalausgaben

2.2.1 Entwicklung der Personalausgaben

Die Entwicklung der Personalausgaben, die sich im Wesentlichen aus den Bezügen und Vergütungen der aktiv Beschäftigten, den Versorgungsausgaben und den Beihilfen zusammensetzen, ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

Haushaltsjahr	Personalausgaben	Veränderung gegenüber Vorjahr [10]	
	Mio. €	Mio. €	%
1997	4.373	47	1,1 [11]
1998	4.362	- 11	- 0,2 [12]
1999	4.495	133	3,0
2000	4.560	65	1,5
2001	4.681	121	2,7 [13]
2002	4.632	- 49	- 1,1 [14]
2003	4.713	81	1,8
2004	4.775	62	1,3
2005	4.661	- 114	- 2,4 [15]
2006	4.734 [16]	73	1,6
2007	**4.630**	**- 104**	**- 2,2** [17]
2008 (Hpl.)	4.712 [18]	82	1,8 [19]
2009 (Hpl.)	4.946 [20]	234	5,0
2010 (Hpl.)	5.061	115	2,3
2011 (Fpl.)	5.170	109	2,2
2012 (Fpl.)	5.298	128	2,5
2013 (Fpl.)	5.440	142	2,7

Bei den Vergleichsdaten ist u. a. zu berücksichtigen, dass in den vergangenen Jahren vielfach Personalausgaben aus dem Kernhaushalt ausgelagert wurden [21]. Für den Haushalts- und Finanzplanungszeitraum bis 2013 sollte nicht außer

---

10) Die Veränderungsraten in dieser Tabelle wurden auf der Grundlage von €-Beträgen und im Übrigen auf der Grundlage gerundeter Mio. €-Beträge ermittelt.

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

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

13) Die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz waren in den Jahren 1996 bis 2000 den Personalausgaben zugeordnet. Die Zuführungen 2001 von 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 %.

14) 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 %.

15) Die Johannes Gutenberg-Universität Mainz wurde ab 2005 als Globalhaushalt veranschlagt. Die Personalausgaben sind nicht mehr im Kernhaushalt ausgewiesen. Bei Berücksichtigung dieser Änderung in der Haushaltssystematik ergibt sich im Jahr 2005 anstelle eines Rückgangs ein Anstieg.

16) Von den Personalausgaben wurden Entnahmen aus dem Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz von fast 2 Mio. € abgesetzt.

17) Die Technische Universität Kaiserslautern und die Universität Trier sowie die Fachhochschulen Kaiserslautern und Mainz wurden ab 2007 als Globalhaushalte veranschlagt. Die Personalausgaben sind nicht mehr im Kernhaushalt ausgewiesen. Bei Berücksichtigung dieser Änderung in der Haushaltssystematik ergibt sich im Jahr 2007 anstelle eines Rückgangs ein Anstieg.

18) 4.753 Mio. € nach dem vorläufigen Ergebnis 2008.

19) 2,7 % nach dem vorläufigen Ergebnis 2008.

20) Bei der Veranschlagung der Personalausgaben wurde u. a. auch die Übernahme des Ergebnisses des auszuhandelnden Tarifvertrags für die Beschäftigten der Länder für die Landesbeamten einkalkuliert (Plenarprotokoll 15/52 S. 3143).

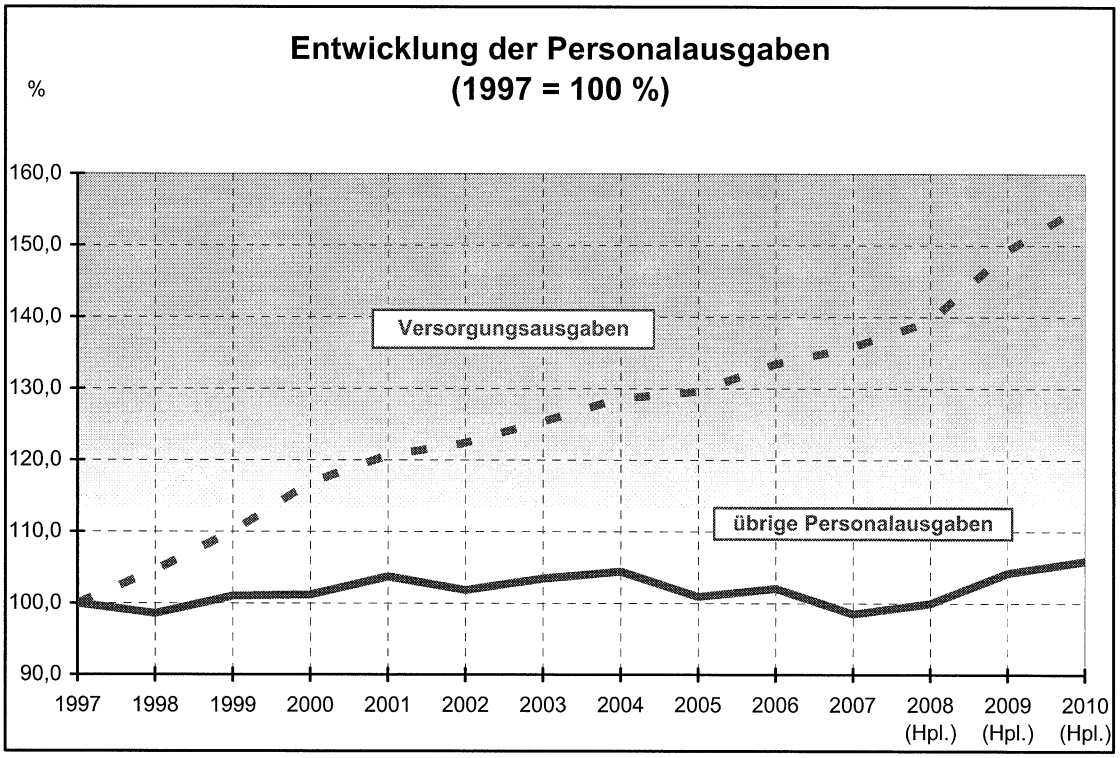
21) Vgl. hierzu u. a. Drucksache 15/2500 - Anlage 2.

Acht bleiben, dass mit der Einrichtung des Sondervermögens "Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung" Personalausgaben für 200 Stellen [22] außerhalb des Kernhaushalts bewirtschaftet werden.

Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) lag 2007 bei 38,9 %. Im Vorjahr betrug der Anteil 40,5 %. Nach der Haushalts- und Finanzplanung wird erwartet, dass sich die Quote bis 2013 auf weniger als 38 % verringert.

2.2.2 Versorgungsausgaben

Der Anstieg der Personalausgaben in den Jahren 1997 bis 2007 wurde im Wesentlichen durch die Versorgungsausgaben [23] bewirkt, die sich in diesem Zeitraum um 35,8 % erhöhten. Die übrigen Personalausgaben verminderten sich im gleichen Zeitraum insbesondere aufgrund von Auslagerungen von Aufgabenbereichen aus dem Landeshaushalt und haushaltssystematischen Änderungen um 1,5 %.



Die Landesregierung hat darauf hingewiesen, dass die zukünftige, durch ein starkes Ansteigen der Zahl der Versorgungsempfänger geprägte Entwicklung der Versorgungsausgaben maßgeblich auf der nicht homogenen Altersstruktur der Bediensteten basiere. Dies sei das Ergebnis der insbesondere in den 70er Jahren erfolgten umfangreichen Neueinstellungen. Die zahlenmäßig stärkste Personengruppe stelle die Altersklasse "45 bis 54" Jahre dar. Diese Bediensteten würden in den nächsten 15 Jahren in sehr großer Zahl in den Ruhestand treten [24]. Danach ist ein weiterer Anstieg der Belastungen des Haushalts durch Versorgungsausgaben zu erwarten.

---

22) Veranschlagt sind hierfür mehr als 26 Mio. € jährlich (vgl. Anlage zum Einzelplan 09 des Doppelhaushalts 2009/2010).

23) Die Versorgungsausgaben enthalten von 1997 bis 2000 auch Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und seit 1999 Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung nach § 14a BBesG aus der Versorgungsanpassung.

24) Bericht über die Beamtenversorgung im Jahr 2007 (Drucksache 15/2415 S. 4 und 5).

2.2.3 Belastung der Einnahmen durch Personalausgaben

Die Belastung der Steuereinnahmen und der allgemeinen Finanzzuweisungen des Landes durch die Personalausgaben ist nachfolgend dargestellt:

Haushaltsjahr	Steuern (ohne steuerähnliche Abgaben)			Steuern, steuerähnliche Abgaben, Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, Ergänzungszuweisungen des Bundes		
	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr %	Belastung durch Personal-ausgaben %	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr %	Belastung durch Personal-ausgaben %
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	6.921	3,0	68,1	7.846	4,0	60,1
2004	7.182	3,8	66,5	7.849	0,0	60,8
2005	7.169	- 0,2	65,0	7.726	- 1,6	60,3
2006	7.862	9,7	60,2	8.476	9,7	55,9
2007	**8.800**	**11,9**	**52,6**	**9.469**	**11,7**	**48,9**
2008 (Hpl.)	8.406	- 4,5	56,1	8.978	- 5,2	52,5
2009 (Hpl.)	9.374	11,5	52,8	9.997	11,3	49,5
2010 (Hpl.)	9.634	2,8	52,5	10.287	2,9	49,2
2011 (Fpl.)	10.056	4,4	51,4	10.730 [25)]	4,3	48,2
2012 (Fpl.)	10.484	4,3	50,5	11.191 [25)]	4,3	47,3
2013 (Fpl.)	10.956	4,5	49,7	11.692 [25)]	4,5	46,5

Die Belastung der Steuereinnahmen und der allgemeinen Finanzzuweisungen durch die Personalausgaben verringerte sich im Jahr 2007 auf 48,9 % gegenüber 55,9 % im Vorjahr. Dies war insbesondere durch das erheblich höhere Steueraufkommen und die Einrichtung von Globalhaushalten im Hochschulbereich, die zu einer Niveauabsenkung bei den Personalausgaben führten, bedingt.

---

25) Ohne Kompensationszahlungen des Bundes für Kraftfahrzeugsteuerausfälle der Länder.

2.3 Investitionsquote

Die Investitionsquote verdeutlicht den Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben. Die Veränderungen sind nachfolgend dargestellt:

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben [26]	Investitions-ausgaben [27]	Investitionsquote
	Mio. €	Mio. €	%
1997	10.722	1.494	13,9
1998	10.817	1.418	13,1
1999	10.957	1.349	12,3
2000	11.102	1.396	12,6
2001	11.299	1.343	11,9
2002	11.278	1.110	9,8
2003	11.576	1.188	10,3
2004	11.527	1.276	11,1
2005	11.314	1.261	11,1
2006	11.696	1.370	11,7
2007	**11.904**	**1.216**	**10,2**
2008 (Hpl.)	12.174 [28]	1.304 [29]	10,7
2009 (Hpl.)	12.719	1.309	10,3
2010 (Hpl.)	12.995	1.320	10,2
2011 (Fpl.)	13.464	1.422	10,6
2012 (Fpl.)	13.914	1.485	10,7
2013 (Fpl.)	14.374	1.555	10,8

Die Investitionen des Landes hatten im Jahr 2007 einen Anteil an den Ausgaben von 10,2 %. Wären die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz von 252 Mio. € nicht den Investitionsausgaben, sondern weiterhin den besonderen Finanzierungsausgaben zugeordnet worden [30], hätte sich eine Investitionsquote von 8,3 % ergeben.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung wird erwartet, dass sich die Investitionsquote bis 2013 - u. a. unter Berücksichtigung jährlich steigender Zuflüsse an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz - auf 10,8 % erhöht.

Ein Vergleich mit den Haushaltsdaten anderer Länder wird trotz grundsätzlich bundeseinheitlicher Haushaltssystematik zunehmend schwieriger. Beispielsweise beeinträchtigen die Auslagerungen von Ausgaben aus den Kernhaushalten in Betriebshaushalte, landesspezifische Besonderheiten und teilweise auch unterschiedliche Abgrenzungen zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben die Aussagekraft.

Für Rheinland-Pfalz sind insbesondere die Investitionsausgaben der Landesbetriebe zu berücksichtigen, die sich im Jahr 2007 auf 318 Mio. € beliefen [31]; nach der Haushalts- und Finanzplanung sind für die Jahre bis 2013 weitere Investitionen von durchschnittlich mehr als 300 Mio. € jährlich vorgesehen. Außerdem werden seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen (Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen) in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt.

---

26) Gesamtausgaben vermindert um Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen und außerdem seit 2001 um haushaltstechnische Verrechnungen.

27) Ausgaben der Hauptgruppen 7 (Baumaßnahmen) und 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen). Den vorgenannten Hauptgruppen sind u. a. Ausgaben für den Fonds "Aufbauhilfe" sowie für die Beschaffung von antiviralen Medikamenten, Verstetigungsdarlehen, Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz und in Einzelfällen Zuführungen an die Sonderrechnung (Selbstbewirtschaftung der Hochschulen) zugeordnet.

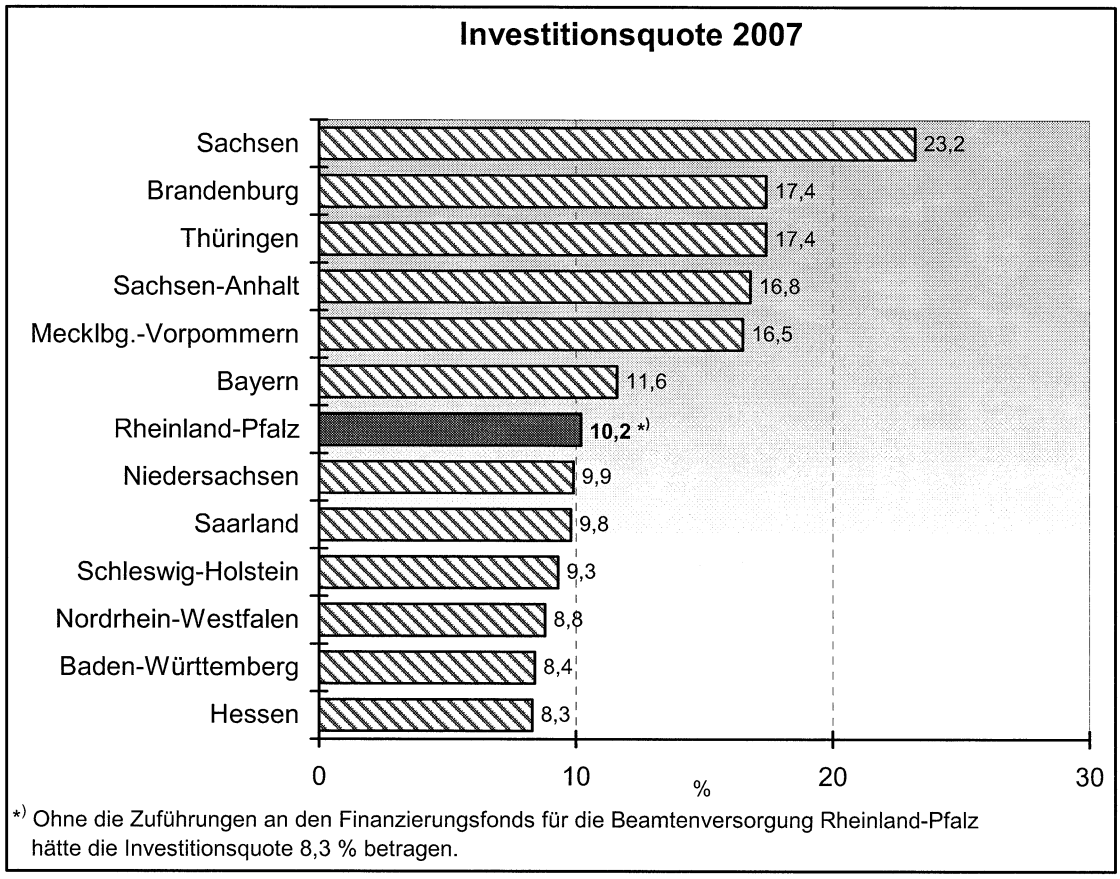
28) 12.578 Mio. € nach dem vorläufigen Ergebnis 2008.

29) 1.347 Mio. € nach dem vorläufigen Ergebnis 2008.

30) Die Zuführungen werden seit 2006 als Darlehen des Landes gebucht. Darlehen zählen haushaltssystematisch zu den Investitionsausgaben. Vom Bund und anderen Ländern werden Ausgaben für künftige Versorgungsleistungen nicht als investiv behandelt.

31) Krediteinnahmen und Investitionsausgaben 2007 als Konzernbetrachtung, Haushaltsrechnung 2007, S. 36/37.

Auf der Grundlage einer Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen über die Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2007 [32)] ergaben sich bei den Flächenländern folgende Investitionsquoten:



Die durchschnittliche Investitionsquote aller Flächenländer betrug danach 11,5 %, die der westlichen Flächenländer 9,5 %. Beim Bund belief sich die Quote auf 9,7 % [33)].

---

32) Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 25. April 2008 - vorläufiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/07/0001).

33) Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen vom Februar 2008, S. 46.

2.4 Kreditfinanzierungsquote

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

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben [26]	Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt	Kreditfinanzierungs-quote [34]
	Mio. €	Mio. €	%
1997	10.722	1.040	9,7
1998	10.817	961	8,9
1999	10.957	802	7,3
2000	11.102	793	7,1
2001	11.299	695	6,2
2002	11.278	1.517	13,4
2003	11.576	1.312	11,3
2004	11.527	1.276	11,1
2005	11.314	1.010	8,9
2006	11.696	890	7,6
2007	**11.904**	**606**	**5,1**
2008 (Hpl.)	12.174 [35]	1.003	8,2
2009 (Hpl.)	12.719	718	5,6
2010 (Hpl.)	12.995	688	5,3
2011 (Fpl.)	13.464	683	5,1
2012 (Fpl.)	13.914	653	4,7
2013 (Fpl.)	14.374	585	4,1

Die Kreditfinanzierungsquote belief sich 2007 auf 5,1 %. Ohne die außerplanmäßige Bildung einer Ausgleichsrücklage hätte sie 3,0 % betragen. Die durchschnittliche Kreditfinanzierungsquote aller Flächenländer betrug 0,1 % [36], die der westlichen Flächenländer 1,1 % [32]. Beim Bund belief sich die Quote auf 5,3 % [37].

Im Jahr 2007 wurden zusätzlich Kredite (netto) von mehr als 175 Mio. € für die Landesbetriebe "Liegenschafts- und Baubetreuung" sowie "Mobilität" aufgenommen.

---

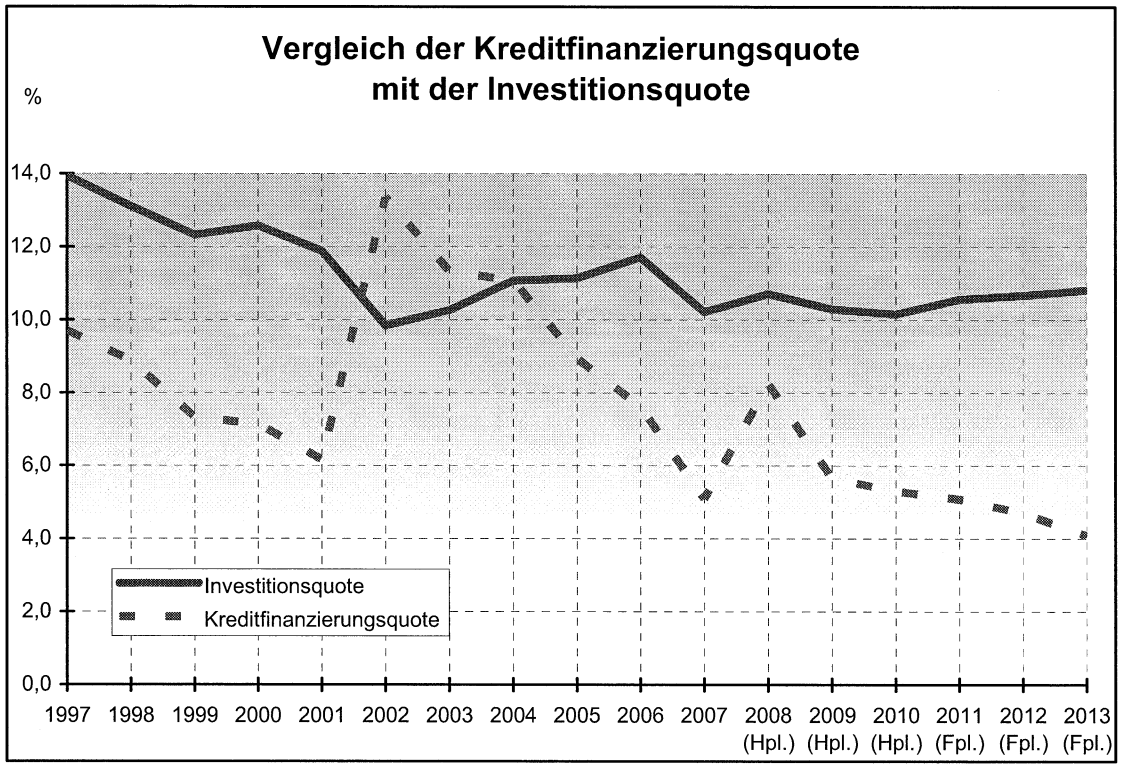
34) Werden die Veränderungen bei der Neuverschuldung im öffentlichen Bereich einbezogen, beträgt die Quote in den Jahren 2003 bis 2013 11,0 %, 10,8 %, 8,7 %, 7,4 %, 4,9 %, 8,0 % (7,7 % nach dem vorläufigen Ergebnis 2008), 5,5 %, 5,1 % , 4,9 %, 4,5 % und 3,9 %.

35) 12.578 Mio. € nach dem vorläufigen Ergebnis 2008.

36) Die geringe Kreditfinanzierungsquote ist u. a. darauf zurückzuführen, dass sieben Flächenländer ihre Haushalte ohne Neuverschuldung ausgleichen konnten (vgl. Dokumentation des Bundesfinanzministeriums vom 25. April 2008 - vorläufiges Ergebnis -/Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/07/0001).

37) Finanzbericht 2009 des Bundesministeriums der Finanzen vom 6. August 2008, S. 148.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht, dass die Investitionsquote in mehreren Jahren mit einer hohen Kreditfinanzierungsquote einherging.



Bei der Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote ist - ebenso wie bei der Investitionsquote - zu berücksichtigen, dass seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen 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 die laufende Rechnung. Außerdem darf nicht außer Acht gelassen werden, dass sich Änderungen aufgrund von Auslagerungen ergaben.

2.5 Zinsausgaben

Die Belastung des Haushalts durch Zinsausgaben aufgrund von Krediten ist aus der Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes) ersichtlich. Ein Vergleich der Zinsbelastung nach den Haushaltsrechnungen sowie nach der Haushalts- und Finanzplanung zeigt folgende Veränderungen:

Haushaltsjahr	Steuern	Einnahmen aus Länderfinanzausgleich	Ergänzungszuweisungen Bund	Einnahmen insgesamt	Zinsausgaben	Zinssteuerquote
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%
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	6.921	299	548	7.768	1.089	14,0
2004	7.182	205	397	7.784	1.082	13,9
2005	7.169	272	224	7.665	1.075	14,0
2006	7.862	337	229	8.428	1.067	12,7
2007	**8.800**	**381**	**242**	**9.423**	**1.117**	**11,9**
2008 (Hpl.)	8.406	295	217	8.918 [38)]	1.199 [39)]	13,4 [40)]
2009 (Hpl.)	9.374	346	237	9.957	1.183	11,9
2010 (Hpl.)	9.634	367	247	10.248	1.185	11,6
2011 (Fpl.)	10.056	385	249 [41)]	10.690	1.268	11,9
2012 (Fpl.)	10.484	406	260 [41)]	11.150	1.374	12,3
2013 (Fpl.)	10.956	424	271 [41)]	11.651	1.441	12,4

Die Zinssteuerquote betrug im Jahr 2007 nach dem Rechnungsergebnis 11,9 % [42)] gegenüber 12,7 % im Vorjahr. Der Rückgang der Quote ist darauf zurückzuführen, dass die Steuereinnahmen und die allgemeinen Finanzzuweisungen stärker stiegen als die Zinsausgaben.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Gesamtausgaben) belief sich im Jahr 2007 auf 9,4 %. Die durchschnittliche Quote aller Flächenländer betrug 7,2 %, die der westlichen Flächenländer 7,4 % [32)]. In Rheinland-Pfalz wird die Quote nach der Haushalts- und Finanzplanung bis 2013 auf 10 % ansteigen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Laufzeit von Schuldpapieren endet und bei Anschlussfinanzierungen höhere Zinssätze erwartet werden [43)].

Bezogen auf die Einwohner lagen die Zinsausgaben im Jahr 2007 in Rheinland-Pfalz mit 276 € um mehr als 23 % über dem Durchschnitt der Flächenländer (223 €).

---

38) 9.757 Mio. € nach dem vorläufigen Ergebnis 2008.

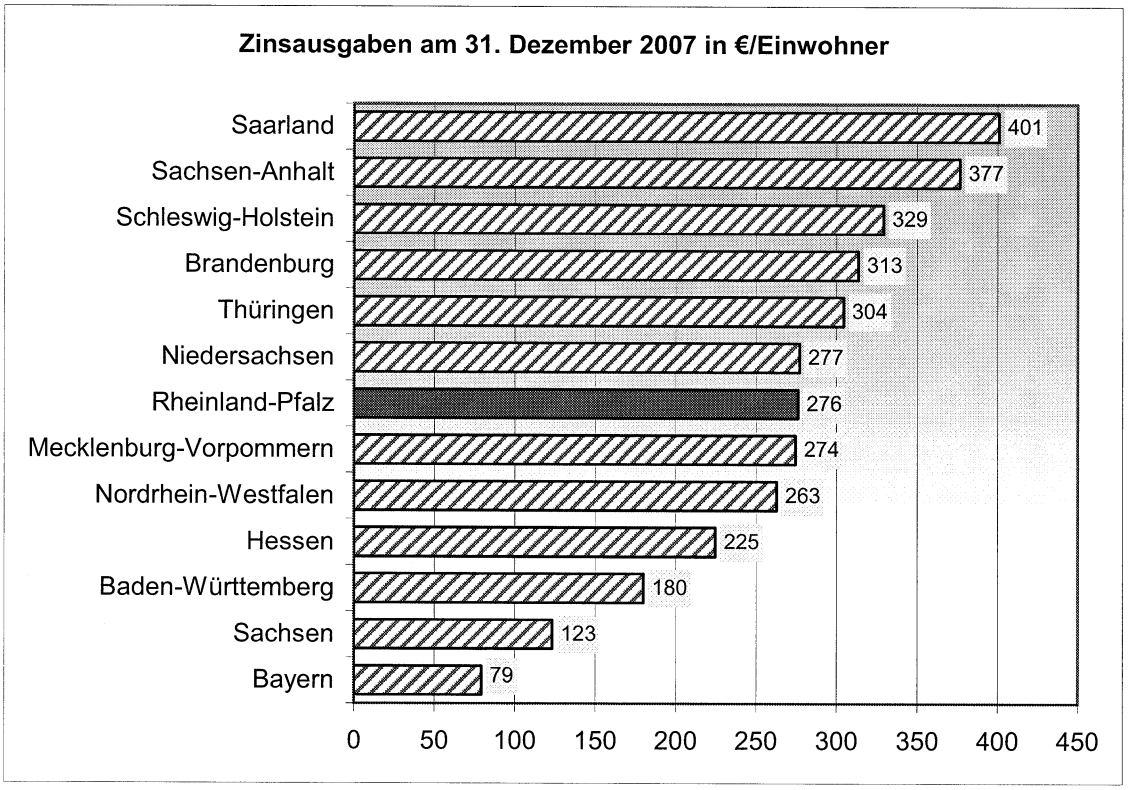
39) 1.202 Mio. € nach dem vorläufigen Ergebnis 2008.

40) 12,3 % nach dem vorläufigen Ergebnis 2008.

41) Ohne Kompensationszahlungen des Bundes für Kraftfahrzeugsteuerausfälle der Länder.

42) Nach der Dokumentation des Bundesfinanzministeriums vom 25. April 2008 - vorläufiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/07/0001) und den Angaben in der Bundestags-Drucksache 16/10097 betrug die Zinssteuerquote im Durchschnitt aller Flächenländer 8,8 %, die der westlichen Flächenländer 9,1 %.

43) Vgl. Plenarprotokoll 15/52 S. 3144.



2.6 Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze

2.6.1 Berechnungsmethode zur Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze

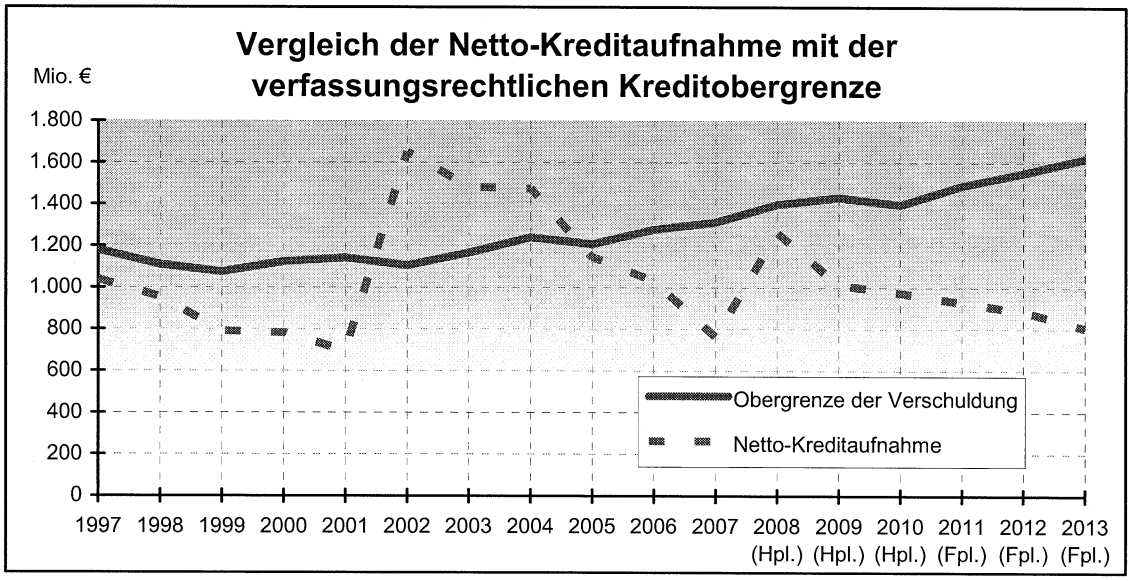
Nach Artikel 117 Satz 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz in Verbindung mit § 18 Abs. 1 LHO dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

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.

2.6.2 Kernhaushalt und Landesbetriebe

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

Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze und die Netto-Kreditaufnahme entwickelten sich seit 1997 wie folgt:



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 Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen	Netto-Kreditaufnahme	Unterschreitung der Kreditobergrenze	Überschreitung der Kreditobergrenze
	Mio. €					
1997	1.494	313	1.181	1.037	144	-
1998	1.418	308	1.110	953	157	-
1999	1.349	275	1.074	791	283	-
2000	1.396	273	1.123	782	341	-
2001	1.409	267	1.142 [44)]	693	449	-
2002	1.382	277	1.105 [44) 45)]	1.650	-	545
2003	1.411	245	1.166	1.482	-	316
2004	1.515	275	1.240	1.475	-	235
2005	1.491	284	1.207	1.145	62	-
2006	1.597	319	1.278	1.032	246	-
2007	**1.569**	**255**	**1.314**	**762**	**552** [46)]	**-**
2008 (Hpl.)	1.605 [47)]	206	1.399	1.263 [48)]	136	-
2009 (Hpl.)	1.652	220	1.432	1.012	420	-
2010 (Hpl.)	1.624	227	1.397	973	424	-
2011 (Fpl.)	1.716	227	1.489	927	562	-
2012 (Fpl.)	1.779	228	1.551	886	665	-
2013 (Fpl.)	1.849	230	1.619	803	816	-

Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde im Haushaltsvollzug 2007 um mehr als 500 Mio. € unterschritten.

---

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

45) In der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze sind Investitionsschlüsselzuweisungen von 16,5 Mio. € enthalten, die das Jahr 2003 betreffen (Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 5. Dezember 2003 - Landtagsvorlage 14/2803 -).

46) In der Übersicht über die "Krediteinnahmen und Investitionsausgaben 2007 als Konzernbetrachtung" ist eine Unterschreitung der Kreditobergrenze von 562 Mio. € ausgewiesen. Die Übersicht enthält zu den Globalhaushalten der Hochschulen teilweise fehlerhafte Daten, vgl. Ausführungen zu Nr. 1 des Jahresberichts 2009 "Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2007", Teilziffer 2.

47) 1.646 Mio. € nach dem vorläufigen Ergebnis 2008.

48) 1.249 Mio. € nach dem vorläufigen Ergebnis 2008.

Bei der Gegenüberstellung der Daten sollte nicht außer Acht bleiben, dass die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz seit dem Jahr 2006 den Investitionsausgaben zugeordnet sind und somit die Kreditobergrenze erhöhten. Außerdem wurden für die als Globalhaushalte veranschlagten Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Technische Universität Kaiserslautern und Universität Trier sowie Fachhochschulen Kaiserslautern und Mainz nachschüssige Zahlungen vereinbart [49]. Ohne diese verzögerte Zahlungsweise wären zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs höhere Kreditaufnahmen einzuplanen gewesen.

2.6.3 Wirksamkeit der Kreditobergrenze

Bei der Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze nach der in den meisten Ländern praktizierten Berechnungsmethode bleiben verschiedene Gesichtspunkte außer Betracht. So werden u. a. Abschreibungen auf die Investitionen für Wertminderungen des Anlagevermögens nicht angesetzt und Einnahmen aus Darlehensrückflüssen sowie Vermögensveräußerungen nicht von den Investitionsausgaben abgesetzt. Dies trug mit dazu bei, dass die Neuverschuldung bisher nicht wirksam begrenzt werden konnte [50]. Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben bereits 2001 darauf hingewiesen, "dass das Ziel, jede Generation die Ausgaben für laufende Investitionen selbst tragen zu lassen ..., nicht erreicht worden ist" [51]. Auch das Bundesverfassungsgericht ist der Auffassung, dass an der Revisionsbedürftigkeit der geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen gegenwärtig kaum noch zu zweifeln sei. Das Regelungskonzept habe sich als verfassungsrechtliches Instrument rationaler Steuerung und Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik in der Realität nicht als wirksam erwiesen [52].

Auf Bundesebene einigten sich die Koalitionspartner CDU, CSU und SPD im Januar 2009 im Rahmen der Beratungen über das Konjunkturpaket II auf eine neue Schuldenbegrenzungsregel. Danach sollen die öffentlichen Haushalte in einer konjunkturellen Normallage nahezu ausgeglichen sein. Mittelfristig soll eine strukturelle Verschuldung gesamtstaatlich nur noch von maximal 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts zulässig sein. In konjunkturell schlechten Zeiten soll der vorgenannte Spielraum erweiterbar sein, in guten Zeiten dagegen verengt bzw. in eine Verpflichtung zu Überschüssen umgekehrt werden. Die Einhaltung der Verschuldungsregel im Haushaltsvollzug soll über ein Kontrollkonto sichergestellt werden. Für Notsituationen, wie z. B. eine globale Finanzkrise oder Naturkatastrophen, soll eine Ausnahmeregelung vorgesehen werden, um einen besonderen Finanzbedarf mit zusätzlichen Krediten decken zu können. Die neue Regelung soll spätestens 2015 in Kraft treten. Ob diese auch von den Ländern übernommen wird und damit in geeigneter Weise dem Anreiz zur Verschiebung von Ausgleichslasten auf nachfolgende Legislaturen entgegengewirkt werden kann [52], bleibt abzuwarten.

---

49) Die im Kernhaushalt veranschlagten Zuführungen unterschreiten die in den Finanzplänen der Hochschulen in Ansatz gebrachten Mittel um mehr als 27 Mio. € im Jahr 2008.

50) Der Landtag hat im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Jahr 2001 die Landesregierung aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass das von der Verfassung vorgegebene Ziel einer Begrenzung der Kreditfinanzierung verwirklicht und eine Präzisierung des Investitionsbegriffs unter Wahrung der Vergleichbarkeit der Haushalte des Bundes und der Länder erreicht wird (Drucksache 14/2320 und Plenarprotokoll 14/52 S. 3513). Dieser Beschluss wurde vom Landtag im Entlastungsverfahren für das Jahr 2002 bekräftigt (Drucksache 14/3240 und Plenarprotokoll 14/76 S. 5091).

51) Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 7. bis 9. Mai 2001 in Neuss zum Investitionsbegriff in Art. 115 GG und vergleichbaren Vorschriften der Landesverfassungen.

52) Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Juli 2007 -2 BvF 1/04 -.

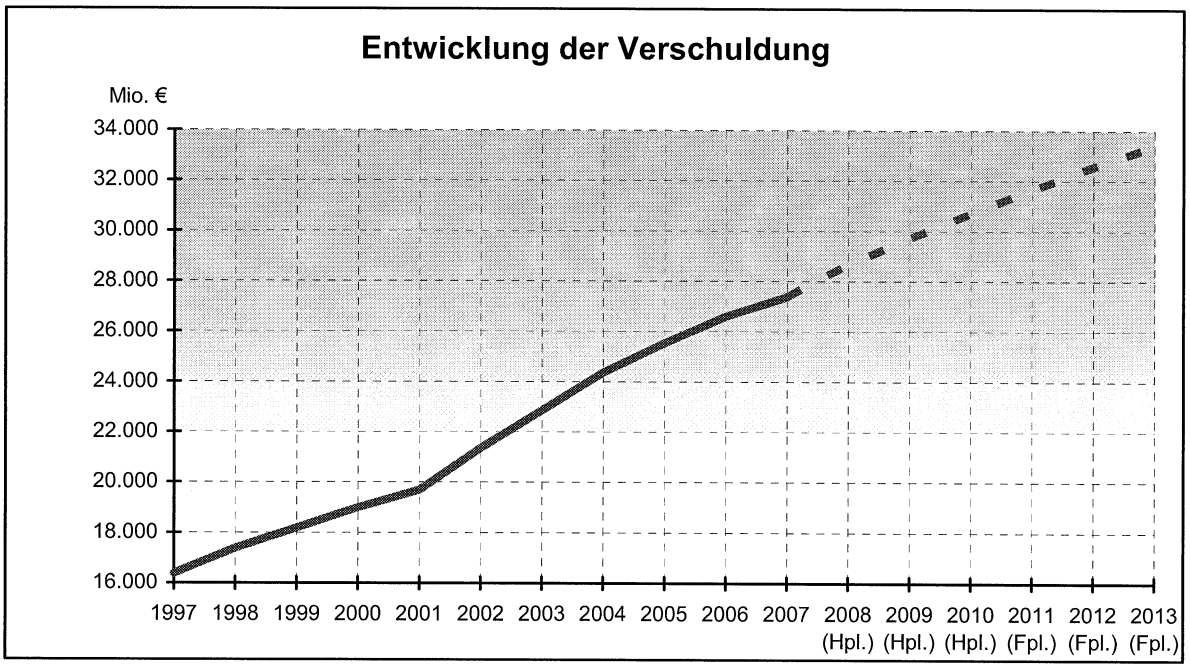
2.7 Verschuldung

2.7.1 Entwicklung der Schulden aus Kreditmarktmitteln

Die Verschuldung des Landes entwickelte sich wie folgt:

Haushaltsjahr	Schulden aus Kreditmarktmitteln	Davon entfallen auf die Landesbetriebe	
		"Liegenschafts- und Baubetreuung"	"Mobilität"
	Mio. €	Mio. €	Mio. €
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	22.865	74	329
2004	24.367	112	517
2005	25.538	122	668
2006	26.595	132	825
2007	**27.377**	**167**	**966**
2008 (Hpl.)	28.668	278	1.143
2009 (Hpl.)	29.705	433	1.307
2010 (Hpl.)	30.703	577	1.473

Der Schuldenstand des Landes einschließlich Landesbetriebe nahm bis Ende 2007 auf 27,4 Mrd. € zu [53]. Daneben bestanden noch zu erfüllende Verpflichtungen aus privaten Vorfinanzierungen von Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen, die in der Haushaltsrechnung 2007 mit mehr als 250 Mio. € [54] ausgewiesen sind.



Der Schuldenanstieg konnte bisher, wie das Diagramm verdeutlicht, nicht gebremst werden [55].

---

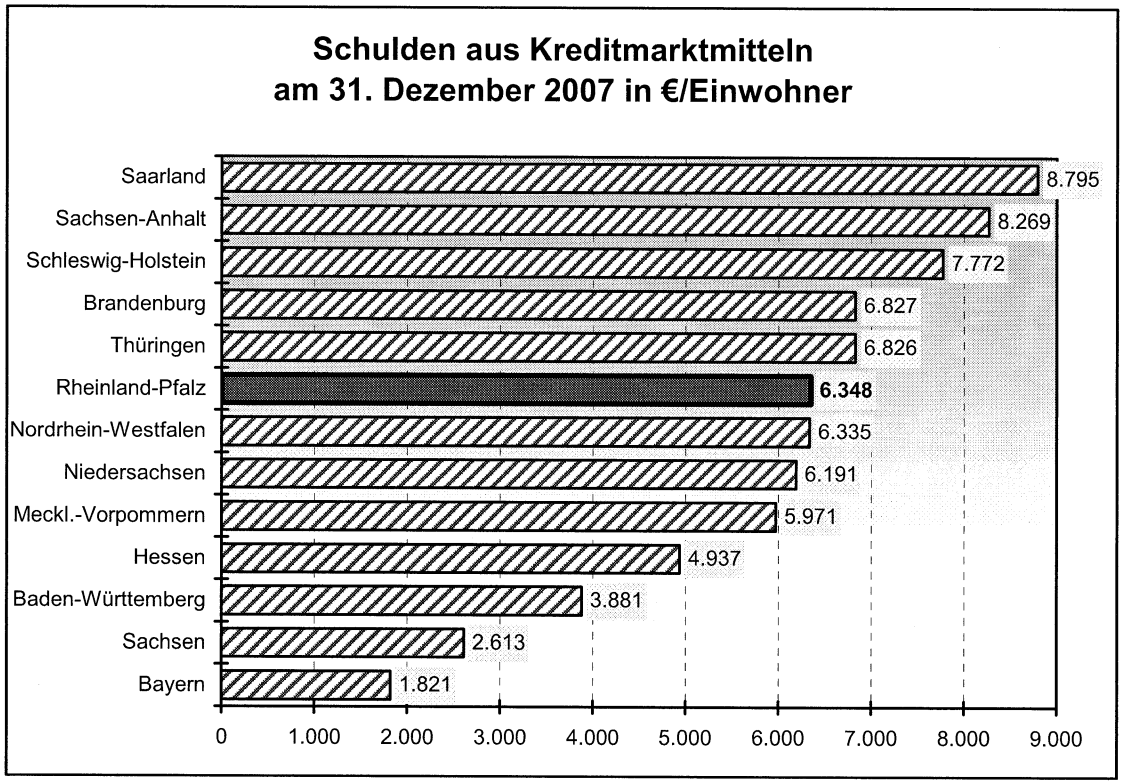
53) Hinzu kommen noch Darlehen von 91 Mio. € zur Finanzierung der Investitionen des Klinikums der Johannes Gutenberg-Universität Mainz aus den Jahren 2002 bis 2007 (Vorlage 15/2445).

54) Übersicht 13 "Entwicklung der Ausgaben der privaten Vorfinanzierung von Investitionsmaßnahmen (Immobilien) des Landes".

55) Die Deutsche Bundesbank führte in ihrem Monatsbericht vom November 2008 aus, dass für 2009 keine wesentlichen Konsolidierungsfortschritte in Ländern mit noch umfangreichen Defiziten geplant seien. Dies treffe auch auf Rheinland-Pfalz zu.

2.7.2 Schulden der Flächenländer

Der Vergleich der Verschuldung des Landes mit der in den übrigen Flächenländern zeigt zum 31. Dezember 2007 folgendes Bild [56]:



Die Verschuldung des Landes aus Kreditmarktmitteln lag Ende 2007 mit 6.348 €/Einwohner um 27,5 % über dem Durchschnitt der westlichen Flächenländer (4.979 €/Einwohner) und um fast 25 % über dem aller Flächenländer (5.091 €/Einwohner) .

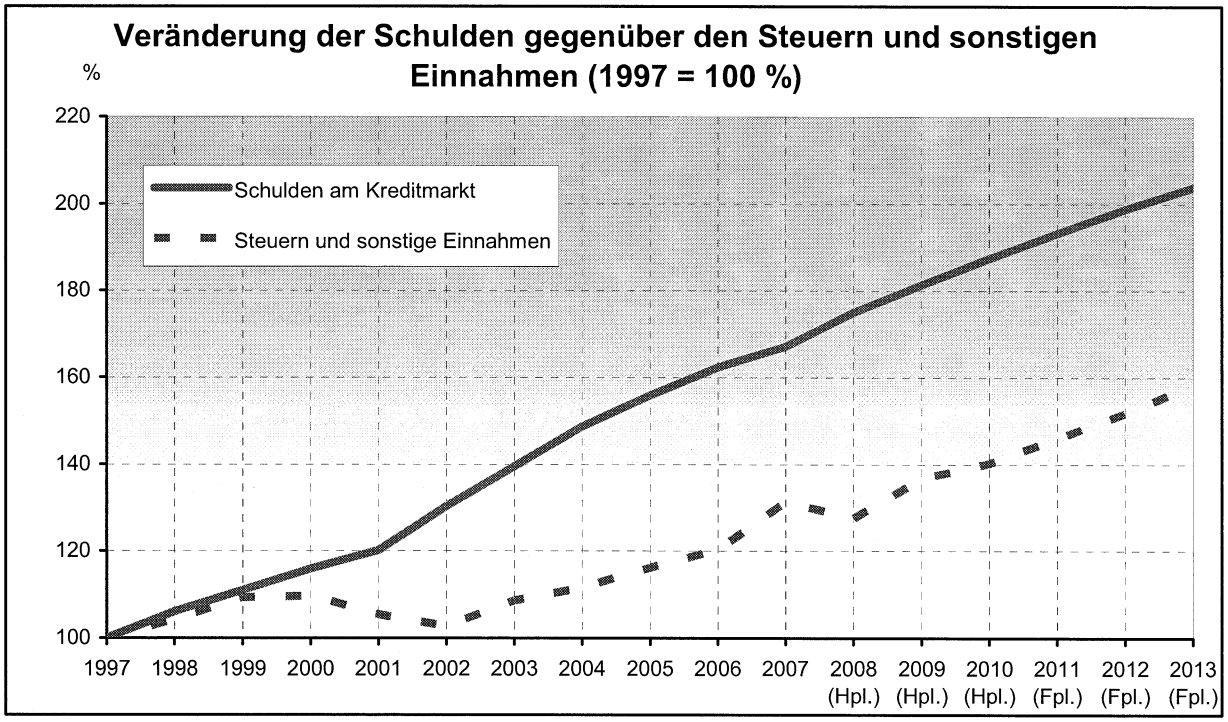
Die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes aus Kreditmarktmitteln nahm seit 1997 stärker zu als die im Durchschnitt der westlichen Flächenländer:

Haushaltsjahr	Pro-Kopf-Verschuldung in Rheinland-Pfalz		Pro-Kopf-Verschuldung im Durchschnitt der westlichen Flächenländer	
	€	Veränderung (1997 = 100 %)	€	Veränderung (1997 = 100 %)
1997	4.059	100	3.288	100
1998	4.298	106	3.421	104
1999	4.444	109	3.459	105
2000	4.554	112	3.515	107
2001	4.847	119	3.741	114
2002	5.150	127	3.974	121
2003	5.458	134	4.265	130
2004	5.727	141	4.536	138
2005	6.068	149	4.791	146
2006	6.229	153	4.915	149
2007	**6.348**	**156**	**4.979**	**151**

56) Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen vom 29. Januar 2008 - V A 2 - FV 4037/07/0001 -. Die Schulden nach Übersicht 9 zur Haushaltsrechnung und nach der Statistik im Ländervergleich weichen infolge unterschiedlicher Abgrenzung voneinander ab. Die in der Statistik dargestellten Schulden sind u. a. um Darlehen für die Landesbetriebe und des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz gemindert.

2.7.3 Veränderung der Schulden gegenüber den Einnahmen

Die Veränderung der Schulden aus Kreditmarktmitteln gegenüber der Summe aus Steuern und sonstigen Einnahmen nach den Haushaltsrechnungen sowie der Haushalts- und Finanzplanung ist nachfolgend dargestellt:



Haushaltsjahr	Schulden aus Kreditmarktmitteln		Steuern, steuerähnliche Abgaben und eigene Einnahmen [57]		Verhältnis der Schulden aus Kreditmarktmitteln zur Summe der Einnahmen
	Mio. €	Veränderung (1997 = 100 %) %	Mio. €	Veränderung (1997 = 100 %) %	%
1997	16.383	100	7.373	100	222
1998	17.379	106	7.685	104	226
1999	18.183	111	8.059	109	226
2000	18.991	116	8.090	110	235
2001	19.686	120	7.776	105	253
2002	21.353	130	7.578	103	282
2003	22.865	140	8.012	109	285
2004	24.367	149	8.226	112	296
2005	25.538	156	8.564	116	298
2006	26.595	162	8.873	120	300
2007	**27.377**	**167**	**9.682**	**131**	**283**
2008 (Hpl.)	28.668	175	9.399	127	305
2009 (Hpl.)	29.705	181	10.080	137	295
2010 (Hpl.)	30.703	187	10.339	140	297
2011 (Fpl.)	31.654	193	10.757	146	294
2012 (Fpl.)	32.564	199	11.191	152	291
2013 (Fpl.)	33.391	204	11.669	158	286

Die Schulden aus Kreditmarktmitteln erhöhten sich von 1997 bis 2007 um 67 %. Im gleichen Zeitraum nahmen die Steuern und sonstigen Einnahmen lediglich um 31 % zu.

---

57) Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.

3. Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Die günstige konjunkturelle Entwicklung und damit einhergehend das hohe Steueraufkommen haben 2007 zu einer Entlastung der angespannten Haushaltslage geführt. Allerdings reichten die Eigenfinanzierungsmittel nicht aus, den Haushalt ohne Neuverschuldung auszugleichen. Zu der erforderlichen Netto-Kreditaufnahme von 0,6 Mrd. € trug u. a. die außerplanmäßige Bildung einer Rücklage bei. Nach der Haushalts- und Finanzplanung werden auch in den Folgejahren bis 2013 allein im Kernhaushalt Neuverschuldungen zwischen 0,6 Mrd. € und 0,7 Mrd. € jährlich notwendig. Angesichts der hohen Gesamtverschuldung und der damit verbundenen Schuldendienstbelastungen sollten die Anstrengungen zur weiteren Konsolidierung des Haushalts, wie auch vom Finanzplanungsrat empfohlen [58)], verstärkt werden. Die Vorgabe in § 51a Haushaltsgrundsätzegesetz [59)], eine Rückführung der Nettoverschuldung mit dem Ziel eines ausgeglichenen Haushalts anzustreben, hat ihre finanzpolitische Bedeutung nicht verloren.

Die aktuelle Finanzmarktkrise und deren Auswirkungen auf die Wirtschaft stellen erhebliche Herausforderungen für den Haushalt dar. Aus den auf Bundesebene von den Koalitionsparteien CDU, CSU und SPD beschlossenen Maßnahmen zur Belebung der Konjunktur ergeben sich auch zusätzliche Belastungen für den Landeshaushalt. Es bleibt abzuwarten, ob das kreditfinanzierte Maßnahmebündel [60)], das u. a. Investitionen für die Infrastruktur [61)] und eine Verringerung der Steuer- und Abgabenlast für den Bürger vorsieht, die erhofften Wirkungen zeigt. Das veränderte wirtschaftliche Umfeld sollte allerdings nicht zum Anlass genommen werden, die notwendige Haushaltskonsolidierung auf unbestimmte Zeit zurückzustellen. Eine solide Haushaltslage erhöht auch den Beitrag der Finanzpolitik zur Konjunktursteuerung [62)].

Angesichts des Schuldenbergs und der damit verbundenen Schuldendienstbelastungen hält es der Rechnungshof zur Erhaltung und Sicherung des Gestaltungsspielraums für unerlässlich, den seit Jahren empfohlenen Maßnahmenkatalog (Anlage 2), wie auch vom Landtag mit der jeweiligen Beschlussfassung über die Entlastung der Landesregierung in den vergangenen Jahren regelmäßig gefordert, konsequent umzusetzen.

---

58) Der Finanzplanungsrat hat in seiner Sitzung am 2. Juli 2008 einvernehmlich den Beschluss gefasst, dass es angesichts der demographischen Entwicklung, aber auch vor dem Hintergrund der Risiken hinsichtlich der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung zur Konsolidierung aller öffentlicher Haushalte keine Alternative gebe. Denn geringere Schulden heute bedeuteten größere Handlungsspielräume morgen.

59) Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder - Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG - vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407).

60) Der Bund beabsichtigt, durch Gesetz ein Sondervermögen "Investitions- und Tilgungsfonds" zu errichten, in das die bereitgestellten Bundesmittel zusammengefasst werden sollen. Außerdem sollen in das Gesetz Tilgungsregelungen aufgenommen werden.

61) Für die Länder einschließlich Kommunen ist ein Kofinanzierungsanteil von 25 % beabsichtigt.

62) Vgl. Stellungnahme der Deutschen Bundesbank zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts anlässlich der Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags am 19. Januar 2005.

Nr. 4 Organisation und Personalbedarf der zentralen Reisekostenstellen der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion

Arbeitsabläufe der zentralen Reisekostenstellen waren nicht zweckmäßig organisiert und wurden durch das eingesetzte IT-Verfahren nur unzureichend unterstützt. Ein vermeidbarer Mehraufwand für die Aufgabenerledigung war die Folge.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Organisation waren noch nicht hinreichend genutzt. Der Personalbestand überstieg den Bedarf um insgesamt 21 Stellen. Die Personalkosten können bei einem Abbau dieser Stellen um 1,5 Mio. € jährlich verringert werden.

Die Wahrnehmung gleichartiger Aufgaben an zwei Standorten war nicht wirtschaftlich. Bei einer Zusammenführung der Reisekostenstellen an einem Standort können weitere Personal- und Sachkosten von 240.000 € jährlich vermieden werden.

1. Allgemeines

Im Rahmen der Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung wurden die Ämter für Verteidigungslasten Kaiserslautern - Nebenstelle Pirmasens - und Birkenfeld [1] zum 1. Januar 2000 als zentrale Reisekostenstellen in die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion eingegliedert [2]. Sie sind weiterhin an den Standorten Birkenfeld und Pirmasens untergebracht. Ihre Aufgaben umfassen im Wesentlichen

- die Berechnung und die Anordnung der Auszahlung der Reisekostenvergütung,
- die Bewilligung sowie die Berechnung und Anordnung der Auszahlung des Trennungsgeldes,
- die Berechnung und die Anordnung der Auszahlung der Umzugskostenvergütung und
- die Berechnung und Festsetzung des Besoldungsdienstalters sowie der Jubiläumsdienstzeiten für neu eingestellte Beamte im Geschäftsbereich der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion.

Der Rechnungshof hat die Organisation und den Personalbedarf der zentralen Reisekostenstellen geprüft. Hierbei wurde vor allem untersucht, ob deren Aufbau und Gliederung sachgerecht, die Arbeitsprozesse zweckmäßig gestaltet waren und die Aufgaben wirtschaftlich und wirksam erfüllt wurden [3].

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Arbeitsabläufe und IT-Unterstützung

Die Arbeitsabläufe bei der Berechnung und Festsetzung von Reise- und Umzugskostenvergütungen sowie von Trennungsgeld wurden durch das von den zentralen Reisekostenstellen eingesetzte IT-Verfahren nur unzureichend unterstützt. Eine medienbruchfreie [4] und vollständig automatisierte Bearbeitung war nicht möglich. Dies verursachte vermeidbaren Mehraufwand und beeinträchtigte durch Übertragungsfehler die Qualität der Bearbeitung. Insbesondere wurde festgestellt, dass

- für die Bearbeitung eines Abrechnungsfalls lediglich die Personalstammdaten automatisiert bereitgestellt wurden,
- erforderliche Vergleichsberechnungen für erstattungsfähige Wegstrecken manuell erstellt und in das IT-Verfahren übertragen werden mussten,
- Abrechnungsvorgänge in dem eingesetzten IT-Verfahren nicht vollständig und revisionssicher dokumentiert werden konnten.

---

1) Den Ämtern waren nach Wegfall der Aufgaben der Verteidigungslastenverwaltung im Jahr 1998 zentrale Zuständigkeiten auf den Gebieten der Reisekosten-, Umzugskosten- und Trennungsgeldabrechnung übertragen worden. Darüber hinaus nehmen die Finanzverwaltung, die Hochschulen und einzelne Dienststellen diese Aufgaben in eigener Zuständigkeit wahr.

2) § 6 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 Nr. 3 Buchstabe a Landesgesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung - Verwaltungsorganisationsreformgesetz (VwORG) - vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Oktober 2007 (GVBl. S. 193), BS 200-4.

3) Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion führte im Jahr 2006 eine Organisationsuntersuchung durch. Die Ergebnisse dieser Untersuchung wurden bei der Prüfung des Rechnungshofs berücksichtigt.

4) Ein sogenannter Medienbruch liegt vor, wenn bei der Verarbeitung von Informationen ein Übergang von einem informationstragenden Medium, wie z. B. Papier, zu einem anderen, z. B. zu einem IT-Verfahren, stattfindet. Dadurch wird der Arbeitsprozess unterbrochen.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, sie habe bereits seit längerer Zeit darauf hingewiesen, dass ein neues IT-System unabdingbare Voraussetzung für eine moderne und rasche Reisekostenabrechnung sei. Vielfache Versuche, das System zu modernisieren, hätten jedoch nicht zum Erfolg geführt.

Der Rechnungshof hält die Einführung eines optimierten IT-Verfahrens für eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung für erforderlich (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.4 dieses Beitrags).

2.2 Personalbedarf [5)]

2.2.1 Leitung und Verwaltung

Bei den zentralen Reisekostenstellen wurden für die Leitung und Verwaltung Stellenanteile von insgesamt acht Vollzeitkräften beansprucht. Zwei Stellen können abgebaut werden, wenn u. a.

- angemessene Leistungsanforderungen zugrunde gelegt werden,
- sachbearbeitende Tätigkeiten von den Leitern der zentralen Reisekostenstellen auf andere Bedienstete delegiert werden und
- die Reisekostenstelle Pirmasens die bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion verwaltete Terminal-Server-Lösung nutzt, so dass der Betreuungsaufwand für die eigenen IT-Anlagen vor Ort entfällt.

Darüber hinaus verbleiben Arbeitszeitreserven im Umfang von fast 0,8 Vollzeitkräften, die anderweitig verwendet werden können.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, ein Teil der Hinweise bezüglich der aufgezeigten Möglichkeiten zur Delegation von Aufgaben würde beachtet. Allerdings seien nicht alle Aufgaben in die Personalbedarfsbemessung einbezogen worden. Berücksichtige man diese, bestünden keine Arbeitszeitreserven.

Der Rechnungshof hat bei seiner Personalbedarfsermittlung alle im Bereich "Leitung und Verwaltung" anfallenden Aufgaben berücksichtigt. Weitergehende Tätigkeitsbereiche, die einen zusätzlichen Personalbedarf rechtfertigen könnten, wurden weder genannt noch sind sie ersichtlich.

2.2.2 Festsetzung von Reise- und Umzugskostenvergütung sowie Trennungsgeld

Für die Abrechnung der Reise- und Umzugskostenvergütung sowie für die Bewilligung und Abrechnung von Trennungsgeld waren in den Reisekostenstellen Birkenfeld und Pirmasens Bedienstete mit der Arbeitszeit von insgesamt 35 Vollzeitkräften des mittleren Dienstes [6)] eingesetzt [7)]. Hiervon nahmen vier Bedienstete die Aufgaben eines Gruppenleiters wahr. Sie überprüften im Wesentlichen die Festsetzung von Reisekostenvergütungen sowie Trennungsgeld und waren u. a. für Vorgänge mit grundsätzlicher Bedeutung zuständig.

Vorgänge von grundsätzlicher Bedeutung, bei denen Gruppenleiter beratend tätig wurden, waren selten. Im Übrigen war die Festsetzung von Reisekostenvergütungen und Trennungsgeld in der Regel unproblematisch und routinemäßig zu bearbeiten. Legt man die vom Rechnungshof ermittelten mittleren Bearbeitungszeiten für die Wahrnehmung von Festsetzungsaufgaben zugrunde, können bei beiden Reisekostenstellen jeweils 7,5 Stellen, insgesamt 15 Stellen des mittleren Dienstes, abgebaut und Arbeitszeitreserven im Umfang von fast 0,4 Vollzeitkräften anderweitig verwendet werden.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat eingeräumt, dass weder die Struktur noch die Arbeitsprozesse und die üppige Personalausstattung den Kriterien einer rationalen und wirtschaftlichen Verwaltung genügten. Erste Daten und Kennzahlen der eingeführten Kosten- und Leistungsrechnung würden ebenso in diese Richtung weisen. Gleichwohl könnten die vom Rechnungshof zugrunde gelegten Bearbeitungszeiten nicht nachvollzogen werden. Gehe man dennoch von diesen Werten aus, dürfte der Personalbedarf im Jahr 2009 bei der Reisekostenstelle in Birkenfeld - gemessen an der Bedingung des Eintritts der IT-Optimierung - aufgrund gestiegener Fallzahlen bei elf Kräften liegen.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass die zugrunde gelegten Bearbeitungszeiten im Wesentlichen auf täglichen Arbeitsaufzeichnungen basieren, die die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion bei ihrer eigenen Organisationsuntersuchung im Jahr 2006 erhoben hatte. Ein Anstieg der Fallzahlen, der einen gegenüber den Feststellungen des Rechnungshofs höheren Stellenbedarf rechtfertigen könnte, war bis zum Abschluss der Erhebungen nicht erkennbar. Insoweit sollten die aufgezeigten Möglichkeiten zum Stellenabbau genutzt werden.

---

5) Stellenanteile wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit auf halbe oder ganze Stellen gerundet.

6) Beamte und vergleichbare Tarifbeschäftigte.

7) Davon entfallen auf die zentrale Reisekostenstelle in Birkenfeld 18 Vollzeitkräfte und die in Pirmasens 17 Vollzeitkräfte.

2.2.3 Festsetzung des Besoldungsdienstalters und der Jubiläumsdienstzeit

Für die Berechnung und Festsetzung des Besoldungsdienstalters und der Jubiläumsdienstzeit wurden bei der Reisekostenstelle Pirmasens sieben Vollzeitkräfte eingesetzt. Vier Kräfte werden entbehrlich, wenn die bei einer früheren Prüfung festgestellten Erledigungszahlen zugrunde gelegt werden [8)]. Darüber hinaus verbleibt eine Reserve, die der Arbeitszeit von 0,7 Vollzeitkräften entspricht.

Unabhängig hiervon weist die Berechnung und Festsetzung des Besoldungsdienstalters und der Jubiläumsdienstzeit keinen sachlichen Bezug zu den übrigen Aufgaben der Reisekostenstelle auf. Diese Tätigkeitsfelder sollten daher dem zuständigen Referat bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in Trier übertragen werden.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat erklärt, die Feststellung bezüglich der entbehrlichen vier Stellen werde nicht geteilt. Derzeit müsse mit bis zu 2.000 Neuverbeamtungen im Schulbereich gerechnet werden. Dies entspreche einem Personalbedarf von fünf Arbeitskräften. Die Festsetzung des Besoldungsdienstalters und der Jubiläumsdienstzeit bei der Reisekostenstelle in Pirmasens solle vorübergehend sein und nur bis zur Erledigung der Rückstände aufrechterhalten werden.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass aufgrund vermehrter Verbeamtungen im Schulbereich der erwartete Aufgabenanstieg zeitlich begrenzt ist. Nach Abbau dieser Arbeitsspitzen sowie der Arbeitsrückstände sind die dargestellten Stelleneinsparungen realisierbar.

2.2.4 Zusammenfassung des Personalbedarfs

Wird den Vorschlägen des Rechnungshofs zur Verbesserung der Arbeitsabläufe gefolgt, werden in den zentralen Reisekostenstellen von 50 in die Prüfung einbezogenen Stellen 21 Stellen des mittleren Dienstes entbehrlich. Die möglichen Einsparungen, durch die sich die Personalkosten um 1,5 Mio. € jährlich [9)] vermindern lassen, verteilen sich wie folgt:

Organisationseinheit	Reisekostenstellen			entbehrliche Stellen
	Birkenfeld	Pirmasens	Insgesamt	
	Stellenbestand			
Leitung und Verwaltung	3,5	4,5	8	2
Festsetzung von Reise- und Umzugskostenvergütung sowie Trennungsgeld	18	17	35	15
Festsetzung des Besoldungsdienstalters und der Jubiläumsdienstzeit	0	7	7	4
Insgesamt	21,5	28,5	50	21

Darüber hinaus bestehen Reserven, die der Arbeitszeit von nahezu zwei Vollzeitkräften entsprechen.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat eingeräumt, dass die Personalausstattung üppig sei. Es bestehe mithin kein Erkenntnisdefizit, sondern ein Umsetzungsdefizit. Es solle aber anstelle eines Personalabbaus eine offensive Strategie verfolgt werden mit den Zielen,

- die Bediensteten mit quantitativ ausreichenden zusätzlichen Aufgaben zu versorgen,
- die Arbeitsprozesse mit Hilfe eines IT-gestützten Arbeitsablaufs und Dokumentenmanagements zu modernisieren und
- der Landesverwaltung insgesamt die Einsparung von Personal und Finanzressourcen zu ermöglichen.

---

8) Vgl. Jahresbericht 2005, Nr. 4 (Drucksache 14/4810), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2005 des Rechnungshofs (Drucksache 14/5114 S. 2), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/265 S. 4), Beschluss des Landtags vom 21. September 2006 (Plenarprotokoll 15/7 S. 329), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2004 (Drucksache 15/749 S. 3), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/1170 S. 15), Beschluss des Landtags vom 28. Juli 2007 (Plenarprotokoll 15/27 S. 1619), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2005 (Drucksache 15/1871 S. 12).

9) Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze Beschäftigte RLP für 2008 des Ministeriums der Finanzen.

Der Rechnungshof hat die möglichen Einsparpotentiale bei der gegenwärtigen Organisation aufgezeigt. Diese sollten auch im Hinblick auf das mit der Neuorganisation der Landesverwaltung verknüpfte Ziel, in einem Zeitraum von 15 Jahren insgesamt 552 Stellen abzubauen, genutzt werden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass mit der Einführung eines optimierten IT-Verfahrens der Personalbedarf weiter deutlich reduziert werden kann. Darüber hinaus müssen Entscheidungen über finanzwirksame Maßnahmen, wie z. B. eine neue Gestaltung der Arbeitsprozesse, auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung [10)] getroffen werden.

2.3 Zusammenlegung der Standorte

Bei einer bedarfsgerechten Personalausstattung verbleiben 29 Kräfte (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.2.4) an zwei Standorten für die Erledigung der Aufgaben. Dienststellen mit einem derart kleinen Personalkörper lassen sich nicht wirtschaftlich betreiben. Bei einer Zusammenführung an einem Standort können die Stellen für einen Leiter, einen Gruppenleiter und einen Sachbearbeiter mit einem Stellenanteil von 0,5 Vollzeitkräften, für die Personalkosten von 160.000 € jährlich anfallen, sowie Miet- und Unterhaltsausgaben für ein Dienstgebäude von 80.000 € jährlich vermieden werden.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat erklärt, es sei mit der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion darüber einig, dass bei Erreichung der Kapazitätsgrenze durch das Ausscheiden von Personal bei einer der beiden Stellen keine Nachbesetzung erfolge. In diesen Fällen sollten Aufgaben zu der Stelle verlagert werden, die noch Personalreserven besitze. Dies werde mittel- bis langfristig zu einer Konzentration der Aufgaben an einem Standort führen.

2.4 Weitere Entwicklung

Der Rechnungshof hat angeregt, auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ein einheitliches Verfahren für die elektronische Bearbeitung von Reise- und Umzugskostenvergütungen sowie von Trennungsgeld möglichst für die gesamte Landesverwaltung einzurichten, da der Betrieb mehrerer Verfahren zur Wahrnehmung gleichartiger Aufgaben vermeidbaren Aufwand verursacht. In die Überlegungen sollten alternativ auch eine Weiterentwicklung der eingesetzten und von der Finanzverwaltung entwickelten Programme, der Einsatz einer marktgängigen Software und die Übernahme von in anderen Ländern eingesetzten IT-Verfahren einbezogen werden. Ebenso muss auch die Möglichkeit einer zentralen Abrechnung durch die Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle bei der Oberfinanzdirektion Koblenz geprüft werden.

Das Ministerium hat sich hierzu nicht geäußert.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) die Berechnung und Festsetzung des Besoldungsdienstalters und der Jubiläumsdienstzeit dem zuständigen Referat bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in Trier innerhalb einer angemessenen Zeit zu übertragen,

b) die Möglichkeiten der Zusammenführung der Aufgaben der zentralen Reisekostenstellen an einem Standort zu prüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) ein optimiertes IT-Verfahren einzusetzen, das die Erledigung der Aufgaben möglichst von der Antragstellung über die Abrechnung bis zur Auszahlung unterstützt,

b) entbehrliche Stellen einzusparen und Personal abzubauen,

c) über

- die eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe b und
- die weitere Entwicklung der zentralen Reisekostenstellen unter Berücksichtigung der vom Rechnungshof aufgezeigten Möglichkeiten zur Verbesserung der Organisation, wie z. B. der Einführung eines optimierten IT-Verfahrens für die gesamte Landesverwaltung und der Aufgabenerledigung durch die Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle bei der Oberfinanzdirektion Koblenz,

zu berichten.

---

10) § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1.

Nr. 5 Erhebung von Ausgleichsbeträgen für sanierungsbedingte Bodenwerterhöhungen

Gemeinden versäumten in beträchtlichem Umfang, die gesetzlich vorgeschriebenen Ausgleichsbeträge für sanierungsbedingte Bodenwerterhöhungen von den privaten Grundstückseigentümern zu erheben. Ein Grund hierfür war, dass Sanierungssatzungen nach Durchführung der Sanierungsmaßnahmen nicht oder nicht zeitnah aufgehoben wurden.

Von der Möglichkeit, Vorauszahlungen auf die Ausgleichsbeträge zu erheben, machten Gemeinden nur in einem geringen Umfang Gebrauch. Teilweise vereinbarten sie die Ablösung von Ausgleichsbeträgen, obgleich hierfür nach Durchführung der Sanierung kein Raum mehr bestand.

Die Gewährung von Abschlägen auf Ausgleichsbeträge war nicht zulässig. Einnahmeausfälle von 3,2 Mio. € für die Gemeinden und ein höherer Fördermittelbedarf waren die Folge.

Möglichkeiten zu einer wirksameren Steuerung des Fördermitteleinsatzes durch das Land wurden noch nicht hinreichend genutzt.

Gutachten über Bodenwerte wurden häufig erst sehr spät erstellt und wiesen große Qualitätsunterschiede auf. Qualitätsstandards waren noch nicht entwickelt.

1. Allgemeines

Das Land gewährt Gemeinden Zuweisungen für Maßnahmen der städtebaulichen Erneuerung [1)]. Nach einer Zusammenstellung des Ministeriums des Innern und für Sport vom Oktober 2005 hatten Gemeinden in Rheinland-Pfalz für 276 Sanierungsgebiete [2)] Fördermittel des Landes und des Bundes von insgesamt 858 Mio. € bei zuwendungsfähigen Gesamtkosten von mehr als 1,2 Mrd. € erhalten.

Fördermittel sind grundsätzlich nachrangig einzusetzen [3)]. Zur Finanzierung der Sanierungsmaßnahmen sind nach den gesetzlichen Vorgaben [4)] von den Gemeinden auch Ausgleichsbeträge zu verwenden, die für sanierungsbedingte Bodenwerterhöhungen [5)] nach der Aufhebung der Sanierungssatzung oder nach Abschlusserklärungen für einzelne Grundstücke festgesetzt werden. Bereits vor dem förmlichen Abschluss der Sanierung bestehen Möglichkeiten zur Erhebung von Vorauszahlungen sowie zur Ablösung oder vorzeitigen Festsetzung von Ausgleichsbeträgen.

Der Rechnungshof hat in den Jahren 2007 und 2008 im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Erhebung von Ausgleichsbeträgen geprüft. Hierbei wurden Angaben von 185 Gemeinden für die 276 Sanierungsgebiete ausgewertet. Außerdem wurden in 22 Gemeinden mit insgesamt 38 Sanierungsgebieten örtliche Erhebungen durchgeführt.

---

1) Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 06 Zuweisungen an Gebietskörperschaften und Kapitel 20 75 Landesüberbrückungsprogramm "Konversion", jeweils Titel 853 15 Darlehen zur Förderung des Städtebaus und Titel 883 15 Zuweisungen zur Förderung des Städtebaus.

2) Für 235 Sanierungsgebiete, für die 830 Mio. € Fördermittel bei zuwendungsfähigen Gesamtkosten von 1,2 Mrd. € eingesetzt worden waren, wurde das sogenannte umfassende Verfahren durchgeführt (§ 142 Abs. 1 Baugesetzbuch - BauGB - in der Fassung vom 23. September 2004 - BGBl. I S. 2414 -, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 2006 - BGBl. I S. 3316 -). 41 Sanierungsgebiete mit 27,8 Mio. € Fördermitteln und zuwendungsfähigen Gesamtkosten von 40,2 Mio. € wurden nach § 142 Abs. 4 BauGB im vereinfachten Verfahren, in dem keine Ausgleichsbeträge erhoben werden, abgewickelt (Stand August 2006).

3) §§ 23 und 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1.

4) §§ 152 bis 156a BauGB.

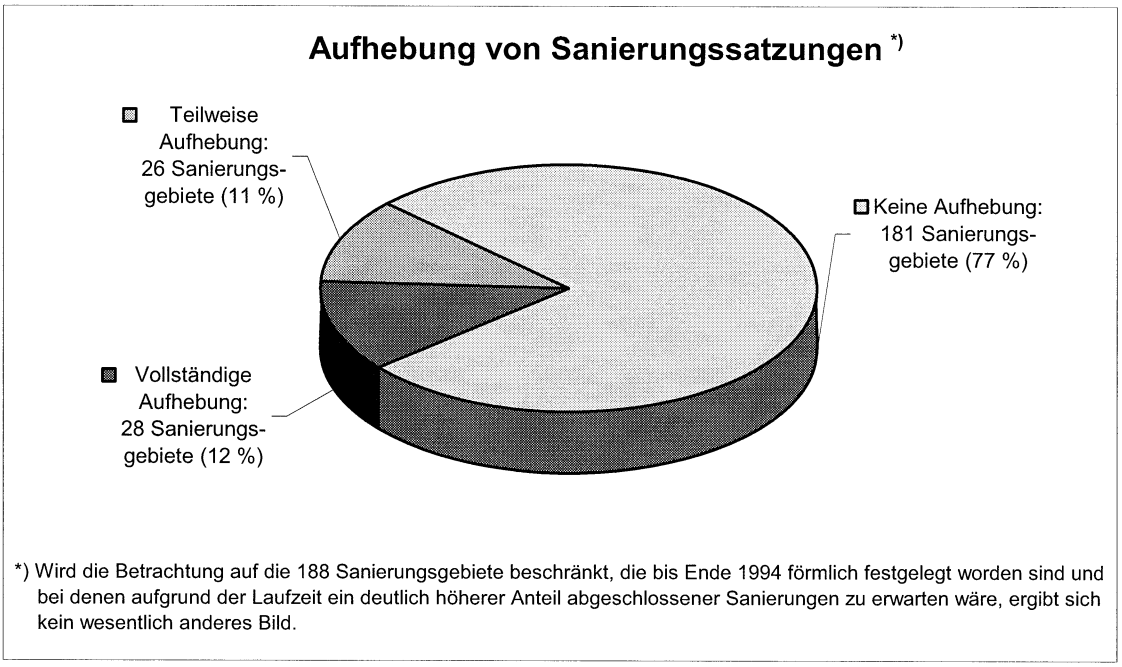
5) Die sanierungsbedingte Bodenwerterhöhung besteht aus dem Unterschied zwischen Endwert und Anfangswert eines Grundstücks. Der Anfangswert ist der Bodenwert, der sich für das Grundstück ergeben würde, wenn eine Sanierung weder beabsichtigt noch durchgeführt worden wäre. Der Endwert ist der Bodenwert, der sich für das Grundstück durch die rechtliche und tatsächliche Neuordnung des förmlich festgelegten Sanierungsgebiets ergibt.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Abgeschlossene Sanierungsmaßnahmen

2.1.1 Aufhebung von Sanierungssatzungen

In vielen Fällen wurden Ausgleichsbeträge nicht erhoben, weil Gemeinden nach Durchführung der Sanierungen die Sanierungssatzungen nicht aufgehoben hatten [6]. In 88 % der seit 1971 festgelegten 235 Sanierungsgebiete, bei denen das umfassende Verfahren [2] zur Anwendung kam, bestanden die Satzungen für das gesamte Gebiet oder für Teilgebiete fort. Lediglich in 12 % der Sanierungsgebiete waren die Satzungen vollständig aufgehoben worden.



*) Wird die Betrachtung auf die 188 Sanierungsgebiete beschränkt, die bis Ende 1994 förmlich festgelegt worden sind und bei denen aufgrund der Laufzeit ein deutlich höherer Anteil abgeschlossener Sanierungen zu erwarten wäre, ergibt sich kein wesentlich anderes Bild.

Sanierungsmaßnahmen, durch die städtebauliche Missstände und Mängel in Teilgebieten oder im gesamten Gebiet nach 15 oder mehr Jahren nicht behoben sind, entsprechen wegen der damit verbundenen Eigentumsbeschränkungen und sanierungsrechtlichen Genehmigungspflichten für Eigentümer und Nutzungsberechtigte in der Regel nicht dem Gebot der zügigen Durchführung [7]. Verzögerungen bei der Refinanzierung und Abrechnung, die sich zu Lasten der Fördermittel auswirken, können vermieden werden, wenn Sanierungen zügig durchgeführt und abgeschlossen werden. Hierdurch kann auch der Aufwand der zuständigen Landes- und Kommunalbehörden für die sanierungsrechtliche Betreuung und förderrechtliche Begleitung wesentlich verringert werden.

Das Ministerium hat erklärt, künftig werde die Förderung grundsätzlich auf bis zu zwölf Jahre begrenzt, die Vorlage der Abrechnung werde nach spätestens 15 Jahren erwartet. Sollten Gemeinden ihre Sanierungssatzungen nicht zügig aufheben, würden sie mit Nachdruck auf ihre Verpflichtung hingewiesen. Die Maßnahmeträger, die zwischen 1971 und 1980 Sanierungsgebiete festgelegt hätten, seien aufgefordert worden, die Gesamtmaßnahme bis Ende 2008 oder 2010 - je nach Laufzeit - abzuschließen und abzurechnen. Im Übrigen würden Gemeinden grundsätzlich erst wieder in ein neues Förderprogramm aufgenommen, wenn die entsprechenden Altmaßnahmen abgeschlossen seien. Die Maßnahmeträger, die Sanierungsgebiete zwischen 1981 und 1991 festgelegt hätten, würden aufgefordert, bis Ende 2012 abzuschließen und abzurechnen. Die verbleibenden geförderten Sanierungsmaßnahmen sollten bis voraussichtlich 2014/2015 abgeschlossen und abgerechnet werden.

---

6) Nach den Vorgaben in § 162 Abs. 1 BauGB hat eine Gemeinde die Sanierungssatzung u. a. aufzuheben, wenn die Sanierung durchgeführt ist, sich als undurchführbar erweist oder die Sanierungsabsicht aus anderen Gründen aufgegeben wird. Liegen diese Voraussetzungen nur für einen Teil des Sanierungsgebiets vor, ist die Satzung für dieses Teilgebiet aufzuheben.

7) §§ 136 Abs. 1 und 142 Abs. 3 BauGB.

2.1.2 Verfahrensweisen bei der Erhebung von Ausgleichsbeträgen

Für 26 der insgesamt 54 Sanierungsgebiete, deren Satzungen für das gesamte Gebiet oder für Teilgebiete aufgehoben worden waren, wurden keine Ausgleichsbeträge festgesetzt, weil dies aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich war [8]. Vielfach waren sanierungsbedingte Bodenwerterhöhungen noch nicht ermittelt. Außerdem war in vier Gemeinden für insgesamt 19 Grundstücke wegen Eintritts der Verjährung [9] die Festsetzung von Ausgleichsbeträgen nicht mehr möglich.

Für die übrigen Sanierungsgebiete wurden Ausgleichsbeträge von insgesamt 10 Mio. € vereinnahmt - teilweise erst lange Zeit nach Aufhebung der Sanierungssatzungen. Finanzielle Nachteile für das Land und die Gemeinden aufgrund des verspäteten Zuflusses der Einnahmen waren die Folge.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Gemeinden zur zeitnahen Erhebung von Ausgleichsbeträgen nach Aufhebung der Sanierungssatzung und zur frühzeitigen Ermittlung von Bodenwerterhöhungen anzuhalten. Hierzu hat das Ministerium zugesagt, die Gemeinden durch ein Rundschreiben zu informieren. Außerdem hat es zu den Einnahmeausfällen infolge der Festsetzungsverjährung erklärt, in die entsprechenden Abrechnungen seien fiktiv Einnahmen in Höhe der nicht erhobenen Ausgleichsbeträge einzustellen. Gegebenenfalls seien zu viel gezahlte Fördermittel zurückzufordern und Zinsen zu berechnen.

2.1.3 Grundstücke ohne sanierungsbedingte Bodenwerterhöhungen

Nach den Angaben der Gemeinden blieben bei einer Vielzahl von Grundstücken in zehn Sanierungsgebieten Bodenwerterhöhungen aus.

Städtebauförderungsmittel werden gewährt, um städtebauliche Missstände zu beheben [10]. Durch die Sanierung erfährt das Gebiet eine Aufwertung, die in der Regel zu höheren Bodenwerten der Grundstücke führt. In Ausnahmefällen können zwar bei einzelnen Grundstücken sanierungsbedingte Bodenwerterhöhungen ausbleiben oder sogar Wertminderungen eintreten. Erhöht sich jedoch bei einer Vielzahl von Grundstücken in einem Sanierungsgebiet der sanierungsbedingte Bodenwert nicht, ist fraglich, ob Bodenwerte ordnungsgemäß ermittelt waren, das Gebiet zweckmäßig abgegrenzt war, städtebauliche Missstände vorlagen oder die Sanierungsziele erreicht wurden.

Das Ministerium hat erklärt, die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion werde in den genannten Fällen prüfen, inwieweit Städtebauförderungsmittel entsprechend ihrer Zweckbestimmung eingesetzt worden seien. Gegebenenfalls würden Mittel zurückgefordert und Zinsansprüche geltend gemacht.

2.2 Nicht abgeschlossene Sanierungsmaßnahmen

2.2.1 Vorauszahlungen und Ablösung von Ausgleichsbeträgen

Zur Verringerung des Finanzierungsbedarfs können u. a. Vorauszahlungen erhoben oder Ausgleichsbeträge abgelöst werden. Hierzu wurde Folgendes festgestellt:

- Von der Möglichkeit, Vorauszahlungen auf die Ausgleichsbeträge zu erheben, machten die Gemeinden nur in einem geringen Umfang Gebrauch. So wurden lediglich in 27 von 235 Sanierungsgebieten Vorauszahlungen erhoben und Einnahmen von insgesamt 4,3 Mio. € erzielt.

  Erheben Gemeinden keine Vorauszahlungen, obwohl die Voraussetzungen vorliegen [11], erhalten sie in der Regel mehr Zuweisungen als notwendig. Die hierdurch gebundenen Fördermittel stehen anderen Sanierungsgemeinden nicht zur Verfügung. Daher sollte erwogen werden, die Vorauszahlungen gutachtlich zu ermitteln und als fiktive Einnahmen auf die Förderung anzurechnen.

- Die Ablösung des Ausgleichsbetrags im Ganzen kann vor Abschluss einer Sanierung zugelassen werden [12]. Gemeinden nutzten diese Möglichkeit in 53 Sanierungsgebieten und erzielten hierdurch Einnahmen von mehr als 13,3 Mio. € [13].

---

8) Zum Teil waren Ablösevereinbarungen geschlossen worden oder es waren nach Auffassung der Gemeinden keine sanierungsbedingten Wertsteigerungen eingetreten. In anderen Fällen waren die Bodenwerterhöhungen so geringfügig, dass gemäß § 155 Abs. 3 BauGB von der Festsetzung des Ausgleichsbetrags abgesehen wurde.

9) § 3 Kommunalabgabengesetz (KAG) vom 20. Juni 1995 (GVBl. S. 175), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Dezember 2006 (GVBl. S. 401), BS 610-10, i. V. m. §§ 169 bis 171 Abgabenordnung (AO) vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866, 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794).

10) § 136 Abs. 2 BauGB.

11) § 154 Abs. 6 BauGB.

12) § 154 Abs. 3 Satz 2 BauGB.

13) Für sieben Sanierungsgebiete wurden die vereinnahmten Beträge nicht mitgeteilt.

Allerdings wurde die Ablösung oftmals erst nach Durchführung der Sanierung vereinbart. Da die Gemeinden gesetzlich verpflichtet waren, die Sanierungssatzungen aufzuheben und Ausgleichsbeträge zu erheben [14], bestand zu diesem Zeitpunkt für Ablösevereinbarungen kein Raum mehr.

Das Ministerium hat erklärt, die Zuweisungsempfänger würden im Wege eines Rundschreibens entsprechend unterrichtet. Im Rahmen der jährlichen Antragstellung oder der jährlichen Pflichtvorlage werde die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion die vorgelegten Kosten- und Finanzierungsübersichten verstärkt unter diesen Aspekten prüfen und die adäquaten förderrechtlichen Konsequenzen ziehen.

2.2.2 Abschläge auf den Ausgleichsbetrag

Für insgesamt 1.078 Grundstücke in 13 Sanierungsgebieten gewährten Gemeinden Abschläge von bis zu 35 % auf die ermittelten Ausgleichsbeträge. Hierdurch minderten sich die eigenen Einnahmen um insgesamt 3,2 Mio. €, die teilweise durch höhere Zuweisungen ausgeglichen wurden. Bei einer durchschnittlichen Förderquote von 72 % errechnen sich Fördermittel von 2,3 Mio. €.

Abschläge auf Ausgleichsbeträge sind nicht zulässig. Die Gemeinden sind zur Erhebung in der im Baugesetzbuch vorgesehenen Höhe verpflichtet. Außerdem verstößt es gegen Haushaltsrecht, wenn Gemeinden auf die Ausschöpfung der eigenen Einnahmemöglichkeiten verzichten und stattdessen Fördermittel in Anspruch nehmen.

Das Ministerium hat erklärt, es teile grundsätzlich die Auffassung des Rechnungshofs. Bei Zuwendungsempfängern, die nach dem 31. Dezember 2002 Abschläge gewährt hätten, würden die zu Unrecht gewährten Abschläge fiktiv als Einnahmen in die Abrechnung eingestellt. Die Zuwendungsempfänger, die zuvor Abschläge gewährt hätten, würden infolge des damals noch nicht abgeschlossenen Meinungsbildungsprozesses der Bewilligungsbehörde insoweit einen Vertrauensschutz genießen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Abschläge auch vor 2003 nicht zulässig waren und sich eine Gemeinde gegenüber der Bewilligungsbehörde nicht auf Vertrauensschutz und damit auf den Fortbestand eines rechtswidrigen Zustands berufen kann [15].

2.3 Arbeitshilfe

Den Gemeinden fehlte eine Arbeitshilfe, die einheitliche Standards zur Erhebung der Ausgleichsbeträge vorgibt und Anleitungen sowie Hinweise zur Verbesserung des Verwaltungsvollzugs bietet. Im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2004 hatte die Landesregierung zugesagt, den Gemeinden eine Arbeitshilfe für die Erhebung von Ausgleichsbeträgen zur Verfügung zu stellen, sobald die Ergebnisse der Querschnittsprüfung vorliegen würden [16].

Das Ministerium hat erklärt, der Bedarf an Hinweisen und Erläuterungen sei groß. Erforderliche Abstimmungsgespräche seien aufgenommen worden. Eine zeitnahe Herausgabe der Arbeitshilfe werde angestrebt.

2.4 Steuerung des Einsatzes von Fördermitteln

2.4.1 Zielvereinbarungen

Teilweise war es nicht oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten nachzuvollziehen, zu welchem Zeitpunkt und in welchem Umfang die Sanierungsziele erreicht und die Sanierungen durchgeführt worden waren. Hierzu trug bei, dass zu Beginn der Förderung keine hinreichend konkreten und innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens realisierbaren Ziele definiert worden waren. Außerdem hatten Zuweisungsgeber und -empfänger nicht immer Vereinbarungen geschlossen über die zu beseitigenden städtebaulichen Missstände, die Sanierungsziele, die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen sowie die Zeitpunkte, ab denen Vorauszahlungen auf Ausgleichsbeträge in die Abrechnung einzustellen waren.

Das Ministerium hat mitgeteilt, Ziel- oder Rahmenvereinbarungen seien bei umfassenden Gebietsentwicklungen geeignete Mittel der Projektsteuerung und -kontrolle. Es werde prüfen, bei welchen Maßnahmen in welchem Umfang auch unter Beachtung der künftig begrenzten Laufzeiten Ziel- und Rahmenvereinbarungen eingesetzt werden könnten.

In mehreren Fällen versuchte die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in den zurückliegenden Jahren, ausfinanzierte und vor der Ausfinanzierung stehende Gesamtmaßnahmen über Zielvereinbarungen mit den Gemeinden zum Abschluss zu bringen. Allerdings zogen sich die Verhandlungen teilweise über mehrere Jahre hin. Einige Gemeinden, mit denen Zielvereinbarungen geschlossen wurden, waren bereits Jahre zuvor zur Aufhebung der Sanierungssatzungen aufgefordert worden.

---

14) §§ 162 und 154 Abs. 3 BauGB.

15) Vgl. Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. April 1999 - 8 B 87/99 - (juris).

16) Jahresbericht 2005, Nr. 9 (Drucksache 14/4810), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2005 des Rechnungshofs (Drucksache 14/5114 S. 7), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/265 S. 8), Beschluss des Landtags vom 21. September 2006 (Plenarprotokoll 15/7 S. 329).

Ist eine Gemeinde bereits gesetzlich zur Satzungsaufhebung verpflichtet, besteht kein Raum mehr für Zielvereinbarungen. Verhandlungen hierüber führen in diesen Fällen dazu, dass sich der Sanierungsabschluss, die Ausgleichsbetragserhebung und die Gesamtabrechnung unnötig verzögern.

Das Ministerium hat erklärt, im Zuge der bis Ende 2010 vorzulegenden Abrechnungen werde geprüft, ob die betroffenen Gemeinden ihrer Verpflichtung zur Aufhebung der Sanierungssatzung nachgekommen seien. Sei dies ohne nachvollziehbare Gründe nicht der Fall, beabsichtige es, von der förderrechtlichen Abschlusserklärung mit den entsprechenden Folgen Gebrauch zu machen.

2.4.2 Überwachung der Umsetzung von Forderungen

In einigen Fällen forderte das Ministerium oder die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Gemeinden auf, Sanierungssatzungen aufzuheben, Maßnahmen abzurechnen und Ausgleichsbeträge zu erheben. Einige Gemeinden kamen der Aufforderung nicht oder teilweise nur mit mehrjähriger Verzögerung nach. Die Erledigung der Forderungen wurde meist nicht mit dem notwendigen Nachdruck verfolgt.

Das Ministerium hat erklärt, im Einzelfall würden die erforderlichen Konsequenzen von ihm sowie der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion gezogen.

2.4.3 Abwicklung der Förderverfahren

Das Ministerium hat im Rahmen der Prüfung auf personelle Engpässe im eigenen Haus, bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion sowie bei den Gutachterausschüssen hingewiesen. Aufgrund der vielen ausstehenden Abrechnungen erwartet es Zeitverzögerungen bei den Wertermittlungen sowie einen erheblichen Abrechnungsstau.

Zur Vermeidung finanzieller Nachteile bei der Abwicklung der Förderverfahren sollten geeignete Maßnahmen ergriffen werden.

2.5 Gutachtliche Wertermittlungen und Abrechnung der Sanierungsmaßnahmen

2.5.1 Qualitätssicherung

Gemeinden beauftragten Gutachterausschüsse mit der Ermittlung sanierungsbedingter Bodenwerterhöhungen. Die Qualität der Wertgutachten war sehr unterschiedlich. In einigen Fällen konnte das Ergebnis der Wertermittlung nicht oder nur unzureichend nachvollzogen werden. Qualitätsstandards für die Erstellung der Gutachten fehlten.

Einer Anregung des Rechnungshofs folgend hat das zuständige Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation zwischenzeitlich die Ablaufplanung eines Qualitätssicherungssystems in Auftrag gegeben. Ergänzend hat das Ministerium erklärt, das Landesamt habe in den Monaten August und September 2008 einen Workshop zur Qualitätssicherung der Gutachten durchgeführt. Weitere Maßnahmen seien 2009 vorgesehen.

2.5.2 Verfahrensverbesserungen

Bodenwertermittlungen wurden häufig erst sehr spät durchgeführt. Nur für 43 % der Sanierungsgebiete hatten die Gemeinden innerhalb von zehn Jahren nach der förmlichen Festlegung Anfangswerte ermittelt. Die übrigen Gemeinden hatten diese Werte später oder noch gar nicht ermittelt.

Mit zunehmender Sanierungsdauer wird die Ermittlung der Anfangswerte immer schwieriger. Mit Hilfe geeigneter Ermittlungsmethoden, z. B. des Niedersachsen-Modells [17)], könnten bereits zu Beginn einer Sanierung die zu erwartenden sanierungsbedingten Bodenwerterhöhungen prognostiziert und als Einnahmen in die Kosten- und Finanzierungsübersichten eingestellt werden. Dies hätte den Vorteil, dass Sachverständige oder Gutachterausschüsse frühzeitig in das Verfahren einbezogen würden und für die Beurteilung der Zuweisungshöhe zuverlässigere Werte vorlägen als die derzeit vorgenommenen, relativ groben Schätzungen.

Das Ministerium hat erklärt, im Rahmen des Workshops habe das Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation auf die sachgerechte Anwendung des Niedersachsen-Modells hingewiesen. Zusätzlich sei dabei die Notwendigkeit, ein weiteres Wertermittlungsverfahren zur Bestimmung der Anfangs- und Endwerte zu verwenden, unterstrichen worden.

---

17) Das Niedersachsen-Modell ist ein Verfahren, bei dem die Bodenwertsteigerung auf der Grundlage eines differenzierten Klassifikationssystems aus dem Verhältnis von städtebaulichen Missständen (Anfangszustand) und den durchgeführten Maßnahmen (Neuordnungszustand) ermittelt werden kann.

Darüber hinaus kann die Abrechnung der Städtebauförderungsmittel vereinfacht und beschleunigt werden, wenn die Ausgleichsbeträge auf der Grundlage zonaler Gutachten [18)] ermittelt werden.

Das Ministerium hat erklärt, es teile die Auffassung des Rechnungshofs. Für die Abrechnung genüge es, wenn die Gemeinden aus den zonalen Gutachten die Gesamthöhe der Ausgleichsbeträge durch Hochrechnung ermitteln und als erwartete Einnahmen einstellen würden. Zum Ausgleich von Risiken sei beabsichtigt, den Gemeinden eine pauschale Reduzierung von 10 % auf den Gesamtbetrag einzuräumen.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) darauf hinzuwirken, dass Gemeinden

   aa) Sanierungsmaßnahmen zügig durchführen, abschließen und abrechnen,

   ab) Bodenwerterhöhungen möglichst frühzeitig ermitteln und diese als Einnahmen in den Kosten- und Finanzierungsübersichten berücksichtigen,

   ac) zur Finanzierung von Sanierungsmaßnahmen frühzeitig Vorauszahlungen auf die Ausgleichsbeträge erheben,

   ad) eine Ablösung der Ausgleichsbeträge nur vereinbaren, wenn die Sanierung noch nicht abschließend durchgeführt ist,

   ae) zeitnah nach Aufhebung der Sanierungssatzungen Ausgleichsbeträge für sanierungsbedingte Bodenwerterhöhungen erheben,

b) sicherzustellen, dass Einnahmeausfälle der Gemeinden infolge der Verjährung der Festsetzung von Ausgleichsbeträgen nicht durch Fördermittel ausgeglichen werden,

c) zu prüfen, inwieweit in Sanierungsgebieten mit einer Vielzahl von Grundstücken ohne Bodenwertsteigerungen Fördermittel zweckentsprechend eingesetzt wurden,

d) die Erledigung von Forderungen des Ministeriums des Innern und für Sport oder der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion nach Aufhebung von Sanierungssatzungen zu überwachen und - sofern erforderlich - von der förderrechtlichen Abschlusserklärung Gebrauch zu machen,

e) Zielvereinbarungen einzusetzen, in denen Regelungen getroffen werden

   ea) für den Fall, dass Sanierungsziele nicht oder nur teilweise erreicht werden,

   eb) über Zeitpunkte, ab denen Vorauszahlungen auf Ausgleichsbeträge in die Abrechnung eingestellt werden müssen,

f) ein Qualitätssicherungssystem für die Erstellung von Gutachten über Bodenwerte zu entwickeln,

g) das Verfahren zur Abrechnung der Fördermittel zu vereinfachen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) sicherzustellen, dass Einnahmeausfälle der Gemeinden infolge von Abschlägen auf den Ausgleichsbetrag - auch soweit sie vor 2003 gewährt wurden - nicht zu Lasten der Fördermittel gehen,

b) den Gemeinden möglichst bald die zugesagte Arbeitshilfe für die Erhebung von Ausgleichsbeträgen zur Verfügung zu stellen,

c) Zeitverzögerungen bei den Ermittlungen der sanierungsbedingten Bodenwerterhöhungen und einem Abrechnungsstau durch geeignete Maßnahmen entgegenzuwirken,

d) über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b und c zu berichten.

---

18) Bodenrichtwerte können als "zonale" oder "punktuelle" Bodenwerte mitgeteilt werden. Der zonale Bodenrichtwert ist ein durchschnittlicher Lagewert des Bodens für eine Mehrheit von Grundstücken, die zu einer Bodenrichtwertzone zusammengefasst werden, für die im Wesentlichen gleiche Nutzungs- und Wertverhältnisse vorliegen (§ 196 BauGB).

Nr. 6 Organisation und Personalbedarf der Finanzämter für die Steueraufsicht in den Spielbanken

Die Besucherzahlen und die Bruttospielerträge der öffentlichen Spielbanken in Rheinland-Pfalz waren in den vergangenen Jahren stark rückläufig. Das Aufkommen des Landes an Spielbank- und Konzessionsabgaben verringerte sich in den Jahren 2000 bis 2008 um mehr als die Hälfte.

Das Personal der Finanzämter für die Steueraufsicht in den Spielbanken war nicht zweckmäßig eingesetzt. Der Personalbestand von 42 Kräften überstieg den Bedarf um neun Stellen.

Die Spielbankgesellschaften waren nicht gesetzlich verpflichtet, die Spielbanken mit optischen Überwachungs- sowie elektronischen Abrechnungs- und Kontrollsystemen auszustatten. Bei Einsatz dieser Mittel können in den Aufsichtsdiensten der Finanzämter insgesamt 22 Stellen abgebaut und die frei werdenden Personalkapazitäten für andere Aufgaben der Steuerverwaltung genutzt werden.

1. Allgemeines

In Rheinland-Pfalz bieten zwei Spielbankgesellschaften [1] in den Spielorten Bad Neuenahr und Bad Dürkheim sowie in Mainz, Trier und Bad Ems das Klassische Spiel [2] und Automatenspiele an. Die öffentlichen Spielbanken unterliegen der ordnungsrechtlichen Aufsicht des Ministeriums des Innern und für Sport sowie unter Leitung des Ministeriums der Finanzen der steuerrechtlichen Aufsicht der Finanzämter Bad Neuenahr-Ahrweiler, Neustadt an der Weinstraße, Mainz-Mitte, Trier und Montabaur-Diez.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2008 die Organisation und den Personalbedarf der Finanzämter für die Steueraufsicht in den Spielbanken geprüft. Hierbei hat er vor allem untersucht, ob sie ihre Aufgaben wirtschaftlich wahrnahmen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Entwicklungen im Bereich der Spielbanken

Die Besucherzahlen und die Bruttospielerträge der öffentlichen Spielbanken in Rheinland-Pfalz waren in den Jahren von 2000 bis 2008 stark rückläufig:

- Die Besucherzahlen im Klassischen Spiel verringerten sich um 45 %.
- Die Bruttospielerträge gingen um 46 % zurück [3].

Der Anteil der Automatenspiele am Gesamtspielergebnis stieg landesweit auf durchschnittlich 70 % [4].

Das Aufkommen an Spielbank- und Konzessionsabgaben, die sich nach den Bruttospielerträgen bemessen [5], minderte sich im vorgenannten Zeitraum von 64 Mio. € auf weniger als die Hälfte [6].

---

1) Spielbank Bad Neuenahr GmbH & Co. KG mit Sitz in Bad Neuenahr-Ahrweiler und Spielbank Mainz/Trier/Bad Ems GmbH & Co. KG mit Sitz in Mainz.

2) Dazu gehören u. a. Roulette, Poker und Black Jack - vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 der Landesverordnung über den Spielbetrieb in öffentlichen Spielbanken (Spielordnung) vom 21. Juli 2008 (GVBl. S. 135), BS 716-6-2.

3) Allein im Jahr 2008 betrug der Rückgang gegenüber dem Vorjahr mehr als 25 %.

4) Am Standort Mainz wurde der Bruttospielertrag 2008 fast ausschließlich aus Automatenspielen erzielt.

5) §§ 3 Abs. 1 und 3 a Abs. 1 Spielbankgesetz vom 19. November 1985 (GVBl. S. 260), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2001 (GVBl. S. 306), BS 716-6.

6) Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 093 01 Abgaben der Spielbanken und Titel 122 06 Konzessionsabgabe der Spielbanken.

2.2 Aufsichtsdienste

2.2.1 Personalaufwand

Bei den zuständigen Finanzämtern bestehen Aufsichtsdienste mit jeweils einem Leitenden Aufsichtsbeamten, dessen Vertreter sowie weiteren Beamten des mittleren Dienstes und vergleichbaren Beschäftigten. Im September 2008 waren folgende Stellen besetzt:

Spielort	Stellen für Beamte und Beschäftigte
Bad Neuenahr	9,75
Bad Dürkheim	10
Mainz	10,5
Trier	6
Bad Ems	6
Insgesamt	42,25

Für die Steueraufsicht entstanden dem Land Personalkosten von 2,8 Mio. € [7)].

2.2.2 Aufgaben und Verfahrensabläufe

Die Aufsichtsdienste überwachen den gesamten Spielbetrieb der Spielbanken, die Ermittlung der Bruttospielerträge und die Berechnung sowie fristgerechte Anmeldung der Spielbankabgabe. Diese Aufgaben nehmen täglich mehr als 20 Bedienstete im Schichtdienst an 360 Tagen im Jahr wahr.

Vor Beginn des Klassischen Spiels werden die Verschlüsse der Geldbehälter und die Höhe der Anfangslagen (Spielmarken/Jetons) der Spieltische überprüft. Während des Spielbetriebs sind sämtliche Geld- und Spielmarkenbewegungen zwischen den Spieltischen und der Kasse sowie die Entfernung von Geld und von Spielmarken vom Spieltisch nur unter Hinzuziehung eines Aufsichtsbeamten zulässig. Nach Beendigung des Spielbetriebs ermitteln zwei Bedienstete der Spielbank und mindestens ein Aufsichtsbeamter des Finanzamts im Tresor- oder Abrechnungsraum die Höhe der Bruttospielerträge [8)].

Beim Automatenspiel kontrollieren die Aufsichtsbeamten jedes Öffnen und Auffüllen der Spielgeräte mit Münzen, das Leeren der Automaten sowie die Gewinnauszahlungen an Spieler und die Einnahmen. Diese Überwachung erfolgt auch bei Vorgängen mit Kleinstbeträgen und selbst dann, wenn ein Online-System, wie es an den Spielorten in Bad Neuenahr und Bad Dürkheim zur Verfügung steht, Spieleinsätze und Gewinnauszahlungen erfasst.

Die Erledigung der Überwachungsaufgaben war mit hohen Personalkosten verbunden. Sie beanspruchten am Spielort Bad Ems im ersten Halbjahr 2008 mehr als 50 % der dort im gleichen Zeitraum vereinnahmten Abgaben (Spielbank- und Konzessionsabgaben sowie Umsatzsteuer).

2.3 Einsatzplanung

Die Spielbankbetreiber bauten in den letzten Jahren ihr Personal in erheblichem Umfang ab. Demgegenüber erhöhte sich der Personalbestand der Aufsichtsdienste der Finanzämter infolge verlängerter Öffnungszeiten der Spielbetriebe.

Der Einsatz für die Spielbankaufsicht lässt sich bereits ohne technische Hilfsmittel und ohne Beeinträchtigung der Arbeitsabläufe straffen. Der Rechnungshof hat Möglichkeiten für eine wirtschaftlichere Gestaltung des Schichtdienstes und der Aufsicht über das Spielgeschehen aufgezeigt. Bei deren Umsetzung können in den Aufsichtsdiensten der Finanzämter insgesamt neun Stellen abgebaut und die Personalkosten rechnerisch um mehr als 600.000 € jährlich [7)] verringert werden. Die frei werdenden Personalkapazitäten können aber auch zur Erledigung anderer Aufgaben der Steuerverwaltung genutzt werden.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, den Vorschlägen zur Neueinteilung der Dienstpläne lägen zahlenmäßig zutreffende Berechnungen zugrunde. Individuelle Gegebenheiten der Spielbanken sowie nicht beeinflussbare Faktoren seien hingegen nicht in ausreichendem Maß gewürdigt worden. Daher ergäben sich bei Einsatz der vorgeschlagenen Schichtpläne für die ordnungsgemäße Kontrolle des gesamten Spielablaufs nicht unerhebliche Risiken. Diese seien ohne die Einführung elektronischer Überwachungssysteme grundsätzlich nicht zu verantworten.

---

7) Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze Beamte/Beschäftigte RLP für 2008 des Ministeriums der Finanzen.

8) Die Aufsichtsdienste beteiligten sich auch an der Ermittlung der Trinkgeldkasse für die Beschäftigten der Spielbank (Tronc), obgleich das Land seit dem Jahr 2001 keine Tronc-Abgabe mehr erhebt.

Der Rechnungshof hat die vom Ministerium vorgetragenen Gesichtspunkte bei seinen Berechnungen hinreichend berücksichtigt. Mit der ermittelten Personalstärke wäre eine durchgängige Steueraufsicht je nach Spielort in zwei bis fünf Schichten täglich unter Berücksichtigung von Urlaubs- und durchschnittlichen Krankheitstagen zu bewerkstelligen. Die ordnungsgemäße Überwachung des Spielbetriebs und der Ermittlung der Bruttospielerträge wäre nicht beeinträchtigt.

2.4 Technische Mittel zur Aufgabenerledigung

Durch die Einführung elektronischer Abrechnungs- und Kontrollsysteme für die Automatenspiele sowie einer umfänglichen Videoüberwachung könnten die Aufsichtsdienste ihre Aufgaben erheblich wirtschaftlicher wahrnehmen:

- Im Saarland wird seit vielen Jahren ein Abrechnungs- und Überwachungssystem eingesetzt, das eine ununterbrochene personelle Anwesenheit von Aufsichtsbeamten bei den Automatenspielen entbehrlich macht. Eingehende und unangemeldete Kontrollen sind aber jederzeit möglich. Für den Aufsichtsdienst werden dort für zwei Spielbanken mit sechs Dependancen lediglich noch acht Bedienstete eingesetzt.
- In Berlin wurde die Zahl der Stellen für die Spielbankaufsicht aufgrund verbesserter Überwachungsverfahren für das Automatenspiel von 108 auf 42 verringert [9]. Auch Brandenburg hat die Einführung eines Automatenkontrollsystems beschlossen.
- Mehrere Länder, wie z. B. Brandenburg, Bremen, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, haben die Ausstattung der Spielbanken mit Videoüberwachungsanlagen gesetzlich vorgeschrieben.
- In der Schweiz ist den Spielbanken gesetzlich aufgegeben, elektronische Abrechnungs- und Kontrollsysteme sowie Kameraüberwachungsanlagen zu unterhalten. Die Aufsicht über 19 Spielbanken, die etwa zwei Drittel des bundesweiten Bruttospielergebnisses erzielen, nehmen insgesamt 33 Bedienstete wahr [10].

Die Spielbanken in Rheinland-Pfalz waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht verpflichtet, die beschriebenen technischen Mittel einzusetzen. Selbst wenn sie entsprechende Systeme nutzten, mussten sie den Aufsichtsdiensten die gewonnenen Daten nicht zur Verfügung stellen. Beim Einsatz solcher Systeme und der Überlassung der Daten würden landesweit 22 Bedienstete weniger im Aufsichtsdienst für die Spielbanken benötigt. Dies entspricht Personalkosten von nahezu 1,5 Mio. € jährlich [6]. Die frei werdenden Personalkapazitäten können in anderen Bereichen der Steuerverwaltung eingesetzt werden.

Darüberhinausgehende Personaleinsparungen wären bei einer Zentralisierung der Steueraufsicht für alle zu überwachenden Spielbetriebe mittels Videoüberwachung und elektronischer Abrechnungs- und Kontrollsysteme an einem Standort möglich. Stichprobenartige und anlassbezogene Kontrollen könnte ein mobiles Prüfungsteam vornehmen.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, elektronische Überwachungssysteme seien unter Risikomanagementgesichtspunkten grundsätzlich zur Optimierung des Personaleinsatzes in der Spielbankaufsicht geeignet. Im Rahmen der Einrichtung des Zweigspielbetriebs in Nürburg sollten Erkenntnisse und Erfahrungen in der Nutzbarmachung elektronischer Überwachungs- und Kontrollsysteme für Zwecke der Steueraufsicht gewonnen werden. Die mit einem derartigen Kontrollverfahren zu realisierenden Personaleinsparungen ließen sich ebenso wie die Frage der weitergehenden Zentralisierung der Steueraufsicht erst anhand konkreter praktischer Erfahrungen nach einem Produktiveinsatz und unter Berücksichtigung der individuellen örtlichen Gegebenheiten der einzelnen Spielstätten konkretisieren und beurteilen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die von ihm angeregten Maßnahmen anderenorts bereits umgesetzt worden sind. Die derzeitige technische Ausstattung der rheinland-pfälzischen Spielbanken ist nicht mehr zeitgemäß.

2.5 Voraussetzungen für notwendige Modernisierungsmaßnahmen

Der Rechnungshof hat im Rahmen der Anhörung zur Änderung des Spielbankgesetzes des Landes und in seinen Prüfungsmitteilungen auf die Notwendigkeit von Regelungen zur Einführung eines elektronischen Abrechnungs- und Kontrollsystems für das Automatenspiel, zur Ausstattung der Spielbetriebe mit einer umfassenden Videoüberwachung und zur Sicherstellung eines uneingeschränkten Zugriffsrechts auf diese Automatenkontroll- und Videoüberwachungssysteme für die Steueraufsicht hingewiesen.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, der Entwurf eines Landesgesetzes zur Änderung des Spielbankgesetzes schaffe die Rechtsgrundlage für optionale Regelungen zu visuellen Überwachungsmaßnahmen und elektronischen Automatenkontrollsystemen in der Spielordnung des Landes. Die Regelungsermächtigung enthalte auch Ausführungen zur Frage des Datenzugriffs.

---

9) Abgeordnetenhaus Berlin - Drucksachen 16/10 212 und 16/0826.

10) Jahresbericht 2007 der Eidgenössischen Spielbankenkommission.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass von den vorgenannten Ermächtigungsgrundlagen zeitnah Gebrauch gemacht wird. Außerdem weist er darauf hin, dass die Konzessionsbedingungen bei einer Änderung des Spielbankgesetzes oder der Spielordnung eine Neuregelung der Konzession (Erlaubnis) für die Spielbankgesellschaften zulassen.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert, bei der Errichtung des Spielbetriebs in Nürburg auf die Ausstattung mit zeitgemäßen Überwachungs-, Abrechnungs- und Kontrollsystemen hinzuwirken.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) die Einsatzplanung für die Steueraufsicht in den Spielbanken unter Berücksichtigung der Hinweise des Rechnungshofs zu überarbeiten,

b) darauf hinzuwirken, dass die Spielbankgesellschaften

- die Spielbanken mit optischen Überwachungs- sowie elektronischen Abrechnungs- und Kontrollsystemen ausstatten,
- den Aufsichtsdiensten einen jederzeitigen und umfassenden Zugriff auf diese Systeme einräumen,

c) in den Aufsichtsdiensten der Finanzämter entbehrliche Stellen einzusparen, Personal abzubauen oder frei werdende Personalkapazitäten für andere Bereiche der Steuerverwaltung zu nutzen,

d) über die Erfahrungen mit den neuen Abrechnungs-, Überwachungs- und Kontrollsystemen im Spielbetrieb in Nürburg zu berichten.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, die rechtlichen Grundlagen für die Ausstattung der Spielbanken mit optischen Überwachungs- sowie elektronischen Abrechnungs- und Kontrollsystemen zu schaffen.

Nr. 7 Bearbeitung von Haftungsfällen durch das Finanzamt Speyer-Germersheim

Die Vollstreckungsstellen des Finanzamts regten die Prüfung der Haftung von Dritten nicht immer zeitnah an. Die Veranlagungsbezirke benötigten für die Haftungsprüfung zu viel Zeit.

Die Bearbeitung von Haftungsfällen durch eine zentrale Stelle, die das Finanzamt versuchsweise eingerichtet hatte, führte zu einer zügigeren Aufgabenerledigung und zu einem größeren finanziellen Erfolg bei der Inanspruchnahme der Haftungsschuldner.

Mittels einer Datenbank können die Arbeitsabläufe bei der Haftungsbearbeitung besser gesteuert und unterstützt werden.

Für die Überwachung und Abwicklung von Zahlungseingängen fehlte ein geeignetes IT-Verfahren.

1. Allgemeines

Die Finanzämter können für Steueransprüche im Wege der Haftung auch Dritte heranziehen, wenn der Steuerschuldner seinen Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommt. Rechtsgrundlagen hierfür finden sich in der Abgabenordnung, in speziellen Steuergesetzen und im Zivilrecht. Die Inanspruchnahme eines Dritten erfolgt durch Haftungsbescheid [1)].

Erkennen die mit der Beitreibung von Steuerforderungen betrauten Vollstreckungsstellen der Finanzämter, dass Vollstreckungsmaßnahmen in das Vermögen eines Steuerschuldners aussichtslos sind, haben sie unverzüglich die Haftungsprüfung anzuregen. Hierfür sind in Rheinland-Pfalz grundsätzlich die Veranlagungsbezirke zuständig. Abweichend von dieser Verfahrensweise erprobt das Finanzamt Speyer-Germersheim seit Juli 2006 die Bearbeitung von Haftungsanfragen durch eine zentrale Haftungsstelle, die einem Vollstreckungssachgebiet zugeordnet ist.

Der Rechnungshof hat in den Jahren 2007 und 2008 untersucht, ob das Finanzamt Speyer-Germersheim seine Aufgaben ordnungsgemäß und wirtschaftlich erledigte und wie sich die Bearbeitung in der zentralen Haftungsstelle auswirkte.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Anregung der Haftungsprüfung

In 33 stichprobenweise untersuchten Fällen vergingen von der erstmaligen Befassung einer Vollstreckungsstelle mit dem Steuerrückstand bis zur Anregung der Haftungsprüfung durchschnittlich 304 Tage.

Eine solche Zeitspanne ist zu lang. Die Verwirklichung von Steueransprüchen im Wege der Haftung ist regelmäßig an eine frühzeitige Inanspruchnahme der Haftungsschuldner geknüpft, da diese vielfach auch Ansprüchen anderer Gläubiger ausgesetzt sind.

Die Oberfinanzdirektion Koblenz hat erklärt, sie werde die Vollstreckungsstellen bei Fortbildungsveranstaltungen und Fachbesprechungen nochmals auf ihre Mitwirkungspflichten bei der Realisierung der Haftungsansprüche und auf die Notwendigkeit einer zeitnahen Anregung der Haftungsprüfung aufmerksam machen.

---

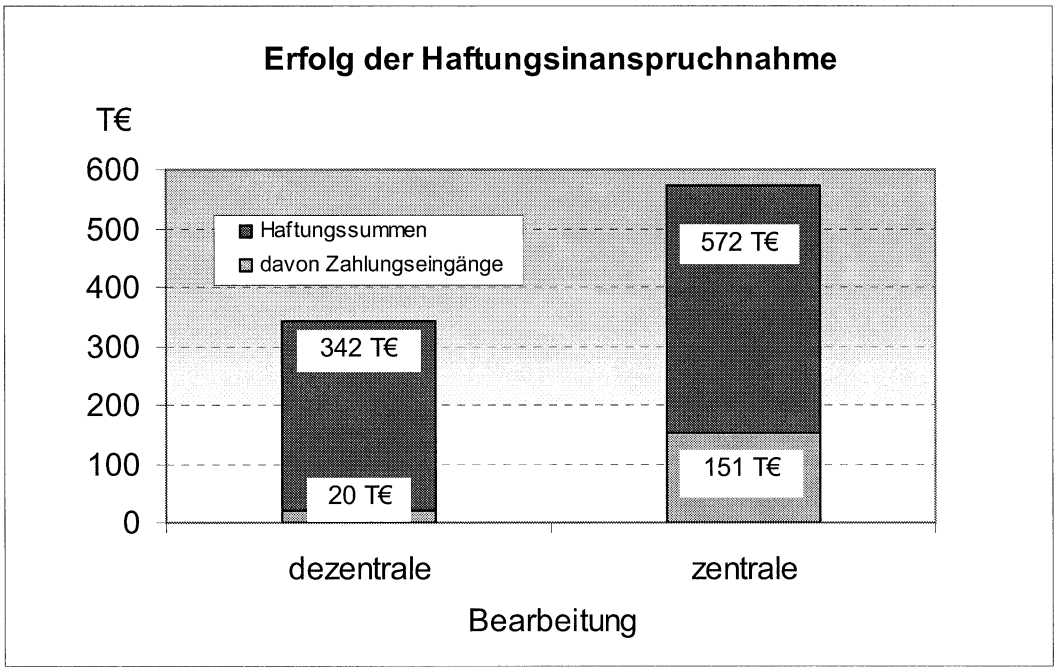
1) § 191 Abgabenordnung (AO) vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866, 2003 I. S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794).

2.2 Vergleich der dezentralen mit der zentralen Haftungsbearbeitung

Die Bearbeitung von Haftungsfällen durch die zentrale Haftungsstelle führte gegenüber der in verschiedenen Veranlagungsbezirken zu einer zeitnäheren Aufgabenerledigung:

Bearbeitung	durchschnittliche Zeitspanne je Fall zwischen		
	Anregung der Haftungsprüfung und Prüfungsbeginn	Prüfungsbeginn und Erlass des Haftungsbescheids	Prüfungsbeginn und Entscheidung, von der Haftungsinanspruchnahme abzusehen
dezentral (untersuchte Fälle)	89 Tage (59 Fälle)	99 Tage (22 Fälle)	94 Tage (21 Fälle)
zentral (untersuchte Fälle)	5 Tage (79 Fälle)	89 Tage (24 Fälle)	57 Tage (23 Fälle)
Zeitvorteile bei zentraler Bearbeitung	84 Tage	10 Tage	37 Tage

Die zügigere Bearbeitung der Haftungsfälle ging mit einem größeren finanziellen Erfolg bei der Haftungsinanspruchnahme einher. Von den bei dezentraler Bearbeitung festgesetzten Haftungssummen konnte das Finanzamt lediglich 6 % vereinnahmen. Demgegenüber belief sich die Realisierungsquote bei den von der zentralen Haftungsstelle festgesetzten Haftungsbeträgen auf über 26 %.



Die Verlagerung der Haftungsbearbeitung auf die zentrale Haftungsstelle entlastete die Veranlagungsbezirke und ermöglichte diesen eine Konzentration auf die Steuerveranlagungen. Fachwissen musste nicht mehr in mehreren Organisationseinheiten vorgehalten werden. Darüber hinaus führt eine einheitliche Rechtsanwendung auch zu einer Verbesserung der Sachbearbeitung.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, sie sehe sich in ihrer Auffassung bestätigt, dass eine zentrale Haftungsstelle insgesamt zeitnäher und effizienter arbeite. Die Bearbeitung von Haftungsanfragen durch eine zentrale Haftungsstelle werde in weiteren Finanzämtern erprobt. Zu prüfen bleibe, in welchen Arbeitsbereichen eines Finanzamts eine zentrale Stelle angesiedelt werden könne.

Aus Sicht des Rechnungshofs rechtfertigen die Nähe zu den Vollstreckungsfällen und die häufigen Veränderungen der Steuerrückstände eine Zuordnung der zentralen Haftungsbearbeitung zu einem Vollstreckungssachgebiet.

2.3 Nutzung einer Datenbank

Zur Unterstützung der zentralen Haftungsstelle hatte das Finanzamt Speyer-Germersheim eine Datenbank entwickelt, mit deren Hilfe sich alle Arbeiten vom Eingang der Haftungsanregung bis hin zur Erhebung der Haftungsschuld dokumentieren ließen.

Der Rechnungshof hat angeregt, die Datenbank auch zur Steuerung und Unterstützung der Arbeitsabläufe bei der Haftungsbearbeitung zu nutzen.

Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, es werde geprüft, ob die Datenbank bei allen Finanzämtern eingesetzt werden könne oder eine andere Datenbanklösung vorzuziehen sei. Dabei werde darauf geachtet, dass eine EDV-Anwendung u. a. auch für Vorgesetzte Möglichkeiten zur Kontrolle des Bearbeitungsstandes und der Bearbeitungszeit biete.

2.4 Haftungskonto

Für die Überwachung und Abwicklung von Zahlungen im Zusammenhang mit Haftungsbescheiden war eine Reihe von Bearbeitungsschritten erforderlich, für die ein geeignetes IT-Verfahren fehlte.

Die Einrichtung eines sogenannten Haftungskontos bei der Finanzkasse zur Erfassung der Haftungsschuld könnte die Abwicklung vereinfachen und beschleunigen.

Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, auf Länder- oder Bundesebene sei ein separates Haftungskonto bisher nicht zu verwirklichen gewesen. Nach dem Beitritt des Landes zum EOSS [2)]-Verbund hätten die notwendigen Migrationsarbeiten zunächst absolute Priorität. Auf Arbeitsgruppenebene werde sie sich jedoch weiterhin für die Einrichtung eines Haftungskontos einsetzen.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) darauf hinzuwirken, dass

   aa) die Vollstreckungsstellen von Finanzämtern zeitnah die Prüfung der Haftung von Dritten anregen,

   ab) die Haftungsbearbeitung mittels einer Datenbank unterstützt und gesteuert wird,

   ac) ein Haftungskonto zur Überwachung und Abwicklung von Zahlungen der Haftungsschuldner eingerichtet wird,

b) die Bearbeitung von Haftungsfällen durch eine zentrale Haftungsstelle in weiteren Finanzämtern zu erproben.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben ab, ac und b zu berichten.

---

2) EOSS (Evolutionär Orientierte SteuerSoftware) ist das steuerliche Automationsverfahren, mit dem derzeit 11 der 16 Bundesländer arbeiten.

Nr. 8 Vollstreckungsstellen von Finanzämtern

Vollstreckungsstellen von Finanzämtern werteten die vorhandenen Akten oftmals nicht auf Möglichkeiten zur Beitreibung von Steuerrückständen aus. Sie bearbeiteten Vollstreckungsfälle fehlerhaft und nicht zeitnah. Außerdem gewährten sie Vollstreckungsaufschub ohne vorherige Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse und über Zeiträume von mehr als einem Jahr.

Angekündigte Gewerbeuntersagungsverfahren verfolgten die Vollstreckungsstellen nicht zielstrebig weiter.

Informations- und Steuerungsinstrumente für einen wirtschaftlichen Personaleinsatz fehlten.

1. Allgemeines

Steuerpflichtige zahlen Steuern nicht immer zeitnah und vollständig. Aufgabe der Vollstreckungsstellen der Finanzämter ist es, diese Steuerrückstände beizutreiben.

Der Rechnungshof hat in den Jahren 2007 und 2008 anhand von über 200 Vollstreckungsfällen [1)] mit Steuerrückständen von insgesamt mehr als 8 Mio. € bei den Vollstreckungsstellen der Finanzämter Speyer-Germersheim, Kaiserslautern und Bernkastel-Wittlich geprüft, ob deren Organisation zweckmäßig war und sie ihre Aufgaben wirtschaftlich und wirksam erledigten.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1. Aufgabenerledigung

2.1.1 Auswertung der Akten auf Vollstreckungsmöglichkeiten

Zur Vorbereitung der Beitreibung von Steuerrückständen haben die Vollstreckungsstellen die Akten und Dateien des Finanzamts auf Vollstreckungsmöglichkeiten hin auszuwerten.

In der weit überwiegenden Anzahl der Fälle unterblieben die gebotenen Auswertungen. Anhaltspunkte für Vollstreckungsmöglichkeiten, wie z. B. erklärte Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, Vermietung und Verpachtung oder Kapitalvermögen, nahmen die Vollstreckungsstellen nicht zum Anlass weitergehender Prüfungen. Ein genereller automatisierter Zugriff auf Dateien der Steuerveranlagung fehlte.

Die Oberfinanzdirektion Koblenz hat erklärt, auf die Notwendigkeit der Auswertung der Akten werde bei Fortbildungsveranstaltungen hingewiesen. Der generelle Zugriff auf Dateien des Veranlagungsbereichs werde geprüft.

2.1.2 Schwachstellen bei Vollstreckungsmaßnahmen

Der Rechnungshof stellte bei der Prüfung der Beitreibung von Steuerrückständen Folgendes fest:

- Anstatt erfolgversprechendere Beitreibungsmaßnahmen auszuloten, wurde in vielen Fällen ausschließlich der Vollziehungsbeamte eingesetzt, der zudem beim Aufsuchen der Schuldner lediglich Teilzahlungen erhielt.
- In anderen Fällen leiteten die Vollstreckungsstellen das Verfahren zur Abgabe der eidesstattlichen Versicherung, mit dem Kenntnisse über bisher unbekannte Vermögenswerte gewonnen werden sollten, nicht oder nicht rechtzeitig ein.
- Die Vollstreckungsstellen reagierten nur zögerlich, wenn sie erfuhren, dass die Angaben der Steuerschuldner nicht zutrafen, oder wenn diese Zusagen nicht einhielten.

Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, der Einsatz der Vollziehungsbeamten sei stets Thema beim Erfahrungsaustausch der Sachgebietsleiter. Darüber hinaus seien stichprobenweise Vollstreckungsakten und die Tätigkeiten von Vollziehungsbeamten überprüft worden, um Schwachstellen zu erkennen. Beim diesjährigen Erfahrungsaustausch mit den Sachgebietsleitern und allen Sachbearbeitern werde sie nochmals auf die rechtzeitige Einleitung und konsequente Durchführung der Verfahren zur Abgabe der eidesstattlichen Versicherung hinweisen.

---

1) Davon entfiel etwa die Hälfte auf Fälle, bei denen der Rechnungshof ausschließlich die Einleitung gewerberechtlicher Maßnahmen untersucht hat.

2.1.3 Gewährung von Vollstreckungsaufschub

Kommt der Steuerschuldner seinen Zahlungsverpflichtungen nicht nach, ist es Aufgabe der Vollstreckungsstellen der Finanzämter, die geschuldeten Leistungen zeitnah beizutreiben. Ausnahmsweise können sie Vollstreckungsaufschub gewähren, wenn die Vollstreckung im Einzelfall unbillig ist [2)]. Die Gewährung eines Vollstreckungsaufschubs setzt u. a. voraus, dass die Vollstreckungsstellen zuvor die wirtschaftlichen Verhältnisse des Steuerschuldners eingehend geprüft haben und erwartet werden kann, dass die Steuerrückstände in einem Zeitraum von höchstens einem Jahr zurückgeführt werden können. Die Gründe für eine Gewährung sind in einem Aktenvermerk festzuhalten.

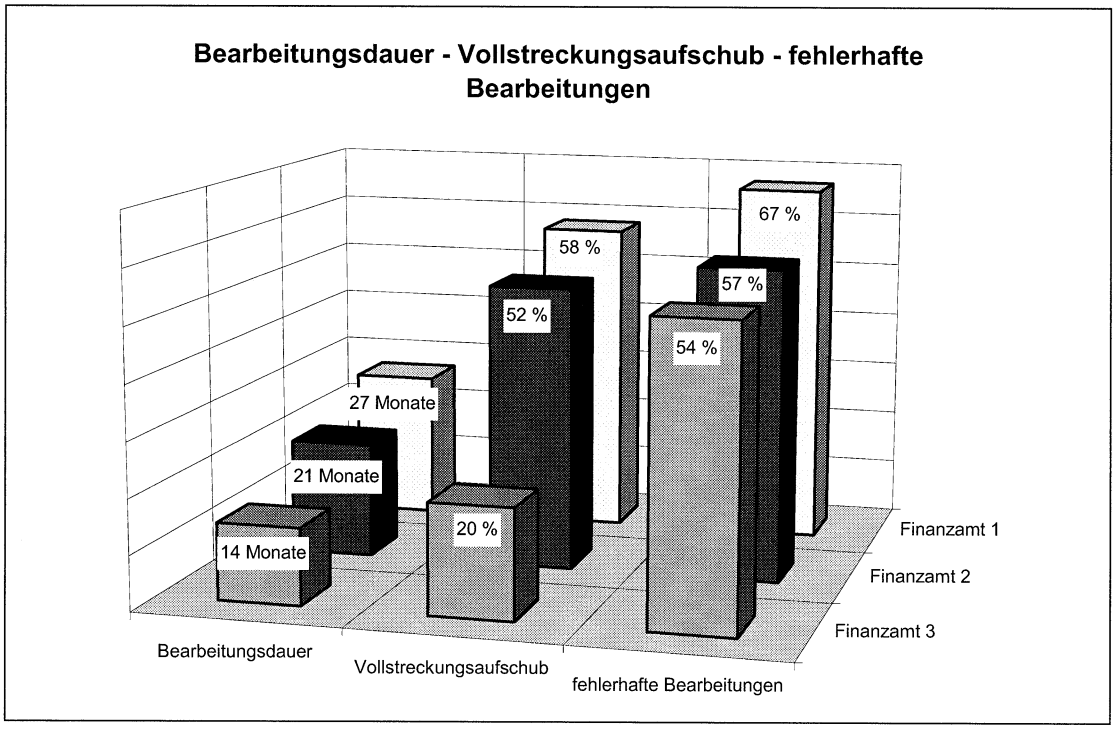
Bei nahezu der Hälfte der in die Prüfung einbezogenen Fälle räumten die Vollstreckungsstellen - teilweise sogar mehrmals - Vollstreckungsaufschub ein. In einer Vielzahl von Fällen hatten sie die wirtschaftlichen Verhältnisse nicht geprüft. Oftmals machten sie die Gründe für die Gewährung nicht aktenkundig. Außerdem gewährten sie Vollstreckungsaufschub von mehr als einem Jahr, teilweise auch von mehr als zwei Jahren.

Der Rechnungshof hat angeregt zu prüfen, ob die Gewährung des Vollstreckungsaufschubs an eine maschinelle Freigabe geknüpft werden kann. Diese sollte erst möglich sein, wenn die Vollstreckungsstelle die gesetzlichen Anforderungen des Vollstreckungsaufschubs untersucht und die Ergebnisse der Prüfung dokumentiert hat.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, die Gewährung des Vollstreckungsaufschubs sei ebenfalls Thema bei Fortbildungsveranstaltungen. Sie werde nochmals darauf drängen, dass sowohl die Entscheidungsgründe für einen Vollstreckungsaufschub als auch die beabsichtigten Maßnahmen für den Fall der Nichteinhaltung des Vollstreckungsaufschubs dokumentiert würden. Die Anregung des Rechnungshofs bezüglich der maschinellen Freigabe werde bei der Steuerverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen eingebracht, die die Software für die Vollstreckungsstellen zentral programmiere.

2.1.4 Bearbeitungsdauer der Vollstreckungsfälle

Die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten der untersuchten Vollstreckungsfälle betrugen je nach Finanzamt zwischen 14 und 27 Monaten. Im folgenden Schaubild sind der Bearbeitungsdauer die Anteile der untersuchten Fälle mit Vollstreckungsaufschub und fehlerhaften Bearbeitungen gegenübergestellt:



Das Schaubild verdeutlicht, dass eine großzügige Gewährung von Vollstreckungsaufschub und fehlerhafte Sachbearbeitung mit längeren Bearbeitungszeiten einhergingen.

---

2) § 258 Abgabenordnung (AO) vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866, 2003 S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794).

Die Oberfinanzdirektion hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Sie sollte sie zum Anlass nehmen, auf eine Verkürzung der Bearbeitungszeiten und einen damit verbundenen wirtschaftlicheren Personaleinsatz hinzuwirken. Im Übrigen sollte sie im Rahmen von Geschäfts- und Innenrevisionsprüfungen für eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung Sorge tragen.

2.1.5 Einleitung gewerberechtlicher Maßnahmen

Haben die Vollstreckungsstellen ihre Beitreibungsmöglichkeiten erfolglos ausgeschöpft, so sind sie zur Vermeidung eines weiteren Anstiegs der Steuerrückstände gehalten, sogenannte rückstandsunterbindende Maßnahmen einzuleiten. Hierzu zählt u. a. das Verfahren zur Untersagung des Gewerbes, dessen Einleitung die Vollstreckungsstellen bei den dafür zuständigen Behörden anregen können. Zuvor ist dem Steuerschuldner die Absicht, ein solches Verfahren einzuleiten, anzukündigen, um diesem nochmals Gelegenheit zu geben, kurzfristig seinen steuerlichen Verpflichtungen nachzukommen.

Bei 30 der vom Rechnungshof untersuchten Fälle war nicht erkennbar, warum die Vollstreckungsstellen nach der Ankündigung bei den Steuerschuldnern kein Gewerbeuntersagungsverfahren angeregt hatten, obgleich diese ihre steuerlichen Verpflichtungen nicht oder nicht im erforderlichen Maß erfüllt hatten. Lediglich 20 % der Anregungen erfolgten zeitnah innerhalb eines Monats nach Ankündigung. Mehrfach entsprachen die Vollstreckungsstellen nach Ankündigung oder Anregung des Gewerbeuntersagungsverfahrens unzureichend begründeten Anträgen des Steuerschuldners auf Gewährung eines Vollstreckungsaufschubs, anstatt die rückstandsunterbindende Maßnahme weiter zu verfolgen.

Die beschriebenen Verfahrensweisen waren nicht geeignet, einem weiteren Anstieg der Steuerrückstände entgegenzuwirken.

Die Oberfinanzdirektion hat mitgeteilt, die Grundzüge zu den gewerberechtlichen Verfahren seien in der Vergangenheit Inhalt von Schulungen gewesen. Sie werde die Vollstreckungsstellen erneut anweisen, angedrohte gewerberechtliche Verfahren konsequent umzusetzen und Anträge auf Vollstreckungsaufschub in diesem Stadium regelmäßig abzulehnen.

2.2 Organisation

Die Finanzämter verfügen regelmäßig über mehrere Vollstreckungsstellen. Eine Vollstreckungsstelle besteht grundsätzlich aus einem Sachbearbeiter des gehobenen Dienstes und Mitarbeitern des mittleren Dienstes oder vergleichbaren Beschäftigten. Letztere bearbeiten Vollstreckungsfälle bis 1.000 € selbständig.

2.2.1 Informations- und Steuerungsinstrumente

Geeignete Kennzahlen zur Bewertung der Leistungen der Vollstreckungsstellen fehlten. Die Einführung des Leistungsvergleichs im Jahr 2008 war ein erster Schritt zu einer besseren Steuerung der Vollstreckungsstellen. Allerdings reichten die erhobenen Werte für eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes noch nicht aus. Daher sollten weitere Kennzahlen, wie z. B. für den Aufwand für die Fallbearbeitung, gebildet werden.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, die Erhebung und anschließende Analyse der Daten des Leistungsvergleichs blieben abzuwarten.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Oberfinanzdirektion im Hinblick auf den Beitritt des Landes zum EOSS [3)]-Verbund zumindest mittelfristig Informations- und Steuerungsinstrumente mit geeigneten Kennzahlen entwickeln wird.

2.2.2 Organisationspläne

Die Oberfinanzdirektion legte ihren Organisationsplänen zum 1. Juli 2008 einen Rückgang der Fallzahlen im Bereich der Vollstreckung der Kraftfahrzeugsteuer zugrunde. Die Auswirkungen, die sich mittel- bis langfristig aus der Einführung der Software für die Vollstreckungsstellen ergeben werden, berücksichtigte sie nicht. Auch die bei einer wirksameren und zeitnäheren Aufgabenerledigung frei werdenden Personalkapazitäten wurden nicht in die Planung einbezogen.

Die Oberfinanzdirektion hat erklärt, Änderungen in der Arbeitsweise würden zu Änderungen der Fallzahlen führen. Die darauf basierende Personalbedarfsberechnung werde dann einen angepassten Personalbedarf ausweisen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Finanzverwaltung seine Feststellungen in die Personalbedarfsberechnung einbezieht.

---

3) EOSS (Evolutionär Orientierte SteuerSoftware) ist das steuerliche Automationsverfahren, mit dem derzeit 11 der 16 Länder arbeiten.

2.2.3 Arbeitsverteilung

Überlegungen der Oberfinanzdirektion zur Neustrukturierung der Vollstreckungsstellen sahen u. a. vor, Mitarbeitern des mittleren Dienstes die abschließende Bearbeitung der Fälle mit Steuerrückständen von bis zu 25.000 € zu übertragen.

Bei einer Umsetzung dieses Vorschlags würden nach überschlägiger Berechnung bei den drei geprüften Finanzämtern nahezu 80 % aller zu bearbeitenden Fälle in die Zuständigkeit der Mitarbeiter des mittleren Dienstes verlagert. Im Vergleich dazu wirkten nach der Regelung, die zur Zeit der Prüfung galt, Beamte des gehobenen Dienstes an 64 % der Vollstreckungsfälle mit. Die frei werdende Arbeitskapazität dieser Sachbearbeiter stünde für andere, schwierigere Aufgaben zur Verfügung.

Die Oberfinanzdirektion hat sich hierzu nicht geäußert.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) darauf hinzuwirken, dass

   aa) die Datenbestände des Finanzamts zeitnah auf Möglichkeiten zur Beitreibung von Steuerrückständen ausgewertet werden,

   ab) die Voraussetzungen für einen Vollstreckungsaufschub sorgfältig geprüft und die Gründe für die Gewährung dokumentiert werden,

   ac) Vollstreckungsaufschub nur kurzfristig gewährt wird,

   ad) angekündigte Gewerbeuntersagungsverfahren zügig weiterbetrieben werden, wenn die steuerlichen Verpflichtungen nicht im erforderlichen Maß erfüllt werden,

b) zu prüfen, ob

   ba) den Vollstreckungsstellen ein genereller automatisierter Zugriff auf Dateien des Veranlagungsbereichs eingeräumt werden kann,

   bb) die Gewährung eines Vollstreckungsaufschubs an eine maschinelle Freigabe geknüpft werden kann.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) auf eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung, eine Verkürzung der Bearbeitungszeiten sowie einen wirtschaftlicheren Personaleinsatz hinzuwirken und hierzu insbesondere Geschäfts- und Innenrevisionsprüfungen zu nutzen,

b) mittelfristig geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente für den Personaleinsatz zu entwickeln,

c) den Personalbedarf der Vollstreckungsstellen unter Berücksichtigung möglicher kürzerer Bearbeitungszeiten zu ermitteln,

d) im Zuge der Neustrukturierung der Vollstreckungsstellen die frei werdenden Arbeitskapazitäten der Sachbearbeiter für die Erledigung schwierigerer Aufgaben zu nutzen,

e) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe b zu berichten.

Nr. 9 Umbau und Modernisierung der Südpfalz-Therme der Staatsbad Bad Bergzabern GmbH

Die Kostenberechnung beruhte auf fachlich nicht gesicherten Grundlagen, weil zuvor weder ein konkretes Raumprogramm aufgestellt noch der Instandsetzungsbedarf des dreißig Jahre alten Bauwerks hinreichend untersucht worden war.

Bauherrenaufgaben wurden nicht ordnungsgemäß wahrgenommen.

Die Bauausführung war unwirtschaftlich. Die Baukosten erhöhten sich gegenüber der festgesetzten Kostenobergrenze aufgrund einer erheblichen Ausweitung des Leistungsumfangs um 5,8 Mio. € auf 13,3 Mio. €. Nachtragsleistungen und Stundenlohnarbeiten von insgesamt 5 Mio. € unterlagen nicht dem Wettbewerb. Die Fertigstellung der Baumaßnahme verzögerte sich erheblich. Ein Teil der Instandsetzungsarbeiten steht noch aus.

Das Bauwerk wies zahlreiche Baumängel auf, die zwei Jahre nach Wiedereröffnung der Therme noch nicht behoben waren.

Der für die Zeit nach der Modernisierung prognostizierte kostendeckende Betrieb wurde nicht erreicht. Im Vergleich der Jahre 2002 und 2007 gingen die Besucherzahlen zurück und das Defizit der Staatsbadgesellschaft verdoppelte sich auf 1,5 Mio. €.

1. Gegenstand und Umfang der Prüfung

Das Land ist an der Staatsbad Bad Bergzabern GmbH, die ein Stammkapital von 400.000 € aufweist, mit 53,5 % beteiligt. Die restlichen Anteile halten der Landkreis Südliche Weinstraße und die Stadt Bad Bergzabern. Die Rechte des Landes in der Gesellschafterversammlung nehmen das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sowie das Ministerium der Finanzen wahr, das auch den Vorsitz im Aufsichtsrat führt.

Die Staatsbadgesellschaft hat die Aufgabe, den Kurbetrieb in Bad Bergzabern einschließlich der Errichtung und des Betriebs der hierfür notwendigen Einrichtungen zu fördern [1]. Sie ließ in den Jahren 2004 bis 2006 die 1974 eröffnete Therme zur Steigerung der Attraktivität umbauen und modernisieren. Anlass für die Baumaßnahmen war u. a. ein deutlicher Rückgang der Besucherzahlen verbunden mit Umsatzeinbußen und steigenden Verlusten der Staatsbadgesellschaft. Die Kosten der Baumaßnahmen sollten anteilig von den Gesellschaftern getragen werden [2].

Der Rechnungshof hat den Umbau und die Modernisierung der Therme untersucht [3]. Die Prüfung erstreckte sich im Wesentlichen auf die Vorbereitung und Durchführung der Baumaßnahme sowie auf die Wahrnehmung von Bauherrenaufgaben.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Projektdurchführung

2.1.1 Raumprogramm

Um eine Konzeption zur Neuausrichtung und Attraktivitätssteigerung der Therme zu entwickeln, wurde Anfang 2001 ein Gutachten in Auftrag gegeben, das Baukosten von 3,6 Mio. € auswies. In den beiden Folgejahren ließ die Gesellschaft zwei weitere Gutachten erstellen, die jeweils Änderungen gegenüber den vorherigen Konzeptionen vorsahen. Keines der drei Gutachten [4] enthielt ein Raumprogramm mit hinreichend konkretisierten Bedarfsanforderungen. Insoweit waren die Gutachten nicht oder nur eingeschränkt als Grundlage für die Entwurfsplanung geeignet. Grundsätzliche Überlegungen zur Ausrichtung der Therme waren erst im September 2003, mehr als ein Jahr nach Planungsbeginn, abgeschlossen. Zu diesem Zeitpunkt wurden für den Umbau und die Modernisierung der Therme 7,5 Mio. € als Kostenobergrenze festgesetzt.

---

1) § 2 Gesellschaftsvertrag der Staatsbad Bad Bergzabern GmbH vom 15. November 2001, Beteiligungsbericht 2007 (Drucksache 15/1691 S. 109).

2) In dem Nachtragswirtschaftsplan 2006 der Staatsbadgesellschaft waren Einnahmen von 6,3 Mio. € aus Zuschüssen des Landes für Investitionen angesetzt; des Weiteren waren Zuschüsse des Landes von über 480.000 € für den Ausgleich der Zinsbelastung sowie des kassenwirksamen Defizits einschließlich Darlehenstilgung eingeplant.

3) Der Rechnungshof hat das Recht zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft (§ 20 Gesellschaftsvertrag der Staatsbad Bad Bergzabern GmbH).

4) Für Gutachten fielen Ausgaben von mehr als 60.000 € an.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, der Umfang der Baumaßnahme sei durch die äußere Gebäudehülle und die vorhandenen Räumlichkeiten im Wesentlichen vorgegeben gewesen. Konkrete Zuordnungen und Funktionen der Räumlichkeiten hätten im Zuge der Planung mit dem auf Bäderbau spezialisierten Planungsbüro entwickelt werden sollen. Es habe sich eben nicht um eine Neubaumaßnahme, sondern um eine Baumaßnahme im Bestand gehandelt.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass ein konkretes Raumprogramm nicht das Resultat der Entwurfsplanung ist, sondern eine wesentliche Voraussetzung für die Planungstätigkeit von Architekten und Ingenieuren bildet. Dies gilt auch bei Baumaßnahmen im Bestand. Im vorliegenden Fall war die Aufstellung eines Raumprogramms schon deshalb geboten, weil weite Teile der Therme, wie das Foyer oder der Sauna- und Wellnessbereich, entkernt und neu überplant wurden. Bei einer frühzeitigen Klärung der Bedarfsanforderungen hätte die Entwurfsplanung in wesentlich kürzerer Zeit abgeschlossen werden können.

2.1.2 Voruntersuchungen

Eine umfassende Untersuchung der Baukonstruktion und des Tragwerks der 30 Jahre alten Therme fand vor Planungsbeginn nicht statt, obwohl einzelne Bereiche des Bauwerks, insbesondere die Schwimmhalle, deutlich sichtbare Schäden aufwiesen. Infolgedessen blieben wesentliche für die Sanierung erforderliche Arbeiten unberücksichtigt. Die Kostenberechnung und die Kostenobergrenze beruhten insofern auf unrealistischen und fachlich nicht gesicherten Grundlagen.

Das Ministerium hat erklärt, ursprünglich sollten die Sanierung der Schwimmhalle und die hierzu erforderlichen bautechnischen Untersuchungen in einem dritten Bauabschnitt durchgeführt werden. Nach Aussage des mit der Planung beauftragten Architekten habe kein unmittelbarer Handlungsbedarf hinsichtlich weiterer Untersuchungen vorgelegen.

Die Ausführungen zu Teilziffer 2.1.3 dieses Beitrags zeigen, dass die Staatsbadgesellschaft mit dem Verzicht auf notwendige Voruntersuchungen erhebliche Risiken im Hinblick auf die Baukosten sowie eine wirtschaftliche, termin- und qualitätsgerechte Bauausführung in Kauf nahm [5]. Bereits im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 1997 hatte der Rechnungshof bei einer vergleichbaren Baumaßnahme einer anderen Staatsbadgesellschaft, bei der es ebenfalls zu erheblichen Mehrkosten gekommen war, auf die Notwendigkeit technischer Voruntersuchungen und einer ordnungsgemäßen Kostenermittlung hingewiesen [6].

Das Ministerium der Finanzen hielt dem im Rahmen der Prüfung entgegen, die Staatsbadgesellschaft habe ein auf Bäderbau spezialisiertes Planungsbüro, einen Projektsteuerer, einen Rechtsanwalt und einen Bauausschuss eingesetzt, um eine ordnungsgemäße Durchführung der Baumaßnahme zu gewährleisten. Die Staatsbadgesellschaft habe keinen Grund gesehen, an dem Urteil der Fachleute zu zweifeln.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass auch bei einer weitgehenden Aufgabenübertragung auf Dritte beim Bauherrn ein Kernbestand nicht delegierbarer Eigenverantwortung verbleibt. Zu den Aufgaben, die öffentliche Bauherren auch im Hinblick auf die Gesamtverantwortung für die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel Dritten nicht übertragen dürfen, gehört insbesondere die Projektleitung [7].

2.1.3 Bauausführung

Die Bauarbeiten begannen im Dezember 2004 und sollten bis September 2005 abgeschlossen werden. Während der Bauausführung kam es zu einer deutlichen Ausweitung des Leistungsumfangs. Die Folge war, dass sich die Baukosten gegenüber der festgesetzten Kostenobergrenze um 5,8 Mio. € auf 13,3 Mio. € erhöhten und die Therme mit fünf Monaten Verspätung erst im Februar 2006 wiedereröffnet wurde. Die Fertigstellung der restlichen Bauarbeiten zog sich noch bis Juli 2006 hin. Die Sanierung des großen Außenbeckens steht noch aus.

---

5) In Anbetracht der vielfältigen technischen, funktionalen und gestalterischen Zusammenhänge der verschiedenen Funktionsbereiche der Therme war es problematisch, im Planungsstadium einen zentralen Bereich, wie die Schwimmhalle, aus dem Gesamtumfang der Baumaßnahme auszuklammern in der Absicht, dort notwendige Sanierungsarbeiten zu einem späteren Zeitpunkt durchzuführen.

6) Jahresbericht 1998, Tz. 13 "Prüfung von Baumaßnahmen der Staatsbad Bad Dürkheim GmbH" (Drucksache 13/3970), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht des Rechnungshofs (Drucksache 13/4253 S. 19), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/4424 S. 10), Beschluss des Landtags vom 24. Juni 1999 (Plenarprotokoll 13/87 S. 6636), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1997 (Drucksache 13/5306).

7) Die Projektleitung umfasst z. B. die Bestimmung von Zielvorgaben, die Definition des Bauprogramms in qualitativer und quantitativer Hinsicht, die Auswahl von Vertragspartnern, die Vergabe von Aufträgen, projektbezogene Erfolgskontrollen, Überwachungstätigkeiten und die Klärung von Konflikten und Meinungsverschiedenheiten zwischen Auftragnehmern, vgl. Kommunalbericht 2000, Tz. 4, Teilziffer 2.1 (Drucksache 14/52).

Wesentliche Ursachen für die Mehrkosten waren der nicht vollständig erfasste Instandsetzungsbedarf, unzureichende Voruntersuchungen, nicht berücksichtigte behördliche Auflagen, Mängel in den Ausführungsunterlagen sowie folgende in den Leistungsverzeichnissen nicht erfasste Arbeiten:

- Sanierung der Schwimmhalle und des kleinen Außenbeckens (2,1 Mio. €),
- Erhöhung der Tragfähigkeit der Stahlbetonkonstruktion und Lastreduzierung im Saunabereich durch Einbau von Leichtbauwänden (0,3 Mio. €),
- zusätzliche Brandschutzmaßnahmen (0,6 Mio. €),
- Fassadenerneuerung (0,2 Mio. €),
- Verlegung von Versorgungsleitungen im Bereich des Foyers und der Nottreppe (0,1 Mio. €),
- Abbrucharbeiten aufgrund von Schadstoffbelastungen sowie Immissionsschutzmaßnahmen (0,3 Mio. €).

Nachteilig wirkte sich aus, dass der von der Staatsbadgesellschaft mit der Projektsteuerung beauftragte Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" wegen der verspäteten Vorlage von Ausführungsunterlagen und der vorgegebenen Termine einen Teil der Leistungsverzeichnisse vor der Ausschreibung nicht mehr prüfte.

Die Bauausführung war in hohem Maße unwirtschaftlich. Aufgrund der erheblichen Ausweitung des Leistungsumfangs mussten die Ausführungsunterlagen überarbeitet und Teilbereiche der Baumaßnahme baubegleitend geplant werden. Leistungen im Wert von 5 Mio. € wurden als Stundenlohnarbeiten und Nachtragsleistungen ausgeführt und unterlagen nicht dem Wettbewerb. Dies entsprach mehr als 45 % der Abrechnungssumme aller Bauleistungen.

Eine wirtschaftliche Bauausführung setzt u. a. voraus, dass die Ausführungsplanung vor Beginn der Bauarbeiten im Wesentlichen abgeschlossen ist, Art und Umfang der auszuführenden Leistungen sorgfältig ermittelt und alle wesentlichen Bestandteile der Ausführungsunterlagen vor der Ausschreibung fachlich geprüft werden.

Das Ministerium hat sich hierzu nicht näher geäußert. Allerdings hat es zugesagt, die weitere Empfehlung des Rechnungshofs aufzugreifen. Dieser hatte u. a. vorgeschlagen, zur Vermeidung von Fehlern wie im vorliegenden Fall und zur Sicherstellung einer fachkundigen Wahrnehmung von Bauherrenaufgaben Baumaßnahmen der Staatsbadgesellschaften künftig von der für das Bauwesen zuständigen Abteilung des Ministeriums baufachlich begleiten zu lassen.

2.2 Verträge

2.2.1 Architekten- und Ingenieurverträge

Schriftliche Verträge mit den freiberuflich Tätigen wurden nicht oder erst nach Beginn der Arbeiten geschlossen. Zum Teil lagen auch im Juli 2008, zwei Jahre nach Fertigstellung der Baumaßnahme, nur Honorarangebote und Vertragsentwürfe vor. Dies stand mit den eigenen Vorgaben der Staatsbad Bad Bergzabern GmbH [8)] und der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure [9)], nach der Honorare bei Auftragserteilung schriftlich zu vereinbaren sind, nicht in Einklang.

Außerdem wurden ohne die gebotene schriftliche Vereinbarung [10)] Fahrtzeiten von Mitarbeitern von Architekten- und Ingenieurbüros als Arbeitszeit vergütet. Die Angemessenheit der gezahlten Vergütungen von 100.000 € war nicht nachgewiesen.

Das Ministerium hat erklärt, der Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" hätte das Vertragsmuster der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes (RLBau) verwandt, das zuletzt 1995 an die Rechtsprechung angepasst worden sei. Danach ergangene Rechtsprechung und Gesetzesänderungen seien im Vertragsmuster nicht berücksichtigt gewesen. Die Änderungen hätten von einem Rechtsanwaltsbüro eingearbeitet werden müssen. Bezüglich der Vergütung von Fahrtzeiten stelle die HOAI nur auf den nachgewiesenen Zeitbedarf ab.

Der Stellungnahme des Ministeriums ist nicht zu entnehmen, welche Folgerungen gezogen werden. Die Überarbeitung der vom Ministerium der Finanzen eingeführten RLBau-Vertragsmuster rechtfertigt es nicht, dass schriftliche Vereinbarungen nicht oder mit erheblicher Verspätung geschlossen wurden. Die Abrechnung von Fahrtzeiten ist nach der HOAI nur zulässig, wenn dies vor Antritt der Geschäftsreise schriftlich vereinbart wurde.

---

8) § 4 Abs. 1a Geschäftsordnung für den Geschäftsführer der Staatsbad Bad Bergzabern GmbH vom 18. Juni 1996.

9) § 4 Abs. 1 Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) vom 4. März 1991 (BGBl. I S. 533), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. November 2001 (BGBl. I S. 2992).

10) § 7 Abs. 2 Nr. 6 HOAI sowie amtliche Begründung hierzu.

2.2.2 Vertragsstrafen in Bauverträgen

In den Bauverträgen waren für den Fall von Terminüberschreitungen regelmäßig Vertragsstrafen vereinbart. Allerdings wurden diese nicht geltend gemacht. Hierzu trug bei, dass der Arbeitsbeginn nicht genau festgelegt worden war und die vertraglichen Ausführungsfristen aufgrund der erheblichen Ausweitung des Leistungsumfangs verlängert werden mussten.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Vereinbarung von Vertragsstrafen höhere Baukosten zur Folge haben kann, weil die Bieter das hiermit verbundene Wagnis in die Preise einkalkulieren. Vertragsstrafen sind für den Bauherrn finanziell nachteilig, wenn Planungen nicht ausgereift, Bauleistungen nicht ordnungsgemäß beschrieben und Ausführungsfristen nicht zutreffend festgelegt sind.

Das Ministerium hat mitgeteilt, künftig würden in Planerverträgen keine Vertragsstrafen mehr vereinbart.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass insbesondere bei Baumaßnahmen im Bestand, bei denen die Risiken von Mehrleistungen und Bauzeitverzögerungen bestehen, künftig keine Vertragsstrafen in den Bauverträgen vereinbart werden.

2.2.3 Kündigung eines Bauvertrags

Die Entscheidung der Staatsbadgesellschaft, das Fassadensystem grundlegend zu ändern, hatte zur Folge, dass ein Großteil der bereits in Auftrag gegebenen Bauleistungen für die Fassadenbekleidung nicht mehr erforderlich war und sich die Ausführungstermine für die verbliebenen Leistungsteile erheblich verzögerten. Die mit den Fassadenarbeiten beauftragte Firma setzte der Staatsbadgesellschaft eine Frist zur Vertragserfüllung und drohte an, den Vertrag zu kündigen und die entfallenen Leistungen mit 41.000 € in Rechnung zu stellen. Wahlweise bot sie an, bei Zahlung von 30.000 € binnen 20 Tagen auf weitere Forderungen zu verzichten. Da die Staatsbadgesellschaft hierauf nicht reagierte, kündigte die Firma den Werkvertrag und erhielt den in Rechnung gestellten Betrag von mehr als 42.000 € für nicht ausgeführte Bauleistungen.

Aus den Unterlagen ging nicht hervor, weshalb die Staatsbadgesellschaft nicht bereits auf das erste Schreiben der Firma reagierte und ob die gezahlte Entschädigung, die sich grundsätzlich nach der Dauer des Verzugs, der Höhe der vereinbarten Vergütung und der ersparten Aufwendungen bemisst [11], angemessen war.

Das Ministerium hat erklärt, nach rechtlicher Überprüfung durch ein Rechtsanwaltsbüro sei der Auftragnehmer aufgefordert worden, den entgangenen Gewinn nachzuweisen, um die Angemessenheit des geltend gemachten Anspruchs prüfen zu können.

Der Stellungnahme des Ministeriums ist das Ergebnis der Prüfung nicht zu entnehmen. Dem Rechnungshof wurde bisher kein Nachweis der Angemessenheit der gezahlten Entschädigung vorgelegt. Allein durch die Fristüberschreitung entstanden vermeidbare Ausgaben von mehr als 12.000 €.

2.3 Planungs- und Ausführungsfehler

Nach Wiedereröffnung der Therme im Februar 2006 traten zahlreiche Planungs- und Ausführungsfehler zutage. Teilweise wurden Mängel, zu deren Behebung die ausführenden Firmen im Rahmen der Gewährleistung verpflichtet waren, von der Staatsbadgesellschaft in Eigenleistung beseitigt. Andere Mängel waren auch zwei Jahre nach Wiedereröffnung der Therme nicht behoben, weil zum Teil Gewährleistungsansprüche nicht geltend gemacht wurden:

- Fenster, die sich aufgrund der Anordnung von Stützen und Lüftungskanälen nicht oder nur eingeschränkt öffnen lassen,
- eine unzweckmäßig angeordnete Flockungsanlage zur Beseitigung von Schmutzpartikeln, die bei Ausfall einer Pumpe eine ordnungsgemäße Reinigung des Badewassers nicht mehr gewährleistete,
- das Fehlen einer zentralen Entalgungsanlage, die ein manuelles Ausbringen von algenvernichtendem Granulat nötig machte,
- der unnötige Einbau von Fußbodenheizungen in vier Saunen,
- ein Defekt in der Steuerung der Feuerlöschanlage, der zu Unfallgefahren durch ausströmendes Löschwasser führte [12],

---

11) § 9 Nrn. 1 a und 3 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil B - (VOB/B) vom 12. September 2002 (BAnz. Nr. 202a) i. V. m. § 642 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909, 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2399).

12) Die Anlage wurde innerhalb eines Jahres fünfmal ohne erkennbaren Grund automatisch befüllt und entleert. In einem Fall wurden dabei die Technikräume im Untergeschoss großflächig überschwemmt.

- undichte Regenwasserleitungen,
- Bauschäden im Bereich der Dachabdichtung und der Fliesenarbeiten, die Gegenstand selbständiger Beweisverfahren sind.

Das Ministerium hat erklärt, Mängel insbesondere in sichtbaren Bereichen könnten einen schlechten Eindruck bei den Gästen hinterlassen. Die hierdurch entstandenen Schäden könnten schwerer wiegen als die ggf. mit verhältnismäßig geringen Mitteln möglichen Reparaturen. Dies gelte insbesondere dann, wenn es mit den ausführenden Firmen zu einem zeitaufwendigen Streit über die Mängelbeseitigung komme. Bei größeren Schäden, die eine kostenintensive Mängelbeseitigung erforderlich machten, würden Gewährleistungsansprüche geltend gemacht. Die darüber hinaus genannten Mängel seien mittlerweile behoben.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass künftig Gewährleistungsansprüche geltend gemacht werden, bevor Mängel in Eigenleistung beseitigt werden.

2.4 Kunst am Bau

Prägendes Element der ursprünglichen Innenraumgestaltung der Therme war eine abstrakte Wandmalerei von Georg Meistermann [13)], die 1975 wegen der "vorbildhaften Integration von Architektur und Kunst" mit dem Staatspreis des Landes Rheinland-Pfalz für Kunst am Bau ausgezeichnet worden war. Im Rahmen der Umbauarbeiten wurde ein Teil der künstlerisch gestalteten Wandflächen abgerissen. Die restlichen Flächen wurden mit Gipskartonplatten verkleidet.

Den Unterlagen war nicht zu entnehmen, ob Versuche zum Erhalt des Kunstwerks unternommen wurden.

Das Ministerium hat erklärt, die Staatsbadgesellschaft sei sich des hohen Stellenwertes der Wandmalerei bewusst gewesen. Aus räumlich-funktionalen und architektonischen Gründen sei der Erhalt der großflächigen Malerei aber nicht möglich gewesen.

Hierzu wird bemerkt, dass das Kunstwerk bereits Ende der neunziger Jahre von der Staatsbadgesellschaft stellenweise farblich retuschiert wurde. Dies alles sollte zum Anlass genommen werden, die vom Land geförderten bedeutenden Kunstwerke zentral zu erfassen und die Maßnahmeträger zu verpflichten, sich bei Baumaßnahmen über den Erhalt der Kunstwerke mit der zentralen Stelle abzustimmen.

2.5 Wirtschaftliche Lage

Im Jahr 2002 erwirtschaftete die Staatsbad Bad Bergzabern GmbH bei einem Besucheraufkommen von 175.000 Personen ein Defizit von 750.000 €. In dem dritten Gutachten aus dem Jahr 2003 wurde prognostiziert, dass bereits ein Jahr nach Abschluss der Modernisierungsarbeiten mit 270.000 Besuchern zu rechnen sei und die Therme kostendeckend betrieben werden könne. Tatsächlich gingen die Besucherzahlen 2007 im Vergleich zu 2002 um 33.000 auf 142.000 Personen zurück und das Defizit verdoppelte sich auf 1,5 Mio. €.

Das Ministerium hat erklärt, wenn die Therme nicht saniert worden wäre, hätte sie mittelfristig geschlossen werden müssen. Damit wären Arbeitsplätze weggefallen. Dies hätte auch die Fremdenverkehrsbetriebe betroffen. Die Jahresergebnisse 2002 und 2007 seien u. a. wegen gestiegener Energiepreise und höherer Abschreibungen nur bedingt vergleichbar. Gleichwohl stehe außer Frage, dass die Ertragslage derzeit noch unbefriedigend sei und alle Anstrengungen unternommen werden müssten, um eine Verbesserung zu erreichen.

Welche Maßnahmen im Einzelnen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage beabsichtigt sind, hat das Ministerium nicht dargelegt.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) dass Baumaßnahmen der Staatsbadgesellschaften durch die für das Bauwesen zuständige Abteilung des Ministeriums der Finanzen baufachlich begleitet werden,

b) in den Gesellschaftsgremien darauf hinzuwirken, dass

ba) insbesondere bei Baumaßnahmen im Bestand, bei denen die Risiken von Mehrleistungen und Bauzeitverzögerungen bestehen, künftig keine Vertragsstrafen in den Bauverträgen vereinbart werden,

bb) Gewährleistungsansprüche geltend gemacht und Ausführungsmängel beseitigt werden.

---

13) Georg Meistermann (1911 - 1990), Lehrbeauftragter und Professor an der Städelschen Kunstschule in Frankfurt am Main sowie an den Kunstakademien in Düsseldorf, Karlsruhe und München (1953 - 1976), Präsident des Deutschen Künstlerbundes (1967 - 1972).

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) in den Gesellschaftsgremien darauf hinzuwirken, dass künftig

   aa) vor Planungsbeginn ein konkretes Raumprogramm aufgestellt wird,

   ab) bei Baumaßnahmen im Bestand der Instandsetzungsbedarf durch technische Voruntersuchungen sorgfältig ermittelt wird und auf dieser Grundlage die Baukosten sachgerecht berechnet werden,

   ac) alle wesentlichen Bestandteile der Ausführungsunterlagen vor der Ausschreibung von Bauleistungen fachtechnisch geprüft werden,

   ad) mit Architekten, Ingenieuren und Projektsteuerern schriftliche Verträge geschlossen werden, bevor diese ihre Arbeit aufnehmen,

b) in den Gesellschaftsgremien darauf hinzuwirken, dass

   ba) die ohne Rechtsgrund gezahlten Vergütungen für Fahrtzeiten von Mitarbeitern von Architekten- und Ingenieurbüros - soweit rechtlich möglich - zurückgefordert werden,

   bb) die Angemessenheit der infolge der Kündigung des Bauvertrags über die Fassadenbekleidung gezahlten Entschädigungsleistung nachgewiesen wird,

c) die vom Land als "Kunst am Bau" geförderten Kunstwerke zentral zu erfassen und die Maßnahmeträger zu verpflichten, sich bei Baumaßnahmen über den Erhalt der Kunstwerke mit der zentralen Stelle abzustimmen,

d) über die beabsichtigten Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Staatsbadgesellschaft zu berichten.

Nr. 10 Organisation und Personalbedarf von Dienstleistungszentren Ländlicher Raum

Möglichkeiten zur Straffung der Aufbauorganisation und der Arbeitsabläufe wurden von den Dienstleistungszentren Ländlicher Raum Mosel und Westpfalz nicht hinreichend genutzt.

Im Bereich der Agrarförderung war der Personaleinsatz noch nicht an den verminderten Aufgabenumfang angepasst.

Landwirtschaftliche Förderverfahren wurden sowohl vom Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau als auch von der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion sowie weiteren Dienststellen der Landwirtschaftsverwaltung bearbeitet. Dies führte zu einem erhöhten Abstimmungsaufwand sowie zu Doppelarbeit und erschwerte eine einheitliche Aufgabenerledigung.

Der Personalbestand der in die Prüfung des Rechnungshofs einbezogenen Bereiche der Landwirtschaftsverwaltung überstieg den Bedarf um insgesamt 13,5 Stellen. Die Personalkosten können bei einem Abbau dieser Stellen um 860.000 € jährlich verringert werden. Darüber hinaus bestand für die Vorhaltung von 60,5 unbesetzten Stellen kein Bedarf.

1. Allgemeines

Im Rahmen der Agrarverwaltungsreform wurden zum 1. September 2003 sechs Dienstleistungszentren Ländlicher Raum (DLR) errichtet [1]. Diese übernahmen im Wesentlichen die Aufgaben aufgelöster Dienststellen der Landwirtschaftsverwaltung, wie z. B. der Kulturämter, der Staatlichen Lehr- und Versuchsanstalten, der Staatlichen Lehr- und Forschungsanstalt, der Landesanstalt für Pflanzenbau und Pflanzenschutz sowie der Landesanstalt für Tierzucht und Qualitätsprüfungen.

Der Rechnungshof hat die Organisation und den Personalbedarf bei dem DLR Mosel und dem DLR Westpfalz geprüft. Hierbei wurde vor allem untersucht, ob deren Aufbau und Gliederung sachgerecht, die Arbeitsprozesse wirtschaftlich gestaltet waren und die Aufgaben wirtschaftlich und wirksam erfüllt wurden. In die Prüfung wurden auch die bei allen Dienstleistungszentren eingerichteten Prüfteams einbezogen, die u. a. für die Bearbeitung der Verfahren nach dem Einzelbetrieblichen Förderungsprogramm [2] eingesetzt wurden.

---

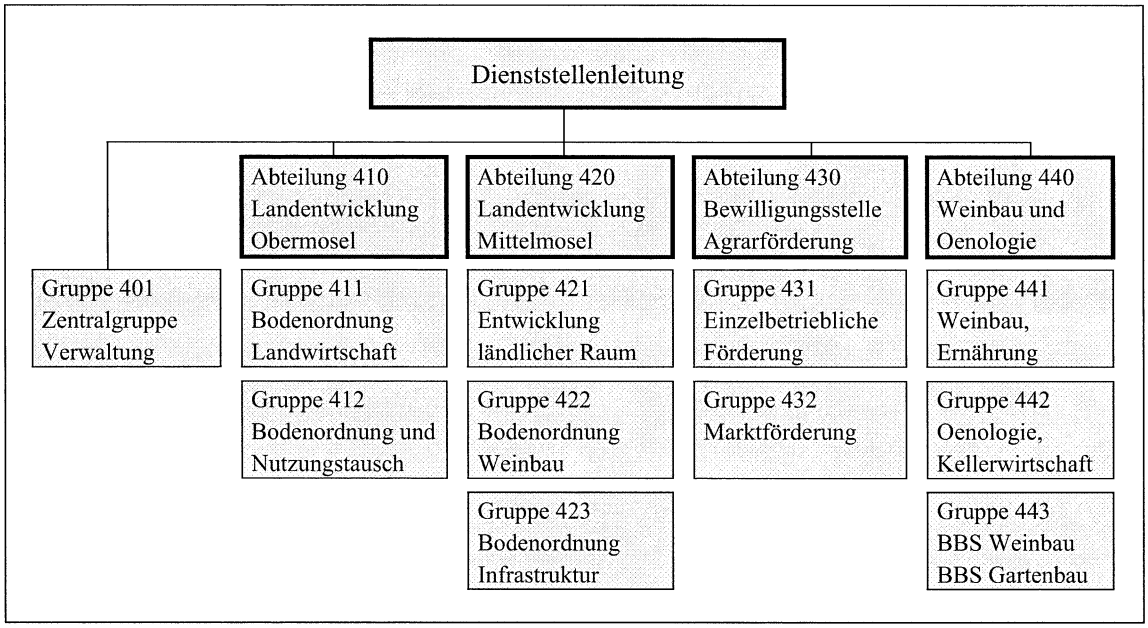
1) Anordnung des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 9. Mai 2003 über die Änderung der Organisation in der Landwirtschafts- und Landeskulturverwaltung des Landes Rheinland-Pfalz (Staatsanzeiger Nr. 17, S. 1093).

2) Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau über die Förderung von einzelbetrieblichen Investitionen in der Landwirtschaft - Einzelbetriebliches Förderungsprogramm - EFP - in der jeweils geltenden Fassung.

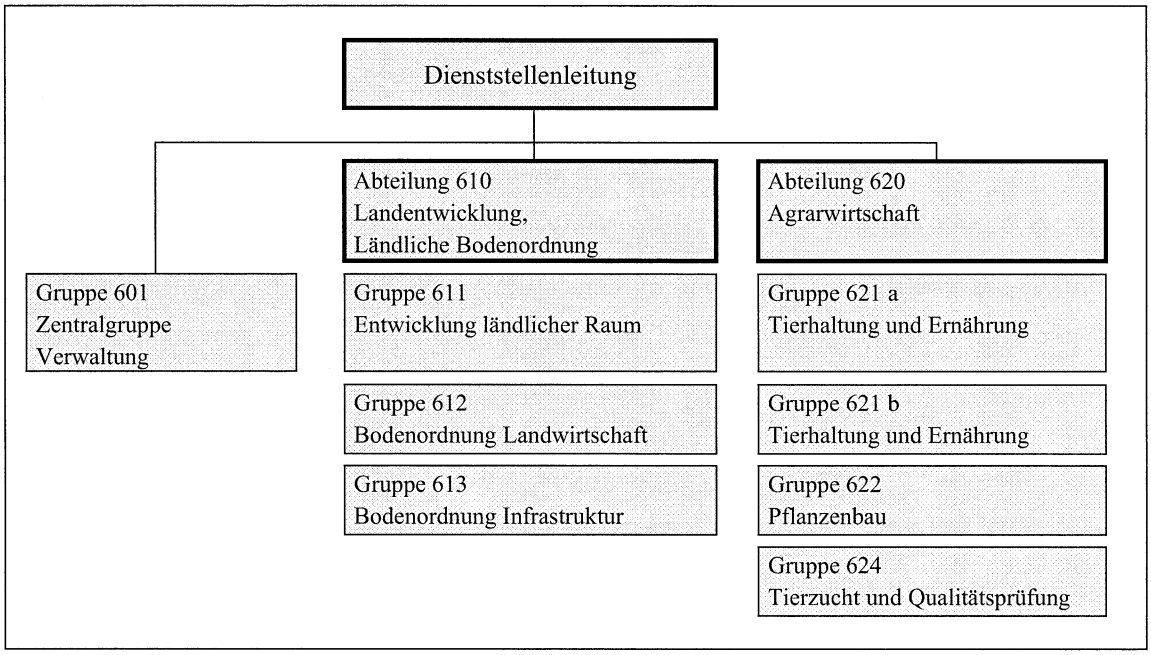
2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Zusammenführung und Bündelung von Aufgaben

Das DLR Mosel war in vier Abteilungen sowie elf Gruppen gegliedert:



Das DLR Westpfalz bestand aus zwei Abteilungen sowie acht Gruppen:



Bei beiden Dienstleistungszentren waren die jeweiligen Gruppen in weitere Sachgebiete untergliedert. Die Möglichkeiten zur Straffung der Organisation und einer wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung waren noch nicht hinreichend genutzt:

- Die bei dem DLR Mosel und dem DLR Westpfalz eingerichteten Gruppen "Entwicklung ländlicher Raum" waren u. a. zuständig für die Vorbereitung von Bodenordnungsverfahren, Koordinierung von Verfahren zur ländlichen Entwicklung, Durchführung von Flurbereinigungen, Bearbeitung von Förderverfahren, Mithilfe bei Vor-Ort-Kontrollen und Wahrnehmung einzelner Querschnittsaufgaben. Die Gruppen können bei einer Verlagerung der Aufgaben

auf andere Organisationseinheiten, wie z. B die Bodenordnungsgruppen [3] und die Zentralgruppe Verwaltung, aufgelöst werden. Dadurch lässt sich Abstimmungs- und Koordinationsaufwand bei der Vorbereitung und Durchführung der Bodenordnungsverfahren vermeiden.

- Beim DLR Westpfalz waren Beratungs-, Fort- und Weiterbildungsaufgaben im Zusammenhang mit der Tierhaltung auf zwei Gruppen aufgeteilt. Weder Umfang und Schwierigkeit der Tätigkeiten noch die personelle Ausstattung rechtfertigen eine solche Aufteilung.

Insgesamt können drei Stellen [4] des höheren Dienstes für Gruppenleiter abgebaut und die Leitungsspannen optimiert werden.

Die beiden DLR haben erklärt, die Gruppen "Entwicklung ländlicher Raum" müssten beibehalten werden. Die konzeptionellen Aufgaben könnten nicht in die Bodenordnungsgruppen, deren Gruppenleiter ausgelastet seien, integriert werden. Letztgenannte Gruppen seien nicht in der Lage, die wichtiger werdenden Aufgaben zur Entwicklung des ländlichen Raumes zusätzlich zu betreiben. Zudem würden die Aufgaben der Gruppen "Entwicklung ländlicher Raum" zunehmen.

Unabhängig hiervon hat das DLR Mosel zugesagt, es werde die Bodenordnungsverfahren vollständig in den Bodenordnungsgruppen zusammenfassen und die Querschnittsaufgaben der Zentralgruppe Verwaltung zuordnen. Zur Aufteilung der Beratungs-, Fort- und Weiterbildungsaufgaben hat das DLR Westpfalz mitgeteilt, es sei vorgesehen, die beiden Gruppen nach dem Ausscheiden eines Gruppenleiters im Jahr 2012 zusammenzuführen.

Mit den angekündigten Maßnahmen wird lediglich einem Teil der Empfehlungen des Rechnungshofs entsprochen. Den Äußerungen der DLR ist nicht zu entnehmen, weshalb die in den Gruppen "Entwicklung ländlicher Raum" wahrgenommenen Tätigkeiten, wie z. B. die Abwicklung von Förderverfahren und die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen, nicht anderen Organisationseinheiten zugeordnet werden können. Zur Erledigung konzeptioneller Aufgaben, für die beide DLR Stellenanteile von insgesamt zwei Vollzeitkräften vorhielten, ist es nicht vertretbar, eigene Organisationseinheiten beizubehalten. Insbesondere sind die von den DLR angeführten neuen Aufgaben überwiegend noch nicht konkretisiert. Damit ist offen, ob und in welchem Umfang neue Aufgaben wahrgenommen werden müssen.

2.2 Veränderung des Aufgabenumfangs

Sowohl bei der Abteilung "Bewilligungsstelle Agrarförderung" des DLR Mosel als auch bei allen Prüfteams verringerte sich in den vergangenen Jahren der Umfang der Aufgaben deutlich. Dies war insbesondere auf Vereinfachungen bei der Bearbeitung der Verfahren zur Förderung einzelbetrieblicher Investitionen in der Landwirtschaft und rückläufige Antragseingänge bei verschiedenen Förderprogrammen zurückzuführen. Bei einer Anpassung des Personaleinsatzes an den verminderten Aufgabenumfang können drei Stellen - jeweils eine Stelle des höheren, des gehobenen sowie des mittleren Dienstes - und bei den Prüfteams fünf Stellen des gehobenen Dienstes abgebaut werden.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat mitgeteilt, den Vorschlägen des Rechnungshofs werde entsprochen. Entsprechende "kw"-Vermerke [5] seien ausgebracht worden.

2.3 Organisation der Agrarförderung

Landwirtschaftliche Förderverfahren wurden sowohl vom Ministerium als auch von der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, der "Bewilligungsstelle Agrarförderung" des DLR Mosel und von den Prüfteams bearbeitet. Zudem nahmen die Prüfteams ihre Aufgaben unterschiedlich wahr und erstellten in einigen Fällen sogar für die Zuwendungsempfänger Verwendungsnachweise.

Die Aufteilung der Aufgaben auf mehrere Landesdienststellen und Standorte erschwerte eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung und verursachte zusätzlichen Abstimmungsaufwand und Doppelarbeit. Eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung war nicht sichergestellt. Soweit von den Prüfteams Verwendungsnachweise erstellt wurden, waren Interessenkonflikte bei ihrer Überwachungs- und Prüfungstätigkeit nicht auszuschließen.

Das Ministerium hat erklärt, den Vorschlägen des Rechnungshofs u. a. zur Zentralisierung der Bearbeitung landwirtschaftlicher Förderverfahren bei einer Landesdienststelle werde gefolgt. Die Prüfteams würden aufgelöst. Deren bisherige Aufgaben würden künftig vom DLR Mosel wahrgenommen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass bei der Bündelung der Aufgaben der Prüfteams beim DLR Mosel die von ihm aufgezeigte Möglichkeit genutzt wird, zwei weitere Stellen des gehobenen Dienstes abzubauen [6].

---

3) Beim DLR Mosel waren vier und beim DLR Westpfalz waren zwei Gruppen eingerichtet, die sich mit der Bodenordnung Landwirtschaft bzw. Weinbau und Infrastruktur befassten.

4) Stellenanteile wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit auf halbe und ganze Stellen gerundet.

5) Stellen, die künftig wegfallen sollen, sind im Stellenplan mit dem Vermerk "kw" zu versehen.

6) Der Rechnungshof hatte darauf hingewiesen, dass insbesondere die Bündelung der Aufgaben der Prüfteams bei einer Landesdienststelle geboten ist und dadurch zwei Stellen eingespart werden können.

2.4 Labor

Durch den Betrieb eines Labors bei dem DLR Mosel zur Untersuchung von Proben aus der Weinbereitung und von Destillaten entstanden Personal- und Sachkosten von insgesamt 520.000 € jährlich. Ein Drittel der Analysen (etwa 1.700 jährlich) wurden gegen Gebühr für Private erstellt. Die Kosten für die einzelnen Laborleistungen waren nicht ermittelt. Es war bisher auch nicht untersucht worden, ob Leistungen durch andere Labore wirtschaftlicher erbracht werden können.

Das Ministerium hat erklärt, die Kosten der Laborleistungen würden derzeit ermittelt. Sollten andere Labore Aufgaben wirtschaftlicher erledigen, könne ein Teil der routinemäßigen Untersuchungen auf Dritte verlagert werden.

2.5 Milchgüteüberwachung

Das DLR Westpfalz überwacht die Untersuchungen von Milchproben sowie die Einstufung der angelieferten Milch durch die Molkereien [7)]. Hierfür wurden vier Bedienstete mit Arbeitszeitanteilen von mehr als einer Vollzeitkraft eingesetzt. Zusätzlich kontrollierte eine Kraft der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion die Molkereien.

Die Kontrolldichte kann zurückgeführt werden [8)]. Hierdurch und durch eine Zusammenführung der Überwachungsaufgaben bei einer Landesdienststelle kann mindestens eine halbe Stelle des gehobenen Dienstes abgebaut werden.

Das Ministerium hat erklärt, die Überwachungstätigkeit werde auf Basis einer Risikoanalyse reduziert. Die Landesaufgaben würden gebündelt. Eine halbe Stelle sei mit "kw"-Vermerk versehen worden.

2.6 Stellenbewirtschaftung

Nach den Stellenbesetzungslisten der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion waren Anfang August 2008 von den 225 Stellen des DLR Mosel 39,5 Stellen und von den 128 Stellen des DLR Westpfalz 21 Stellen nicht besetzt. Diese Stellen sind für die Aufgabenerledigung nicht erforderlich und können in Abgang gestellt werden.

Außerdem waren im Stellenplan für das Jahr 2008 [9)] bei 23 besetzten Stellen des DLR Mosel und bei 13 besetzten Stellen des DLR Westpfalz, die nach dem jeweiligen Personalwirtschaftskonzept bis zum Jahr 2018 nicht mehr benötigt werden, keine "kw"-Vermerke angebracht.

Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion hat bezüglich der unbesetzten Stellen auf die zentrale Steuerung der Stellenbewirtschaftung durch das Ministerium hingewiesen. Zudem bedürften die Zahlen hinsichtlich der entbehrlichen besetzten Stellen noch eines detaillierten Abgleichs. Das Ministerium hat eine ergänzende Äußerung angekündigt.

2.7 Personalbedarf

Wird den Vorschlägen des Rechnungshofs zur Straffung der Aufbauorganisation und zur Vereinfachung der Arbeitsabläufe unter Zugrundelegung angemessener Leistungsanforderungen gefolgt, sind 13,5 besetzte Stellen entbehrlich. Die möglichen Einsparungen, durch die sich die Personalkosten um 860.000 € jährlich [10)] vermindern lassen, verteilen sich wie folgt:

Aufgabenbereiche	Stellenbestand [11)]	entbehrliche Stellen
Entwicklung ländlicher Raum (DLR Mosel und DLR Westpfalz)	16,0	2,0
Beratung, Fort- und Weiterbildung in der Tierwirtschaft (DLR Westpfalz)	10,0	1,0
"Bewilligungsstelle Agrarförderung" (DLR Mosel)	15,0	3,0
Prüfteams	12,0	7,0 [12)]
Milchgüteüberwachung (DLR Westpfalz)	1,0	0,5
Insgesamt:	54,0	13,5

Von den entbehrlichen Stellen entfallen vier Stellen auf den höheren Dienst, 8,5 Stellen auf den gehobenen Dienst und eine Stelle auf den mittleren Dienst.

---

7) Verordnung über die Güteprüfung und Bezahlung der Anlieferungsmilch (Milch-Güteverordnung) vom 9. Juli 1980 (BGBl. I S. 878, 1081), zuletzt geändert durch Verordnung vom 8. August 2007 (BGBl. I S. 1816, 1895), § 1 Abs. 2 Landesverordnung zur Durchführung der Milch-Güteverordnung (DVMilchGüteV) vom 22. Juni 1993 (GVBl. S. 347), zuletzt geändert durch Verordnung vom 14. Januar 2005 (GVBl. S. 16), BS 7842-5.

8) Seit Jahren führte die Überwachungstätigkeit zu keinen nennenswerten Beanstandungen.

9) Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 54 Dienstleistungszentrum Ländlicher Raum (DLR) Mosel und Kapitel 08 56 Dienstleistungszentrum Ländlicher Raum (DLR) Westpfalz.

10) Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze Beamte RLP für 2008 des Ministeriums der Finanzen.

11) Stellenanteile wurden umgerechnet auf Vollzeitstellen.

12) Die verbleibenden fünf Stellen werden zur Aufgabenerfüllung beim DLR Mosel benötigt.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) möglichst bald die beiden Gruppen des DLR Westpfalz, die Beratungs-, Fort- und Weiterbildungsaufgaben im Zusammenhang mit der Tierhaltung wahrnehmen, zusammenzuführen,

b) die Bearbeitung der Förderverfahren bei einer Landesdienststelle zu zentralisieren und die Prüfteams aufzulösen,

c) die Kosten für die einzelnen Leistungen des Labors des DLR Mosel zu ermitteln und Aufgaben, die von Dritten wirtschaftlicher erbracht werden können, zu verlagern,

d) die Kontrolldichte bei der Milchgüteüberwachung zu überprüfen und die Aufgaben zu bündeln,

e) im Zusammenhang mit den Maßnahmen gemäß Nr. 3.1 Buchstaben a, b und d zwei Stellen des höheren, 8,5 Stellen des gehobenen sowie eine Stelle des mittleren Dienstes abzubauen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) die Aufgaben der Gruppen "Entwicklung ländlicher Raum" des DLR Mosel und des DLR Westpfalz auf andere Organisationseinheiten zu übertragen und die aufgezeigten Möglichkeiten zum Abbau von zwei Stellen des höheren Dienstes zu nutzen,

b) die für die Aufgabenerledigung nicht benötigten unbesetzten Stellen in Abgang zu stellen,

c) das Personalwirtschaftskonzept mit dem Stellenplan abzugleichen und für alle nicht mehr benötigten besetzten Stellen "kw"-Vermerke auszubringen,

d) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a bis d zu berichten.

Nr. 11 Planungen des Ausbaus von Landesstraßen

Der Bedarf für den Bau einer Brücke im Rahmen der Umgestaltung des Einmündungsbereichs zweier Landesstraßen bei Zweibrücken war nicht nachgewiesen. Baukosten von 700.000 € können vermieden werden.

Der Höhenverlauf der Umgehungsstraße bei Heßheim war in Teilbereichen nicht wirtschaftlich geplant. Der Straßenaufbau war zu dick bemessen. Durch Planänderungen können die Kosten um mehrere zehntausend Euro verringert werden. Außerdem wurde das Land im Rahmen der Neuordnung des Wirtschaftswegenetzes zu Unrecht mit Kosten von 90.000 € belastet.

1. Allgemeines

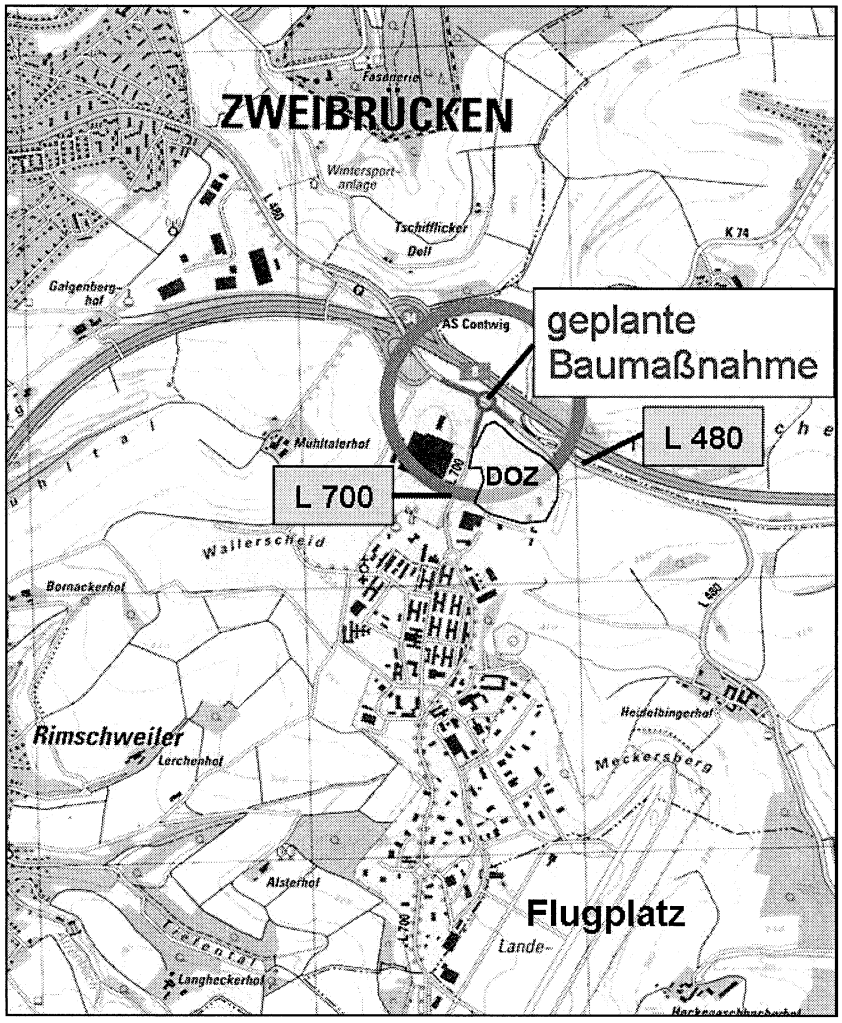
Der Rechnungshof hat die Planungen des Landesbetriebs Mobilität zur Umgestaltung der Einmündung der Landesstraße (L) 700 in die L 480 bei Zweibrücken und zum Bau der Ortsumgehung Heßheim geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Umgestaltung der Einmündung der L 700 in die L 480 bei Zweibrücken

2.1.1 Planungsgrundlagen

Von der L 480 und der L 700 werden u. a. der Flugplatz Zweibrücken mit zahlreichen Industrie- und Gewerbebetrieben, wie z. B. die designer outlets Zweibrücken (DOZ), erschlossen. Die bisherige Einmündung der L 700 in die L 480 entsprach hinsichtlich der Verkehrssicherheit und Leistungsfähigkeit nicht mehr den heutigen Anforderungen. Durch Strukturveränderungen, wie die Zunahme des Flugverkehrs und den damit verbundenen Anstieg der Fluggastzahlen, die Erweiterung vorhandener und die Ansiedlung neuer Gewerbebetriebe, wird ein höheres Verkehrsaufkommen erwartet. Daher wurde der Umbau des Einmündungsbereichs zu einer Kreisverkehrsanlage geplant [1)].



Einmündung der L 700 in die L 480

---

1) Der Umbau ist zwischenzeitlich fertig gestellt. Die Verkehrsfreigabe erfolgte im September 2008.

Der Planung lagen keine detaillierten Verkehrsuntersuchungen, die aussagekräftige Prognosen zur künftigen Verkehrsentwicklung zugelassen hätten, zugrunde. Ein Erschließungskonzept für die Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur im Bereich des Flugplatzes Zweibrücken lag nicht vor.

Der Landesbetrieb hat erklärt, er habe den kommunalen Verkehrsentwicklungsplan Zweibrücken um den Bereich der L 700 erweitert. Die Abstimmungen mit der Stadt seien noch nicht abgeschlossen. Mit dem erweiterten Verkehrsentwicklungsplan werde eine fundierte Verkehrsuntersuchung zur Verfügung stehen. Der zuständige Zweckverband Entwicklungsgebiet Flugplatz Zweibrücken (ZEF) werde gebeten, zeitnah und in Abstimmung mit dem Landesbetrieb ein Erschließungskonzept für die Verkehrsinfrastruktur im Flugplatzbereich zu erstellen.

2.1.2 Errichtung einer Kreisverkehrsanlage

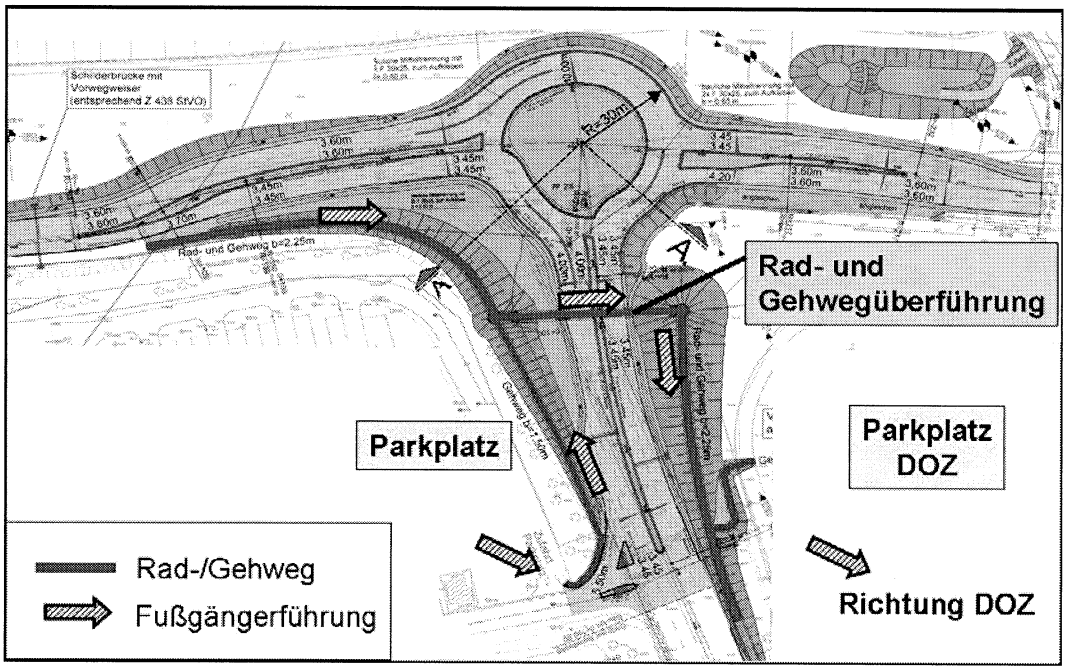
Der Landesbetrieb sah für den Einmündungsbereich den Bau eines sogenannten Turbokreisels vor. Bei dieser Kreisverkehrsanlage werden die Zufahrten, die Kreiselfahrbahn und die Ausfahrten teilweise zweistreifig ausgebildet. Dadurch ergibt sich eine spiralförmige Verkehrsführung, mit der einem höheren Fahrzeugaufkommen Rechnung getragen werden soll (vgl. Planausschnitt zu Teilziffer 2.1.3 dieses Beitrags).

Da mit einer solchen Verkehrsführung bislang kaum Erfahrungen vorliegen, wurde der Turbokreisel als Pilotprojekt ausgeführt. Er soll als Grundlage für weitere Planungen dieser Art dienen.

Der Landesbetrieb hat erklärt, er werde entsprechend der Anregung des Rechnungshofs die Unterverkehrnahme des Turbokreisels wissenschaftlich und gutachterlich begleiten lassen, um Aussagen hinsichtlich Leistungsfähigkeit, Akzeptanz, Begreifbarkeit und Unfallgeschehen zu erhalten.

2.1.3 Errichtung einer Brücke für Fußgänger und Radfahrer

Bestandteil der Planung war u. a. die Errichtung einer 3 m breiten und 46 m langen Brücke für Fußgänger und Radfahrer zum Überqueren der L 700 in unmittelbarer Nähe der Kreisverkehrsanlage. Die Kosten für die Brücke einschließlich der Herstellung von Dämmen, Baustelleneinrichtung und Ausstattung wurden auf 726.000 € geschätzt.



Turbokreisel sowie geplante Brücke für Fußgänger und Radfahrer

Eine Untersuchung über das Aufkommen an Fußgängern und Radfahrern wurde nicht durchgeführt. Insoweit war der Bedarf für den Bau einer Brücke nicht nachgewiesen.

Der Rechnungshof zeigte eine wirtschaftlichere Lösung auf, die es Fußgängern und Radfahrern erlaubt, die Fahrbahn höhengleich im Bereich der DOZ-Zufahrt zu überqueren. Diese Lösung wird zumindest teilweise zu einer Verkürzung der Wege führen. Kosten von 700.000 € können vermieden werden.

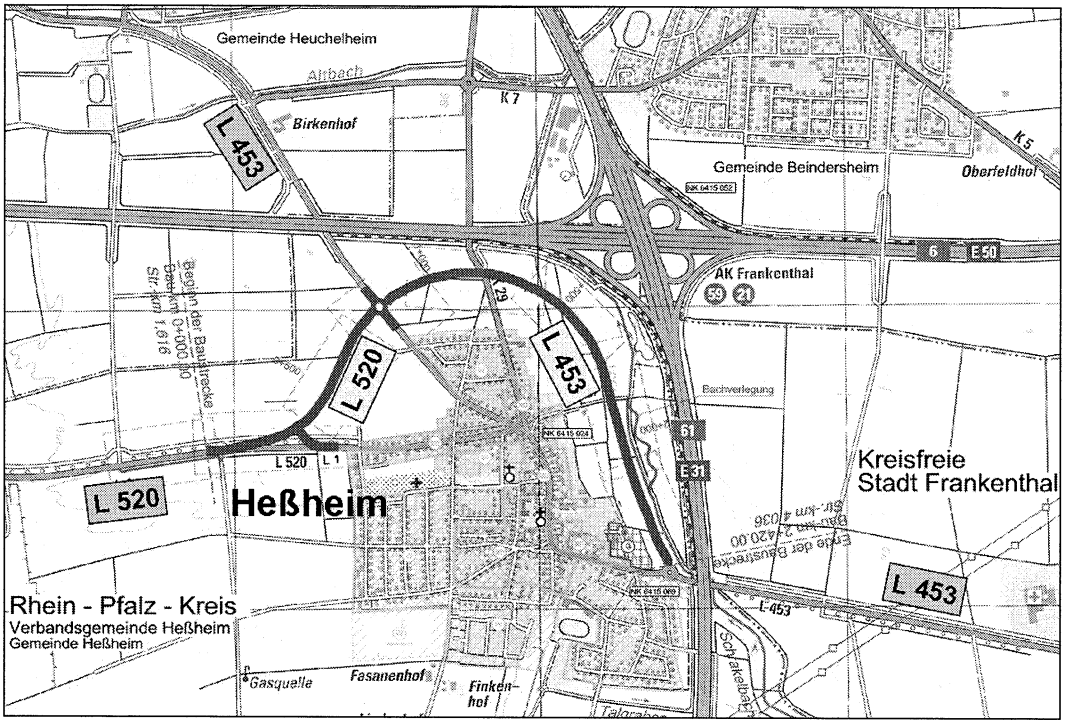
Der Landesbetrieb hat erklärt, er habe den Vorschlag des Rechnungshofs für die Querung der L 700 aufgegriffen. Auf den Bau der Brücke werde verzichtet, bis die geforderte Verkehrsuntersuchung erstellt sei.

2.2 Bau der Ortsumgehung Heßheim

2.2.1 Umgehungsstraße

Die L 453 verläuft von Frankenthal kommend in nordwestlicher Richtung durch Heßheim. In der Ortsmitte zweigt die L 520 in westlicher Richtung von ihr ab.

Zur Entlastung der Gemeinde vom Durchgangsverkehr sowie zur Verbesserung der Verkehrssicherheit plante der Landesbetrieb den Bau einer Ortsumgehung. Die vorgesehene 2,4 km lange Straße soll östlich und nördlich zwischen der Ortslage und den Autobahnen A 61 und A 6 errichtet werden. Die Gesamtkosten der Maßnahme wurden auf 5 Mio. € geschätzt.



geplante Ortsumgehung Heßheim

Die Umgehungsstraße soll zum größten Teil auf Dämmen mit einer Höhe von bis zu 2,10 m über dem Gelände verlaufen. Für die Herstellung der Dämme wurden Kosten von 470.000 € angesetzt.

Die Notwendigkeit für den vorgesehenen Höhenverlauf der Straße war nach den Unterlagen nicht erkennbar. Durch eine Verringerung der Dammhöhe können Kosten von überschlägig 12.500 € pro 10 cm Absenkung und km Streckenlänge vermieden werden. Außerdem kann die geplante Dicke des Straßenaufbaus, die u. a. von der Verkehrsbelastung und den Untergrundverhältnissen abhängt, teilweise geringer ausgeführt werden. Dadurch lassen sich weitere Baukosten von überschlägig 28.000 € vermeiden.

Der Landesbetrieb hat erklärt, die Optimierung der Höhenlage der Straße bedürfe einer intensiven Überprüfung. Die Planung des Oberbaus werde entsprechend überarbeitet.

2.2.2 Wirtschaftswege

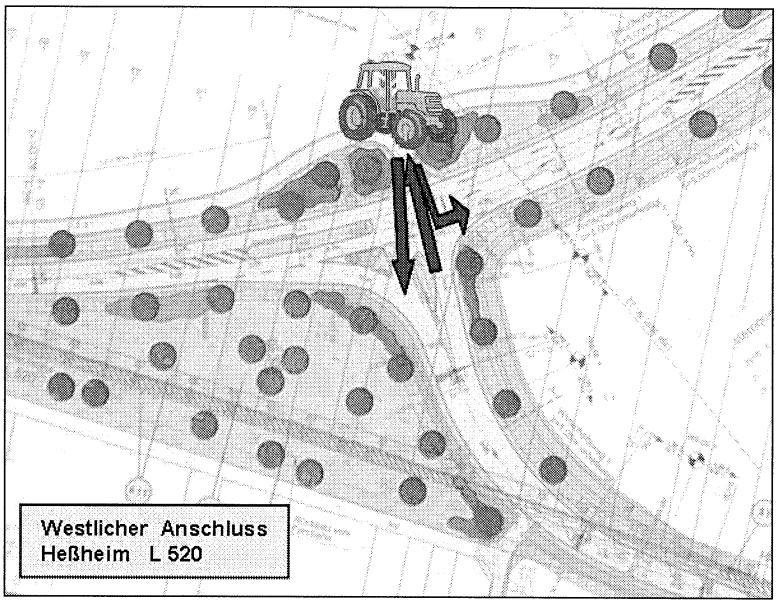
Durch die Ortsumgehung wird das vorhandene Wirtschaftswegenetz zerschnitten und muss neu geordnet werden. Die Planung sieht den Bau neuer Wirtschaftswege und die Anpassung vorhandener Wege an die neue Verkehrssituation vor. Die Kosten hierfür werden auf mehr als 1,1 Mio. € geschätzt.

Grundsätzlich hat das Land als Verursacher der Maßnahme die Aufwendungen für ein gleichwertiges neues Wirtschaftswegenetz zu tragen. Im vorliegenden Fall sollen allerdings die Wirtschaftswege teilweise in einer größeren Breite und einer wesentlich besseren Qualität als die heute vorhandenen Wege hergestellt werden. Durch eine Begrenzung auf das notwendige Maß können Kosten von 90.000 € für das Land vermieden werden.

Der Landesbetrieb hat erklärt, er werde mit der Ortsgemeinde über eine Kostenbeteiligung verhandeln. Im Übrigen werde an der Planungsabsicht festgehalten.

2.2.3 Verkehrssicherheit

In den Anschluss- und Querungsbereichen der Wirtschaftswege an das Straßennetz bestehen Gefahren für die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer. Insbesondere am westlichen Ende der geplanten Umgehung ist die Querung der L 520 durch den langsamen landwirtschaftlichen Verkehr als gefährlich einzustufen. Detaillierte Untersuchungen hinsichtlich der Gewährleistung der Verkehrssicherheit wurden noch nicht durchgeführt.



Gefahren für die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer im Zuge der neuen L 520

Der Landesbetrieb hat erklärt, inzwischen liege das Ergebnis des Sicherheitsaudits vor. Der als gefährlich eingestufte querende landwirtschaftliche Verkehr sei im Hinblick auf die Sichtweiten zu überprüfen. Das Ergebnis hierzu werde zu gegebener Zeit vorgelegt.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) im Rahmen der Umgestaltung der Einmündung der L 700 in die L 480 bei Zweibrücken

   aa) eine fundierte Verkehrsuntersuchung durchzuführen und auf die Erstellung eines Erschließungskonzepts für die Verkehrsinfrastruktur im Bereich des Flugplatzes Zweibrücken hinzuwirken,

   ab) das Pilotprojekt "Turbokreisel" als Grundlage für künftige Planungen gutachterlich zu begleiten,

   ac) auf den Bau einer Brücke für Fußgänger und Radfahrer zu verzichten, sofern deren Notwendigkeit nicht im Rahmen der Verkehrsuntersuchung nachgewiesen wird,

b) bezüglich des Baus der Ortsumgehung Heßheim

   ba) den Höhenverlauf der Straße und die Dicke des Straßenaufbaus im Hinblick auf die aufgezeigten Möglichkeiten zur Vermeidung von Kosten zu überprüfen,

   bb) das Land nicht mit Kosten zu belasten, die über die notwendigen Aufwendungen für die Herstellung eines gleichwertigen Wirtschaftswegenetzes hinausgehen,

   bc) die Verkehrssicherheit an den Anschluss- und Querungsbereichen der Wirtschaftswege an das Straßennetz sicherzustellen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben aa, ac und b zu berichten.

Nr. 12 Zuwendungsverfahren im Bereich der Agrarförderung

In den Verfahren der einzelbetrieblichen Förderung und der Förderung von Investitionen zur Verbesserung der Marktstruktur wurden rechtliche Vorgaben nicht beachtet. Die zweckentsprechende Verwendung in Anspruch genommener Zuschüsse war häufig nicht ordnungsgemäß nachgewiesen.

Die gebotenen Beteiligungen anderer Stellen vor dem Erlass von Fördervorschriften und bei Regelungen, die den Verwendungsnachweis betrafen, unterblieben.

Festlegungen der Bewilligungsbehörde zum Vergabeverfahren standen mit zuwendungsrechtlichen Vorgaben nicht im Einklang. Aufträge wurden daher überwiegend ohne den gebotenen Wettbewerb vergeben.

1. Allgemeines

Im Rahmen der Agrarförderung gewährt das Land landwirtschaftlichen Unternehmen, Erzeugerzusammenschlüssen sowie Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen aus eigenen Mitteln sowie aus Mitteln der Europäischen Union und des Bundes Zuschüsse [1]. Mit deren Hilfe sollen u. a. die Produktions- und Arbeitsbedingungen der Landwirtschaft verbessert und die Anpassung der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse an die Markterfordernisse erleichtert werden. Durch zwei Förderprogramme werden insbesondere einzelbetriebliche Investitionen in der Landwirtschaft - wie die Errichtung und Modernisierung von Betriebsgebäuden - sowie bauliche und technische Investitionen zur Verbesserung der Marktstruktur gefördert [2].

In der Förderperiode 2000 bis 2006 wurden im Bereich der einzelbetrieblichen Förderung für 2.600 Vorhaben Zuschüsse von mehr als 70 Mio. € bewilligt. Zur Verbesserung der Marktstruktur wurden für 96 Maßnahmen Fördermittel von nahezu 36 Mio. € bereitgestellt.

Bewilligungsbehörden waren bis einschließlich August 2003 die Kulturämter - Landentwicklung und Ländliche Bodenordnung - und danach das Dienstleistungszentrum Ländlicher Raum Mosel (DLR Mosel).

Der Rechnungshof hat bei dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, dem DLR Mosel und verschiedenen Zuschussempfängern stichprobenweise Förderfälle geprüft. Dabei sollte insbesondere festgestellt werden, ob die Fördervorschriften und die Nebenbestimmungen der Bewilligungsbescheide eingehalten wurden und die Verwaltungsverfahren zweckmäßig waren.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Vorhabenbeginn und zuwendungsrechtliche Nebenbestimmungen

Grundsätzlich dürfen Zuwendungen zur Projektförderung nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen sind. Hiervon ließ das DLR Mosel im Bereich der einzelbetrieblichen Förderung in vielen Fällen Ausnahmen zu [3]. Da nicht ermittelt wurde, wann der Bescheid wirksam geworden war, war eine genaue Prüfung, ob der Antragsteller zu früh mit dem Vorhaben begonnen hatte, nicht möglich.

---

1) Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 22 Allgemeine Bewilligungen im Bereich Landwirtschaft und Weinbau, Titel 683 16 Einkommens- und Anpassungshilfen für landwirtschaftliche und weinbauliche Betriebe, Titel 683 18 Förderung des Steillagenweinbaus, Titel 892 41 Zuschüsse zur Förderung von Junglandwirten, Kapitel 08 23 Bewilligungen für Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur (Gemeinschaftsaufgabe), Titel 662 33 Zuwendungen zur Verbilligung von Zinsen im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP), Titel 662 34 Zuwendungen zur Kapitalisierung von Zinszuschüssen im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (entfallen ab Haushaltsjahr 2005), Titel 892 34 Zuschüsse zur Förderung von Junglandwirten (entfallen ab Haushaltsjahr 2005), Titel 892 35 Zuschüsse für Investitionen im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) und Titel 892 61 Zuschüsse zur Förderung von Investitionsmaßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur.

2) Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK-Gesetz) in der Fassung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407), Entwicklungsplan "Zukunftsinitiative für den ländlichen Raum" (ZIL) des Landes Rheinland-Pfalz nach Art. 44 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999; Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau über die Förderung von einzelbetrieblichen Investitionen in der Landwirtschaft (Einzelbetriebliches Förderungsprogramm - EFP) in der jeweils geltenden Fassung.

3) Nr. 1.3 Satz 2, Teil I, zu § 44 VV-LHO.

Des Weiteren wurden zuwendungsrechtliche Nebenbestimmungen [4], nach denen u. a. das Vergaberecht anzuwenden ist und die bei der Abwicklung der Maßnahmen zu beachten sind, nicht immer zum Bestandteil des Bescheids gemacht. Dies hatte zur Folge, dass Aufträge ohne den gebotenen Wettbewerb vergeben wurden.

Das Ministerium hat erklärt, aus Gründen der besseren Verfahrensüberwachung werde das Datum der Wirksamkeit künftig in den Bescheiden erfasst. Zwischenzeitlich seien die allgemeinen Nebenbestimmungen zur Projektförderung verbindlicher Bestandteil der Bescheide über die Zulassung des vorzeitigen Vorhabenbeginns.

2.2 Überwachung und Nachweis der Verwendung der Zuschüsse, Beteiligungsrechte

Für die Überwachung der Verwendung der Zuschüsse setzte das DLR Mosel im Bereich der einzelbetrieblichen Förderung eine Datenbank ein, in der Angaben über den vorgeschriebenen Zeitpunkt für die Vorlage des Verwendungsnachweises fehlten. Auch die dem Rechnungshof seitens des Ministeriums übersandten "Bewirtschaftungsübersichten" entsprachen nicht den Anforderungen [5].

Verwendungsnachweise enthielten häufig nicht die vorgeschriebenen Sachberichte, in denen für eine Erfolgskontrolle die Verwendung des Zuschusses und das erzielte Ergebnis im Einzelnen darzustellen sind. Dies war u. a. auf missverständliche Formulierungen in den verwendeten Mustervordrucken zurückzuführen.

Die teilweise uneinheitlichen Mustervordrucke entsprachen in einigen Punkten nicht den zuwendungsrechtlichen Vorgaben. Außerdem waren die Vordrucke ohne vorherige Beteiligung des Ministeriums der Finanzen und des Rechnungshofs eingeführt worden [6].

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt, im Bereich der einzelbetrieblichen Förderung werde die Überwachung der Verwendung durch die Haushaltsüberwachungsliste sichergestellt. Die in den Bewilligungsbescheiden für die jeweiligen Haushaltsjahre bereitgestellten Haushaltsmittel legten zusätzlich den spätest möglichen Zeitpunkt zur Vorlage des Verwendungsnachweises fest. Künftig werde in beiden Förderbereichen generell ein Sachbericht angefordert. Ein einheitliches Verwendungsnachweismuster mit allen geforderten Inhalten werde verwendet. Bei Erlass abweichender Vorschriften würden die Vorgaben hinsichtlich der zu beteiligenden Stellen beachtet.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass im Bereich der einzelbetrieblichen Förderung eine ordnungsgemäße Überwachung der Termine für die Vorlage der Verwendungsnachweise sichergestellt wird.

2.3 Auftragsvergaben

Zuwendungsempfänger sind grundsätzlich verpflichtet, die vergaberechtlichen Bestimmungen zu beachten sowie Lieferungen und Leistungen auszuschreiben. Private Zuwendungsempfänger haben das Vergaberecht erst anzuwenden, wenn der Zuschuss mehr als 100.000 € beträgt [7]. Abweichend hiervon wurde für den Bereich der einzelbetrieblichen Förderung seit dem Jahr 2005 in die Bewilligungsbescheide eine Bestimmung aufgenommen, nach der im Ergebnis von dem Zuschussempfänger nur noch die Einholung mehrerer Angebote und die Auftragsvergabe auf das wirtschaftlichste Angebot gefordert wurde [8]. Die gebotene Anhörung des Rechnungshofs zu dieser Regelung war unterblieben [9]. Für Teilbereiche der Marktstrukturförderung wurde ein entsprechendes Verfahren zugelassen.

Bei den in die Prüfung einbezogenen Fördermaßnahmen wurden keine öffentlichen Ausschreibungen festgestellt. Auch das für eine beschränkte Ausschreibung vorgeschriebene Verfahren wurde regelmäßig nicht eingehalten. Zuschussempfänger erteilten selbst bei Zuschüssen von mehr als 380.000 € und einem Investitionsvolumen von nahezu 1,4 Mio. € sämtliche Aufträge im Wege der freihändigen Vergabe.

In Fällen, in denen der Zuschuss an Private mehr als 100.000 € betrug, waren Gründe, die einen Verzicht auf eine öffentliche oder zumindest eine beschränkte Ausschreibung gerechtfertigt hätten, nicht erkennbar. Es ist davon auszugehen, dass der weitgehende Wettbewerbsverzicht zu vermeidbaren Ausgaben führte, die teilweise durch Zuschüsse ausgeglichen wurden.

---

4) Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung - Teil 1/Anlage 3 (ANBest-P) zu § 44 VV-LHO.

5) Vgl. Nr. 9.2, Teil I, zu § 44 VV-LHO.

6) Nrn. 14.2 i. V. m. 14.4, Teil I, zu § 44 VV-LHO.

7) Nr. 3.1, Teil I/Anlage 3 (ANBest-P), zu § 44 VV-LHO.

8) Eine entsprechende Praxis existierte bereits seit dem Jahr 2003.

9) Nr. 14.2, Teil I, zu § 44 VV-LHO.

Das Ministerium hat für den Bereich der einzelbetrieblichen Förderung erklärt, es sei - wie auch in anderen Ländern - auf die öffentliche Ausschreibung verzichtet worden. Es hat eingeräumt, dass zu der Abweichung von den allgemeinen Nebenbestimmungen das Einvernehmen des Ministeriums der Finanzen einzuholen und die Anhörung des Rechnungshofs notwendig gewesen wäre. Derzeit sei eine Änderung der Verwaltungsvorschrift in Arbeit, die auch mit dem Rechnungshof abgestimmt werden solle.

Für den Bereich der Marktstrukturförderung seien mit Schreiben vom August 2007 die Grundsätze zum Ausschreibungs- und Vergabeverfahren für die Förderperiode 2007 bis 2013 konkretisiert und dabei die grundsätzliche Anwendung der Verdingungsordnung für Leistungen sowie der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen festgeschrieben worden. Im Vergleich hierzu würden in einer Reihe von Ländern deutlich geringere Anforderungen an das Vergabeverfahren gestellt. Es sei anzustreben, auch in Rheinland-Pfalz im Rahmen der nächsten Änderung der Verwaltungsvorschrift Ausnahmen von den allgemeinen Nebenbestimmungen zuzulassen.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass öffentliche oder beschränkte Ausschreibungen gegenüber freihändigen Vergaben regelmäßig zu wirtschaftlicheren Ergebnissen führen. Bis zu einer - zu gegebener Zeit noch zu beratenden - Änderung der Verwaltungsvorschriften ist auf die Anwendung der Vergabevorschriften hinzuwirken.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) dafür Sorge zu tragen, dass der Vorhabenbeginn und die Termine für die Vorlage der Verwendungsnachweise ordnungsgemäß überwacht und die allgemeinen Nebenbestimmungen zum Bestandteil der Bescheide über die Zulassung des vorzeitigen Vorhabenbeginns gemacht werden,

b) darauf hinzuwirken, dass Verwendungsnachweise auch Sachberichte enthalten,

c) Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte anderer Stellen vor dem Erlass von Fördervorschriften und bei Regelungen, die den Verwendungsnachweis betreffen, zu beachten,

d) einheitliche Verwendungsnachweismuster gemäß den zuwendungsrechtlichen Vorgaben einzusetzen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, auch für den Bereich der einzelbetrieblichen Förderung auf eine Anwendung der vergaberechtlichen Bestimmungen bei Zuschüssen von mehr als 100.000 € hinzuwirken.

Nr. 13 Organisation und Personalbedarf der Staatlichen Studienseminare

Für den Personaleinsatz im Bereich der Leitungsebene der Studienseminare fehlten einheitliche Maßstäbe.

Die Höhe der Unterrichtsverpflichtung der Fachleiter entsprach nicht immer dem nach Berücksichtigung der Ausbildungstätigkeit verbleibenden Arbeitszeitanteil. Hochgerechnet auf die in allen Studienseminaren eingesetzten Fachleiter ergaben sich Personalreserven von 30 Vollzeitlehrkräften.

An den Studienseminaren waren zu viele kleine Fachseminare eingerichtet. Möglichkeiten zur Verbesserung der Organisation wurden nicht hinreichend genutzt. Der hiermit verbundene Mehraufwand entsprach an den geprüften Studienseminaren der Arbeitszeit von zehn Vollzeitlehrkräften.

1. Allgemeines

Angehende Lehrkräfte haben nach Abschluss einer pädagogischen Hochschulausbildung regelmäßig einen Vorbereitungsdienst an einem Studienseminar für das jeweilige Lehramt und an Ausbildungsschulen abzuleisten [1]. Für die Lehrämter an Grund- und Hauptschulen, Förderschulen und Realschulen dauert der Vorbereitungsdienst 18 Monate, für die Lehrämter an Gymnasien und berufsbildenden Schulen zwei Jahre.

Die Ausbildung der Anwärter erfolgt im Allgemeinen Seminar, in dem u. a. Fragen der Pädagogik, Didaktik und Methodik behandelt werden, sowie in den fächerbezogenen Fachseminaren und in sonstigen Veranstaltungen des Studienseminars. Sie obliegt den Seminarleitungen und den Fachleitern. Deren Aufgaben sind im Einzelnen in der Dienst- und Konferenzordnung [2] festgelegt.

Im ersten Halbjahr 2007 waren für die Ausbildung von 2.489 Anwärtern an 24 Studienseminaren neben den Seminarleitungen insgesamt 664 Fachleiter eingesetzt [3]:

Studienseminare für das Lehramt an	Studien-seminare	Standorte	Anwärter	Fach-leiter
Grund- und Hauptschulen	8	Kaiserslautern, Neuwied, Kusel, Mainz, Rohrbach (Pfalz), Simmern, Trier, Westerburg	888	239
Förderschulen	2	Kaiserslautern, Neuwied	178	57
Realschulen	4	Kaiserslautern, Koblenz, Trier, Mainz	422	86
Gymnasien	6	Bad Kreuznach, Kaiserslautern, Koblenz, Mainz, Speyer, Trier	669	176
berufsbildenden Schulen	4	Mainz, Neuwied, Speyer, Trier	332	106
Insgesamt:	24	11	2.489	664

---

1) Laufbahnverordnung für den Schuldienst, den Schulaufsichtsdienst und den schulpsychologischen Dienst (Schullaufbahnverordnung - SchulLbVO -) vom 20. Februar 2006 (GVBl. S. 116), zuletzt geändert durch Verordnung vom 17. April 2007 (GVBl. S. 76), BS 2030-45, z. B. für die Lehrämter an
- Grund- und Hauptschulen, Förderschulen und Realschulen (Laufbahnen des gehobenen Dienstes) gem. § 4 i. V. m. § 3 Nr. 1 bis 3 SchulLbVO,
- Gymnasien und berufsbildenden Schulen (Laufbahnen des höheren Dienstes) gem. § 18 i. V. m. § 19 Nr. 1 und 3 SchulLbVO, sowie

§ 7 Abs. 2 der Landesverordnungen über die Ausbildung und Zweite Staatsprüfung für das Lehramt an Grund- und Hauptschulen, Förderschulen, Realschulen, Gymnasien und berufsbildenden Schulen, jeweils vom 27. August 1997 (GVBl. S. 335, 343, 350, 357, 365), zuletzt geändert durch Verordnung vom 21. August 2007 (GVBl. S. 139), BS 2030-50 bis 53, 2030-55.

2) Dienst- und Konferenzordnung (DKO) der Staatlichen Studienseminare vom 4. Mai 1993 (GAmtsbl. S. 319), in der Fassung vom 12. März 2003 (GAmtsbl. S. 289).

3) Berichte des Statistischen Landesamts vom Juni 2007 über "Studienseminare 2007 - Lehrerausbildung für allgemein bildende und berufsbildende Schulen nach dem Stand vom 1.3.2007".

Der Rechnungshof hat die Organisation und den Personalbedarf bei zehn Staatlichen Studienseminaren geprüft [4]. Die Prüfung erstreckte sich auf die Schuljahre 2006/2007 und 2007/2008. Hierbei wurde auch untersucht, welche Konsequenzen z. B. hinsichtlich der Unterrichtsverpflichtung der Fachleiter und der Größe der Ausbildungsgruppen aus der letzten Prüfung der Staatlichen Studienseminare im Jahr 1998 [5] gezogen worden waren.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Seminarleitung

Seminarleiter, stellvertretende Seminarleiter sowie Fachleiter für Pädagogik und Allgemeine Didaktik nehmen gemeinsam oder in Vertretung Leitungsaufgaben wahr. Außerdem führen sie Ausbildungsveranstaltungen im Allgemeinen Seminar durch. Bei Unterrichtsbesuchen und Lehrproben ist neben dem zuständigen Fachleiter regelmäßig eine Kraft aus dem vorgenannten Personenkreis beteiligt.

Die Zahl der eingesetzten hauptamtlichen Fachleiter für Pädagogik und Allgemeine Didaktik je Studienseminar war unterschiedlich. So wurden durchschnittlich für das Lehramt an

- Grund- und Hauptschulen 3,5 Kräfte,
- Realschulen 2 Kräfte,
- Förderschulen 2,5 Kräfte und
- Gymnasien 1 Kraft

eingesetzt. Je nach Schulart betreute ein Fachleiter zwischen 32 und 112 Anwärter. Einheitliche Maßstäbe für den Personaleinsatz fehlten.

Auch die für Seminarleitung und Allgemeines Seminar aufgewandten Lehrerwochenstunden je Anwärter wichen an den einzelnen Studienseminaren deutlich voneinander ab. Die Bandbreite lag an einem Standort - je nach Schulart - zwischen 0,8 und 1,4 Lehrerwochenstunden je Anwärter.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur hat erklärt, die Personalausstattung werde sorgfältig überprüft. Es greife die Anregung des Rechnungshofs auf, eine noch stärker an den tatsächlichen Belastungen orientierte Festsetzung der Unterrichtsverpflichtung des Leitungskollegiums der Studienseminare zu entwickeln.

2.2 Fachleiter in den Fachseminaren

Neben der Wahrnehmung ihrer Ausbildungsaufgaben im Studienseminar erteilen die Fachleiter Unterricht. Dadurch soll sichergestellt werden, dass sie den Bezug zur Schulpraxis nicht verlieren. Die Mindestunterrichtsverpflichtung beträgt acht Wochenstunden [6].

Die Höhe der Unterrichtsverpflichtung ergibt sich grundsätzlich aus der Differenz zwischen der Gesamtarbeitszeit und den auf die Ausbildungstätigkeit entfallenden Zeitanteilen. Für die Ausbildung ist nach der Systematik, die der Regelung der Dienst- und Konferenzordnung [7] zur Unterrichtsverpflichtung zugrunde liegt, ein Zeitbedarf von wöchentlich

- 1,5 Zeitstunden als Grundpauschale,
- 4 Zeitstunden für die Vorbereitung und Durchführung von Fachseminaren und
- 1,5 Zeitstunden für jeden Anwärter

zu berücksichtigen.

Die in der Tabelle der Dienst- und Konferenzordnung ausgewiesenen Werte bezüglich der Unterrichtsverpflichtung waren nicht immer zutreffend. Rechnerisch ergab sich danach für jeweils einen Lehrgang der in die Prüfung einbezogenen Studienseminare [8] eine um 170 Lehrerwochenstunden erhöhte Unterrichtsverpflichtung. Hochgerechnet auf die in allen Studienseminaren eingesetzten Fachleiter bestand danach eine Personalreserve von nahezu 15 Vollzeitlehrkräften.

---

4) Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur, Kapitel 09 25 Staatliche Studienseminare.

5) Jahresbericht 1998, Tz. 22 (Drucksache 13/3970), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 1998 des Rechnungshofs (Drucksache 13/4253 S. 27), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/4424 S. 15), Beschluss des Landtags vom 24. Juni 1999 (Plenarprotokoll 13/87 S. 6636), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1997 (Drucksache 13/5306 S. 10).

6) Nrn. 1.1 und 1.7 der Anlage zu Nr. 3.4.5 S. 1 DKO.

7) Nr. 2 der Anlage zu Nr. 3.4.5 S. 1 DKO.

8) Ohne Fachleiter für Grundschulpädagogik.

Der Rechnungshof hatte diese Problematik bereits bei der Prüfung im Jahr 1998 aufgegriffen. Das ehemalige Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung hatte hierzu auf den erhöhten Beratungs- und Betreuungsaufwand der Fachleiter hingewiesen, der sich im Zusammenhang mit der Erteilung eigenverantwortlichen Unterrichts durch die Anwärter ergeben hatte. Es hatte seinerzeit von einer Anpassung der Unterrichtsverpflichtung abgesehen, gleichzeitig aber eine erneute Prüfung der Sachlage zu gegebener Zeit zugesagt.

Nunmehr hat das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur erklärt, bei der Neugestaltung des Vorbereitungsdienstes durch die Reform der Lehrerausbildung würden diese Gesichtspunkte geprüft.

2.3 Fachleiter für Grundschulpädagogik

Bei der Ermittlung der Unterrichtsverpflichtung der Fachleiter für Grundschulpädagogik wird berücksichtigt, dass diese mit mindestens 40 Fachseminaren [9)] im Vergleich zu den anderen Fachleitern an den Studienseminaren für das Lehramt an Grund- und Hauptschulen die doppelte Zahl von Veranstaltungen abzuhalten haben.

Das ehemalige Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung hatte bei der Prüfung im Jahr 1998 die Auffassung vertreten, dass - bei ansonsten gleicher Berechnung des Ausbildungsaufwands wie bei anderen Fachleitern - sowohl für die doppelte Zahl der Fachseminare als auch für die Betreuung der Lehramtsanwärter der Faktor 1,5 gerechtfertigt erscheine, weil sich der umfänglichere Ausbildungsaufwand immer auf eine Person beziehe.

Mittlerweile ist der Umfang der Unterrichtsverpflichtung der Fachleiter für Grundschulpädagogik in einer Tabelle in der Dienst- und Konferenzordnung festgelegt. Allerdings entsprechen die ausgewiesenen Werte nicht immer den vorgenannten Maßstäben. Legt man diese zugrunde, ergibt sich allein für die in die Prüfung einbezogenen 22 Fachleiter für Grundschulpädagogik eine Erhöhung der Unterrichtsverpflichtung um insgesamt 25 Lehrerwochenstunden.

Unabhängig hiervon sind die von dem ehemaligen Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung als angemessen erachteten Zeitansätze für die Ausbildung großzügig bemessen. So erhalten Fachleiter anderer Schularten für die doppelte Zahl an Fachseminarveranstaltungen regelmäßig nur eine Entlastungsstunde.

Des Weiteren hatte der Rechnungshof bereits bei der Prüfung im Jahr 1998 die Notwendigkeit einer Gewichtung der Zahl der Anwärter mit dem Faktor 1,5 angezweifelt. Er hatte darauf hingewiesen, dass die doppelte Zahl an Veranstaltungen für denselben Teilnehmerkreis im gleichen Fach stattfindet und der dadurch intensivierte Kontakt zwischen Anwärtern und Fachleitern den Beratungsbedarf zum Teil ausgleichen kann. Außerdem haben die Fachleiter seit 1. August 1994 statt jeweils zwei unbenoteter und benoteter Lehrproben nur noch jeweils eine Lehrprobe je Anwärter zu betreuen.

Auch bei der aktuellen Prüfung konnte kein auf den einzelnen Anwärter bezogener Mehraufwand aufgezeigt werden. Zwar waren z. B. beim Studienseminar für das Lehramt an Grund- und Hauptschulen Kaiserslautern fünf bis sechs beratende Unterrichtsbesuche vorgegeben. Tatsächlich wurden aber in der Regel die auch bei anderen Fachseminaren im Bereich der Grund- und Hauptschulen üblichen drei beratenden Besuche durchgeführt.

Nach dem Vergleich der Werte der gültigen Tabelle mit der Unterrichtsverpflichtung der Fachleiter für Grundschulpädagogik, die sich ohne besondere Gewichtung der Anwärter und nach Abzug einer Entlastungsstunde errechnet, besteht - hochgerechnet auf die landesweit insgesamt 74 Fachleiter für Grundschulpädagogik - eine Personalreserve von 15 Vollzeitlehrkräften.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur hat mitgeteilt, bei der Prüfung des Vorschlags sei deutlich geworden, dass im Zuge der Reform, bei der das Lehramt an Grundschulen und das Lehramt an Hauptschulen getrennt worden sei, eine Neuregelung erfolgen müsse. Der Vorschlag des Rechnungshofs werde bei der Neustrukturierung im Rahmen der Reform in die Überlegungen einbezogen.

2.4 Unterrichtsverpflichtung bei vorzeitigem Ausscheiden von Anwärtern und Neuzugängen während des Lehrgangs

Verändert sich die Zahl der Anwärter während eines Lehrgangs, hat dies unmittelbar Auswirkungen auf die Belastung der Fachleiter.

Bei der Festsetzung der Unterrichtsverpflichtung wurden Fachleiter im Falle von Neuzugängen regelmäßig unmittelbar entlastet. Dagegen blieben Abgänge nach Beginn des Schulhalbjahres überwiegend unberücksichtigt. In diesen Fällen erteilten Fachleiter während des gesamten Schulhalbjahres - gemessen an der Anwärterzahl - zu wenig Unterricht.

Um die Kontinuität des Unterrichtseinsatzes sicherzustellen, sollte die Unterrichtsverpflichtung der Fachleiter sowohl bei Mehrbelastungen als auch bei Entlastungen nicht während eines Schulhalbjahres geändert werden. Ein Ausgleich könnte im Rahmen einer Bonus-/Malus-Regelung erfolgen.

---

9) § 8 Abs. 4 Landesverordnung über die Ausbildung und Zweite Staatsprüfung für das Lehramt an Grund- und Hauptschulen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, ab 1. Februar 2009 würden an allen Studienseminaren Zu- und Abgänge während der ersten drei Monate des Schulhalbjahres hälftig auf die Festsetzung der Unterrichtsverpflichtung angerechnet. Zu- und Abgänge im vierten, fünften und sechsten Monat blieben unberücksichtigt.

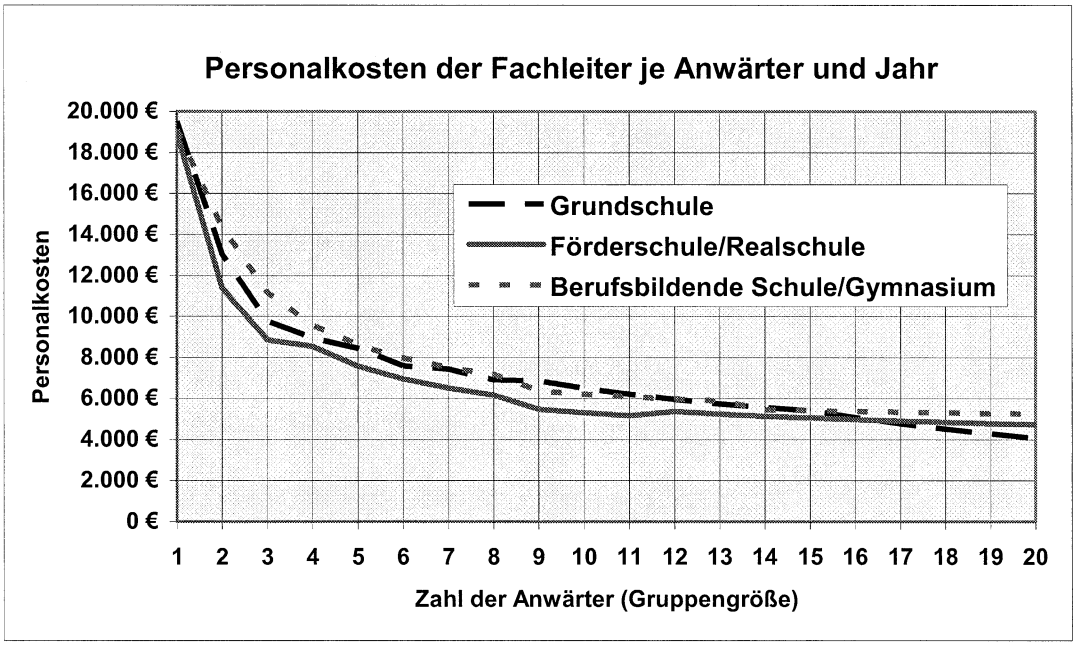
2.5 Größe der Fachseminare

Bei der Prüfung im Jahr 1998 hatte der Anteil der Fachseminare mit weniger als fünf Teilnehmern in den Studienseminaren für das Lehramt an Grund- und Hauptschulen 12 %, an Realschulen 19 %, an Förderschulen 23 %, an berufsbildenden Schulen 42 % und an Gymnasien 46 % betragen.

Auch die in die aktuelle Prüfung einbezogenen Lehrgänge wiesen deutliche Unterschiede bei den Gruppengrößen auf. Der Anteil der Gruppen mit fünf oder weniger Anwärtern war nach wie vor hoch, mit mehr als 45 % war der Anteil der kleinen Gruppen bei den Studienseminaren für das Lehramt an Gymnasien am höchsten:

Anzahl Anwärter/Gruppe	Anteil von kleinen Fachseminaren bei den Studienseminaren für das Lehramt an			
	Gymnasien	Realschulen	Grund- und Hauptschulen	Förderschulen
fünf und weniger	45,3 %	27,7 %	15,5 %	13,3 %
sechs bis zehn	33,2 %	43,6 %	54,7 %	57,8 %

Die Personalkosten der Fachleiter je Anwärter [10)] sind - wegen der Grundpauschale und der von der Anwärterzahl unabhängigen Fachseminaranrechnung - bei Kleinstgruppen um ein Vielfaches höher als bei größeren Gruppen. Die Grafik verdeutlicht die Abhängigkeit der Ausbildungskosten von der Gruppengröße:



Ursachen für die Bildung kleiner Fachseminare waren insbesondere

- Fächer mit geringen Anwärterzahlen in zu vielen Studienseminaren,
- mehrere Fachseminare für dasselbe Fach im selben Studienseminar,
- die Überschneidung von Lehrgängen.

---

10) Zur Ermittlung der Personalkosten der Fachleiter für die Ausbildung wurde von den Gesamtpersonalkosten der - ohne Berücksichtigung sonstiger Entlastungen - auf den Unterricht entfallende Anteil abgezogen.
Berechnungsgrundlage sind die Personalkosten einschließlich Personalnebenkosten ohne Sachkostenzuschlag gem. den Personalkostenverrechnungssätzen Beamte RLP für 2008 des Ministeriums der Finanzen.

2.5.1 Fächer mit geringen Anwärterzahlen in zu vielen Studienseminaren

Bei allen Schularten werden Anwärter in selten belegten Fächern ausgebildet. Nur für wenige dieser Fächer wurde die Ausbildung auf ausgewählte Standorte konzentriert [11]. Ansonsten wurden an mehreren oder allen Standorten sehr kleine Fachseminare, oftmals nur für einen Anwärter, gebildet.

Am Beispiel der Studienseminare für das Lehramt an Gymnasien, bei denen an nahezu jedem Standort in allen Fächern ausgebildet wird, hat der Rechnungshof für zehn Fächer die Auswirkungen möglicher Konzentrationen modellhaft berechnet. Würden Gruppen mit drei oder weniger Anwärtern durch eine örtliche Bündelung der Ausbildungsangebote vermieden, ließe sich der Aufwand für die Ausbildung von 371 um 76 Lehrerwochenstunden reduzieren. Dies entspricht der Arbeitszeit von mehr als drei Vollzeitlehrkräften.

Mit einer Konzentration der Ausbildung auf weniger Standorte könnte gleichzeitig der Bedarf an Fachleitern in solchen Fächern verringert werden.

Das Ministerium hat erklärt, seit 2001 stelle das Land zur Sicherung der Unterrichtsversorgung in sogenannten Mangelfächern Seiteneinsteiger in den Schuldienst ein. Die Personaleinstellung erfolge rein bedarfs- und standortbezogen. Ausbildungsfälle im Seiteneinsteigerstatus, meist in der Peripherie des Landes gelegen, ließen sich nicht zentralisieren. In den Fächern Musik und Bildende Kunst sei zu berücksichtigen, dass Seiteneinsteiger ein Atelier oder verschiedene Musikgruppen leiteten, daher in der Wahl des Standortes kaum flexibel seien und im Zweifelsfalle ins Nachbarland auswichen. Dies vorausgeschickt, würden - wo immer möglich - Zusammenlegungen geprüft und durchgeführt.

Dem ist entgegenzuhalten, dass z. B. die Studienseminare für das Lehramt an Realschulen auch in Mangelfächern Zentralisierungen vorgenommen haben. Da auch eine Abwanderung in ein Nachbarland regelmäßig mit einem Wechsel des Wohnorts verbunden sein dürfte, führt ein Ausbildungsangebot an weniger Standorten nicht zwangsläufig zur Abwanderung.

2.5.2 Mehrere Fachseminare für dasselbe Fach im selben Studienseminar

Häufig waren im selben Studienseminar für dasselbe Fach mehr Fachseminare gebildet worden, als nach der Anwärterzahl erforderlich gewesen wären. Nach den Regelungen in der Dienst- und Konferenzordnung können bis zu 14 Anwärter in einer Gruppe ausgebildet werden, ohne dass die Mindestunterrichtsverpflichtung eines Fachleiters unterschritten wird. Ausgehend von dieser Gruppengröße hatten die geprüften Studienseminare - ohne die Fachseminare für Grundschulpädagogik - rechnerisch insgesamt 33 Fachseminare zu viel eingerichtet.

Hätten die Studienseminare nur dann weitere Fachseminare im selben Fach eingerichtet, wenn die Anwärterzahlen dies erfordern, wäre der Ausbildungsbedarf um 183 Lehrerwochenstunden, das entspricht der Arbeitszeit von sieben Vollzeitlehrkräften, geringer gewesen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, u. a. wegen der Mindestunterrichtsverpflichtung oder sonstiger Anrechnungsstunden der Fachleiter, aufgrund der Übernahme weiterer Aufgaben, aus Gründen der Kontinuität in der Ausbildung oder wegen Idealgruppengrößen sei das Zustandekommen kleinerer Gruppen unvermeidbar. In allen Fällen werde jedoch auf das Gebot der Wirtschaftlichkeit geachtet. Allerdings müsse unter fachlichen Gesichtspunkten auch Wert auf eine sachgerechte Alternative gelegt werden.

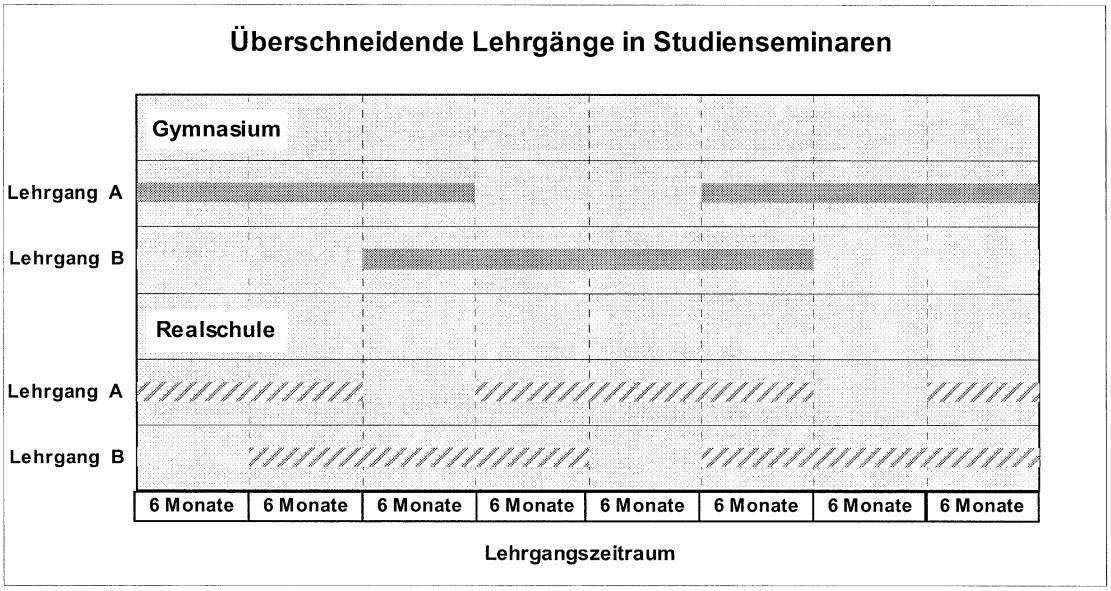
Dazu ist anzumerken, dass wirtschaftliche Kursbildungen auch unter fachlichen Gesichtspunkten organisatorisch möglich sind, wie ein Vergleich zwischen den Studienseminaren derselben Schulart zeigt. Während ein Studienseminar für das Lehramt an Förderschulen neun zu kleine Kurse gebildet hatte, gab es an einem anderen keine. Neun von insgesamt elf zu kleinen Kursen im Bereich der Gymnasien wurden an einem Standort vorgefunden.

2.5.3 Überschneidung von Lehrgängen

Um die Qualität und Kontinuität des eigenständigen Unterrichts der Anwärter sicherzustellen, wurden den Studienseminaren für das Lehramt an Gymnasien und an Realschulen jeweils sechs Monate vor Abschluss eines Ausbildungslehrgangs die Anwärter eines neuen Ausbildungslehrgangs zugewiesen. Das hatte zur Folge, dass bei den Realschulen sich 6-monatige Phasen mit einem Lehrgang mit 6-monatigen Phasen mit zwei Lehrgängen abwechselten. Aufgrund der längeren Ausbildungsdauer lag bei den Gymnasien zwischen zwei 6-monatigen Phasen mit zwei Lehrgängen eine 12-monatige Phase mit einem Lehrgang (vgl. nachfolgendes Diagramm).

---

[11] So z. B. bei den Studienseminaren für das Lehramt an Realschulen für die Fächer Bildende Kunst an den Standorten Trier und Kaiserslautern sowie Musik an den Standorten Koblenz, Mainz und Trier.



Während der Überschneidungsphase ist für die Bemessung der Unterrichtsverpflichtung eines Fachleiters grundsätzlich die Gesamtzahl der von ihm ausgebildeten Anwärter beider Lehrgänge zu berücksichtigen. Für die Verdopplung der Fachseminare wird eine Anrechnungsstunde gewährt.

Abweichend hiervon wurde bei den Studienseminaren für das Lehramt an Realschulen die Unterrichtsverpflichtung der Fachleiter verstetigt, indem für beide Phasen zusammen die durchschnittliche Anwärterzahl ermittelt und das Ergebnis bei der Bemessung der Unterrichtsverpflichtung zugrunde gelegt wurde. Fachleiter wurden damit so gestellt, als würden sie vor, während und nach der Überschneidungsphase die gleiche Anwärterzahl ausbilden. Hierdurch wurde ihr Unterrichtseinsatz für die Schulen besser planbar. Gleichzeitig wurde an den Studienseminaren die Bildung kleiner Kurse und der unter Teilziffer 2.5 dieses Beitrags dargestellte überproportionale Anstieg der Ausbildungskosten vermieden.

Bei den Studienseminaren für das Lehramt an Gymnasien wurde die Unterrichtsverpflichtung der Fachleiter für die Phasen mit einem Lehrgang und für die Überschneidungsphasen gesondert ermittelt. Die Folge dieser Praxis waren wechselnde Unterrichtsverpflichtungen und die Bildung verhältnismäßig kleiner Gruppen.

Durch eine Änderung der Einstellungstermine [12)] könnten diese Nachteile vermieden und eine gleichmäßigere Auslastung der Studienseminare erreicht werden. Zugleich würde die Ausbildung wirtschaftlicher.

Selbst auf der Grundlage des derzeitigen Modells könnte die Organisation verbessert und der Ausbildungsaufwand reduziert werden. Der Rechnungshof hat für sechs Fächer mit je zwei in beiden parallelen Lehrgängen eingesetzten Fachleitern an einem Studienseminar für das Lehramt an Gymnasien den tatsächlichen Ausbildungsaufwand berechnet. Hätte ein Fachleiter jeweils allein nur einen Lehrgang ausgebildet, hätte sich der Bedarf für die Ausbildung um insgesamt 75 Lehrerwochenstunden, das entspricht knapp 15 %, reduziert.

Das Ministerium hat dazu mitgeteilt, die dem Modell des Rechnungshofs zugrundeliegende Überlappung im Gymnasialbereich werde mit der Umsetzung der Reform entfallen. Statt einer allgemeinen Regelung werde im Einzelfall unter Berücksichtigung der Notwendigkeiten der Ausbildung der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet.

2.6 Modularisierung der Ausbildung

Die Ausbildung der Anwärter in den allgemein bildenden Schularten erfolgt grundsätzlich in aufeinander aufbauenden Schritten und - auch bei parallelen Bildungsgängen im selben Studienseminar - in jedem Kurs selbständig.

Bei den Studienseminaren für das Lehramt an berufsbildenden Schulen wurde die Ausbildung der Anwärter modularisiert. Kennzeichnend für dieses System ist, dass nicht alle Module aufeinander aufbauen und einige auch fächerübergreifend angeboten werden. Damit können Anwärter aus Lehrgängen verschiedener Einstellungstermine dasselbe Modul belegen.

Ein solches Modulsystem könnte auch bei anderen Schularten zu einer wirtschaftlicheren Ausbildung beitragen.

Das Ministerium hat erklärt, die Modularisierung der Ausbildung solle für alle Lehrämter eingeführt werden. Vorbereitungen hierzu seien bereits eingeleitet worden.

---

12) Einstellung an drei Standorten zum 1. Februar, an den drei anderen zum 1. August.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) die Einführung eines auf den allgemein bildenden Schulbereich zugeschnittenen Modulsystems mit dem Ziel einer wirksameren und wirtschaftlicheren Gestaltung der Ausbildung zu prüfen,

b) durch geeignete organisatorische Maßnahmen parallele Lehrgänge wirtschaftlicher zu gestalten.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) den für Seminarleitung und Allgemeines Seminar erforderlichen Zeitaufwand zu ermitteln und die Personalausstattung dem Bedarf anzupassen,

b) die Rahmenvorgaben sowie die Regelung der Unterrichtsverpflichtung der Fachleiter zu überprüfen,

c) die Ausbildung in selten belegten Fächern soweit wie möglich zu zentralisieren,

d) bei der Bildung von Fachseminaren möglichst die wirtschaftlichste Alternative zu wählen.

Nr. 14 Multimediales Schulfernsehen

Die Kosten von Schulfernsehprojekten des Südwestrundfunks waren in den Förderanträgen, Bewilligungsbescheiden und Verwendungsnachweisen nicht transparent ausgewiesen. Ergebnisse der Kostenstellenrechnung wichen von den Angaben in den Verwendungsnachweisen um bis zu 161.000 € ab.

Die Landesmedienzentren von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz arbeiteten nicht eng genug zusammen. Doppelarbeiten für das Schulfernsehen waren die Folge.

Der Südwestrundfunk hatte Nutzungserlöse von nahezu 175.000 € nicht zur Finanzierung des Schulfernsehprogramms eingesetzt. Die Möglichkeit, die Schulfernsehzeitschrift den Schulen und Lehrkräften online zur Verfügung zu stellen und hierdurch Kosten zu vermeiden, wurde nicht genutzt.

Eine Erfolgskontrolle für die Förderung des Schulfernsehens stand noch aus.

1. Allgemeines

Die Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland beteiligen sich an den Kosten des Multimedialen Schulfernsehens [1]. In den Jahren 2003 bis 2008 stellten sie Mittel von insgesamt 5,7 Mio. € bereit, davon entfielen auf Rheinland-Pfalz 2,1 Mio. € [2].

Das Multimediale Schulfernsehen ist wie folgt organisiert:

- Der Südwestrundfunk (SWR) produziert Schulfernsehsendungen und Multimedia-Pakete (u. a. Textinformationen, Arbeitsmaterialien, Schulfernsehen im Internet, CD-ROMs und DVDs), vertreibt die Schulfernsehzeitschrift, führt Fortbildungen zum Schulfernsehen durch und betreibt die Geschäftsstelle für das Schulfernsehen.
- Das Landesmedienzentrum Rheinland-Pfalz (LMZ) berät Schulen, führt medienpädagogische Veranstaltungen durch und unterstützt Schulfernsehprojekte und -produktionen. Es zeichnet Schulfernsehsendungen auf und verleiht oder verkauft die Aufzeichnungen und die Multimedia-Pakete. Vergleichbare Aufgaben nehmen in Baden-Württemberg das dortige Landesmedienzentrum und im Saarland das Landesinstitut für Pädagogik wahr.
- Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur bewilligt die Zuschüsse für das Schulfernsehen und prüft deren Verwendung. Es bestimmt wie die vergleichbaren Ressorts in Baden-Württemberg und im Saarland die Inhalte des Schulfernsehens und der multimedialen Angebote mit.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2008 bei dem Ministerium, dem LMZ und dem SWR geprüft, ob das Zuwendungsverfahren zweckmäßig war und die Fördermittel zweckentsprechend eingesetzt wurden. Die Prüfung erstreckte sich im Wesentlichen auf die Jahre 2003 bis 2006.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Zuwendungsverfahren

Der SWR beantragte in den Jahren 2003 bis 2006 jeweils gleich hohe Zuschüsse für die Teilbereiche "Informationsmaterial", "Multimedia-Projekte", "Fortbildung" und "Geschäftsstelle Schulfernsehen". In den Finanzierungsplänen, die den Förderanträgen beizufügen sind, unterblieb eine detaillierte Aufteilung der für die einzelnen Maßnahmen zu erwartenden Kosten [3]. Selbst eine Aufschlüsselung in Personal- und Sachkosten nahm der SWR nicht vor.

Dies trug mit dazu bei, dass das Land in den Jahren 2003 bis 2005 Zuschüsse bewilligte, ohne in den Zuwendungsbescheiden für die einzelnen Projekte konkret festzulegen, für welche Kosten die Fördermittel in Anspruch genommen werden durften.

Nach den Angaben in den vereinfachten Verwendungsnachweisen entsprachen die Ist-Ausgaben des SWR für die Schulfernsehprojekte in den Jahren 2005 und 2006 den erhaltenen Zuschüssen. Die Bewilligungsbehörde nahm dies nicht zum Anlass, einen detaillierten Nachweis zu verlangen.

---

1) Grundlage für die Kostenbeteiligungen ist die Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Schulfernsehprogramms zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland sowie dem Saarländischen Rundfunk, dem Süddeutschen Rundfunk und dem Südwestfunk vom 1. Januar 1973 - im Folgenden: VV-Schulfernsehen.

2) Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur, Kapitel 09 19 Schulen - Allgemein -, Titelgruppe 91 Schulfernsehen, Telekolleg, Medienerziehung.

3) Nr. 3.3.1, Teil I, zu § 44 VV-LHO, § 4 Abs. 2 VV-Schulfernsehen.

Das Ministerium hat erklärt, es werde den SWR auffordern, bei dem Zuwendungsantrag genauere Angaben über die zu erwartenden Kosten für die Projekte zu machen und eine Aufschlüsselung nach Personal- und Sachkosten vorzunehmen. Das Verfahren der Zuwendungen für das Schulfernsehen werde insgesamt überarbeitet, damit die tatsächlichen Kosten des Multimedialen Schulfernsehens in Bezug auf die von den Ländern zu finanzierenden Anteile in jeder Phase erkennbar seien.

2.2 Buchungen beim SWR

Der SWR erfasste die Zuschüsse nicht nach Projekten getrennt, sondern auf einem Kostenträger. Er ordnete die Kosten für die Teilbereiche des Schulfernsehens den jeweiligen Kostenstellen zu. Allerdings wichen die Ergebnisse der Kostenstellenrechnung in den Jahren 2003 bis 2006 um bis zu 161.000 € von den Angaben in den Verwendungsnachweisen ab.

Das Ministerium hat erklärt, es werde den SWR auffordern, aus Gründen der Transparenz die Zuschüsse aufgeschlüsselt nach Projekten aufzuführen, bei den Buchungen die tatsächlichen Ausgaben zu erfassen und diese im Verwendungsnachweis anzugeben.

2.3 Landesmedienzentren

Das LMZ zeichnet die Schulfernsehsendungen aus urheberrechtlichen Gründen selbst auf und bearbeitet diese. Hierfür hielt es im Jahr 2007 eine Stelle vor. Das Landesmedienzentrum Baden-Württemberg zeichnet ebenfalls Schulfernsehsendungen auf und bearbeitet diese, teilweise allerdings mit anderen didaktischen Schwerpunkten.

Der SWR und der Westdeutsche Rundfunk bieten seit Februar 2008 das Bildungsportal "Planet Schule" [4)] im Internet an. Seither steht ein Teil der Schulfernsehsendungen jedem Interessierten herunterladbar zur Verfügung.

Bei einer verstärkten Zusammenarbeit der Landesmedienzentren können doppelte Aufzeichnungen von Sendungen vermieden und Konzepte zum Schulfernsehen aufeinander abgestimmt werden. Ferner können bei einer Ausweitung des Angebots im Bildungsportal "Planet Schule" die Aufzeichnung und Bearbeitung der Schulfernsehsendungen beim LMZ eingestellt werden. Eine Stelle kann abgebaut werden.

Das Ministerium hat erklärt, es werde auf eine noch stärkere Zusammenarbeit der Landesmedienzentren drängen. Hierbei werde auch geprüft, wie die unterschiedlichen didaktischen Konzepte beim Schulfernsehen zusammengeführt und vereinheitlicht werden können. Des Weiteren solle das Online-Angebot des Bildungsportals "Planet Schule" so ausgeweitet werden, dass es jederzeit möglich sei, Schulfernsehsendungen herunterzuladen. Langfristig wären Aufzeichnung und Bearbeitung der Schulfernsehsendungen beim LMZ nicht mehr notwendig.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass mit dem Wegfall der vorgenannten Tätigkeiten beim LMZ eine Stelle abgebaut wird.

2.4 Nutzungserlöse

Die Landesmedienzentren Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sowie das saarländische Institut für Pädagogik erzielten aus der Abgabe von Schulfernsehproduktionen Erlöse, die sie dem SWR nach Abzug einer Verwaltungspauschale zur Verfügung stellten. Hierfür richtete der SWR ein Sonderkonto ein, dessen Bestand sich Ende 2006 - zusammen mit weiteren Einnahmen - auf fast 175.000 € belief.

Die Erlöse sollen grundsätzlich zur Finanzierung des Schulfernsehprogramms verwendet werden [5)]. Ausgaben waren bei dem vorgenannten Konto jedoch nur in geringem Umfang nachgewiesen. Die Erlöse wurden auch nicht zuschussmindernd berücksichtigt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, über die Verwendung der Mittel könne nur im Einvernehmen mit dem SWR entschieden werden. Anstelle eines zuschussmindernden Einsatzes der Erlöse sollten die Mittel zur Umsetzung der Vorgaben [5)] für den Ausbau der Online-Verfügbarkeit sowohl der Materialien als auch der Schulfernsehsendungen genutzt werden. Der Bestand des Nutzungserlöskontos solle bis auf eine geringfügige Rücklage für unvorhersehbare oder kurzfristige besondere Maßnahmen und finanzielle Engpässe zurückgeführt werden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der SWR grundsätzlich verpflichtet ist, seine Einnahmen zur Deckung seines Finanzbedarfs für Schulfernsehprojekte einzusetzen. Insofern sind auch Nutzungserlöse zu berücksichtigen.

---

4) Das Projekt umfasst Filme zum Herunterladen, interaktive Lernspiele und Materialien für den Unterricht.

5) § 6 Abs. 3 VV-Schulfernsehen.

2.5 Zeitschrift "Schulfernsehen"

Der SWR gibt viermal jährlich die Zeitschrift "Schulfernsehen" heraus. Die Schulen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sowie im Saarland erhalten jeweils ein Exemplar kostenlos. Für die Herstellung und den Vertrieb der Zeitschrift entstanden dem SWR im Jahr 2006 Kosten von 126.000 €. Würde die Zeitschrift den Schulen und Lehrkräften online zur Verfügung gestellt, könnten Kosten von 100.000 € jährlich vermieden werden.

Das Ministerium hat erklärt, wegen der erheblichen Bedeutung der Zeitschrift für die Akzeptanz des Schulfernsehens möchte es eine Ablösung durch ein Ins-Netz-Stellen mittelfristig nicht verfolgen. Die Mittel für die Zeitschrift seien in den Jahren 2003 bis 2006 bereits um 25 % reduziert worden. Der Gemischten Kommission [6)] werde vorgeschlagen, das Begleitmaterial ausschließlich im Internet zur Verfügung zu stellen und damit auch die Kosten weiter zu reduzieren. Weitere Einsparmöglichkeiten würden geprüft.

Ein Nachweis, dass es zu Akzeptanzproblemen kommen könnte, wenn die Zeitschrift ins Internet gestellt wird, wurde bisher nicht erbracht.

2.6 Erfolgskontrolle

Der SWR führte im Jahr 1997 an den Schulen in Rheinland-Pfalz eine Befragung zum Thema "Schule und Medien" durch. Der Abschlussbericht aus dem Jahr 1999 zeigte insbesondere auf, inwieweit Lehrkräfte die verschiedenen Medien nutzen. Das Multimediale Schulfernsehen wurde letztmalig 1999 bis 2001 evaluiert. Aktuellere Ergebnisse von Umfragen an Schulen und bei Lehrern lagen nicht vor.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte eine umfassende Evaluation des Schulfernsehens vorgenommen werden. Im Rahmen einer Erfolgskontrolle [7)] sollten u. a. die finanziellen Leistungen für Schulfernsehen in anderen Ländern [8)], das Angebot vergleichbarer Produkte anderer Anbieter [9)] für Schüler und Lehrer, die Nutzung der Schulfernsehsendungen an den rheinland-pfälzischen Schulen und Projekte des Landes zur Verbesserung der Medienkompetenz berücksichtigt werden.

Das Ministerium hat erklärt, es sei ebenfalls der Meinung, dass eine Akzeptanzstudie nach Einführung und Konsolidierung des Projekts "Planet Schule" erforderlich sei. Zu den vom Rechnungshof genannten Punkten für eine Erfolgskontrolle hat das Ministerium u. a. mitgeteilt, dass ein Vergleich mit anderen Ländern und den Angeboten anderer Sendeanstalten nur bedingt aussagekräftig sei. Kommerzielle Angebote würden sich vor allem auf den ertragsträchtigen Nachmittags- und Nachhilfebereich konzentrieren. Bezüglich der Frage der Nutzung der Schulfernsehsendungen werde sich das Ministerium um die Erhebung der Zahlen der regionalen Medienzentren bemühen, die für den Verleih im Auftrag der Schulträger in Rheinland-Pfalz zuständig seien.

2.7 Finanzierung durch Rundfunkgebühren

Die Landesmedienanstalten erhalten zur Finanzierung ihrer Aufgaben einen Anteil an den Rundfunkgebühren. Die Landesgesetzgeber haben das Recht, den vorgenannten Einrichtungen nur einen Teil dieses Anteils zuzuweisen [10)].

In Rheinland-Pfalz wurde von der vorgenannten Möglichkeit bisher kein Gebrauch gemacht, so dass die Landeszentrale für Medien und Kommunikation (LMK) 100 % des Anteils der Rundfunkgebühren erhält. Andere Landesmedienanstalten bekommen nur einen Teil zugewiesen [11)].

---

6) Die Gemischte Kommission ist eine Organisationseinheit für das Schulfernsehen, die u. a. über Themen und Anzahl der multimedialen Schwerpunktprojekte entscheidet und dafür sorgt, dass Konzepte des Schulfernsehens aufeinander abgestimmt werden.

7) Nr. 2.3 zu § 7 VV-LHO.

8) Der Westdeutsche Rundfunk erhält vom Land Nordrhein-Westfalen keine Mittel für Schulfernsehen.

9) Ein vergleichbarer Anbieter ist die Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht gemeinnützige GmbH (FWU), an der das Land mit 6,25 % beteiligt ist. Sie erhielt 2007 vom Land Zuwendungen von 40.960 € (Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur, Kapitel 09 19 Schulen - Allgemein -, Titel 685 22 Zuschuss an das FWU).

10) § 10 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag vom 17. Dezember 1996 (GVBl. S. 458), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Staatsvertrags vom 12. Juni 2008 (GVBl. S. 291), BS Anhang 112, i. V. m. § 40 Abs. 2 Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag) vom 31. August 1991 (GVBl. S. 371), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Staatsvertrags vom 19. Dezember 2007 (GVBl. 2008 S. 83, 237), BS Anhang I 95.

11) Die Landesmedienanstalt in Baden-Württemberg erhält 47 % des Anteils, die restlichen 53 % werden zweckgebunden dem SWR zugewiesen.

Sollte sich das Land nach der Evaluation für eine Fortsetzung der Förderung des Schulfernsehens entscheiden, sollte eine zweckgebundene Zuweisung von Rundfunkgebühren an den SWR geprüft werden [12]. In diesem Zusammenhang ist auf die Einsparmöglichkeiten der rheinland-pfälzischen Landesmedienanstalt hinzuweisen, die der Rechnungshof im Jahr 2003 aufgezeigt hat [13].

Die Staatskanzlei hat mitgeteilt, zunächst solle das Multimediale Schulfernsehen in der derzeitigen Ausgestaltung bis 2009/2010 fortgeführt werden. Weitere Entscheidungen seien erst nach einer Evaluation im Rahmen einer Akzeptanzstudie zu treffen. Die vom Rechnungshof angesprochene Thematik werde dann noch einmal aufgegriffen.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) das Zuwendungsverfahren für das Schulfernsehen zu überarbeiten und auf einen transparenten Ausweis der Kosten insbesondere in den Förderanträgen und Verwendungsnachweisen zu achten,

b) darauf hinzuwirken, dass

ba) der SWR die erhaltenen Zuschüsse nach Projekten aufschlüsselt, die tatsächlichen Ausgaben erfasst und diese in den Verwendungsnachweisen ausweist,

bb) die Landesmedienzentren von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz verstärkt zusammenarbeiten und Konzepte beim Schulfernsehen aufeinander abstimmen,

bc) das Online-Angebot des Bildungsportals "Planet Schule" ausgeweitet und damit eine Stelle beim Landesmedienzentrum abgebaut wird,

bd) der SWR die ihm überlassenen Nutzungserlöse aus der Abgabe von Schulfernsehproduktionen gemäß den Vorgaben zur Finanzierung des Schulfernsehprogramms verwendet,

be) der SWR die Kosten für die Herstellung und den Vertrieb der Zeitschrift "Schulfernsehen" verringert.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) im Hinblick auf die Förderungen des Schulfernsehens durch das Land eine Erfolgskontrolle durchzuführen,

b) über die eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a und b zu berichten.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, die landesgesetzlichen Voraussetzungen für eine Finanzierung des Schulfernsehens aus Rundfunkgebühren zu schaffen.

---

12) Landesgesetz zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 10. Dezember 1991 (GVBl. S. 369), BS Anhang I 95, Landesmediengesetz (LMG) vom 4. Februar 2005 (GVBl. S. 23), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 83), BS 225-1.

13) Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter (LPR) in Ludwigshafen in den Haushaltsjahren 1995 bis 2001 (Drucksache 14/2494).
Die LPR wurde 2005 in LMK umbenannt.

Nr. 15 Globalhaushalte bei der Technischen Universität Kaiserslautern, der Universität Trier sowie den Fachhochschulen Kaiserslautern und Mainz

Die Universität Trier sowie die Fachhochschulen Kaiserslautern und Mainz hatten ihr Rechnungswesen entgegen den hochschulgesetzlichen Vorgaben nicht auf die kaufmännische doppelte Buchführung umgestellt. Lediglich die Technische Universität Kaiserslautern hatte mit der Umstellung begonnen.

Die Einführung von Globalhaushalten für Hochschulen mit kameralem Rechnungswesen begegnet auch aus verfassungsrechtlicher Sicht Bedenken, weil Informations- und Steuerungsinstrumente zur Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts fehlen.

Die zur Finanzierung der Leistungen der Hochschulen erforderlichen Mittel waren nur zum Teil im Landeshaushalt veranschlagt.

Berichtspflichten gegenüber dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur wurden von den Hochschulen aufgrund unzureichender Vorgaben unterschiedlich wahrgenommen.

1. Allgemeines

Seit dem Haushaltsjahr 2007 sind die Haushaltsmittel der Universität Trier, der Technischen Universität Kaiserslautern sowie der Fachhochschulen Kaiserslautern und Mainz jeweils als Globalhaushalt veranschlagt [1)]. Mit der Ausgliederung aus dem Landeshaushalt sollte den Hochschulen unter Beibehaltung ihrer bisherigen Rechtsform - Körperschaft des öffentlichen Rechts und unmittelbare Landeseinrichtung - mehr finanzielle Autonomie eingeräumt sowie ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung vereinfacht und transparenter werden [2)].

Der Rechnungshof hat im Jahr 2008 die Umsetzung des Globalhaushalts an den betreffenden Hochschulen untersucht.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Rechnungswesen

Die Ausgliederung von Hochschulen aus dem Landeshaushalt ist nach den hochschulgesetzlichen Vorgaben [3)] mit einer Umstellung des kameralen Rechnungswesens auf die kaufmännische doppelte Buchführung verbunden.

Von den vier Hochschulen hatte lediglich die Technische Universität Kaiserslautern mit der Umstellung ihres Rechnungswesens begonnen. Allerdings lagen bis Ende Oktober 2008 weder die Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2007 noch ein prüffähiger Jahresabschluss für 2007 vor.

Die Universität Trier sowie die Fachhochschulen Kaiserslautern und Mainz waren dagegen nicht bereit, ihr kamerales Rechnungswesen aufzugeben. Sie hatten hierzu auf fehlende personelle und sächliche Mittel sowie nicht erkennbare Vorteile einer kaufmännischen doppelten Buchführung für ihre Hochschule hingewiesen. Dies war dem ehemaligen Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur bereits im Rahmen des Aufstellungsverfahrens für den Doppelhaushalt 2007/2008 bekannt gewesen. Dennoch wurden für diese Hochschulen in der Regierungsvorlage Globalhaushalte ausgebracht. Außerdem gestattete das Fachressort den Hochschulen in Absprache mit dem Ministerium der Finanzen, das kamerale Rechnungswesen beizubehalten.

Neben dem damit verbundenen Verstoß gegen Hochschulrecht begegnet die Ausbringung von Globalhaushalten unter Beibehaltung des kameralen Rechnungswesens auch verfassungsrechtlichen Bedenken. Derartige Haushalte bilden eine Ausnahme von den Haushaltsgrundsätzen der Einheit und der Vollständigkeit [4)]. Die Verfassung sieht eine solche

---

1) Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur, Kapitel 09 06 Universität Trier (Globalhaushalt), Kapitel 09 07 Technische Universität Kaiserslautern (Globalhaushalt), Kapitel 09 62 Fachhochschule Kaiserslautern (Globalhaushalt) und Kapitel 09 65 Fachhochschule Mainz (Globalhaushalt).
Die Haushaltsmittel der Johannes Gutenberg-Universität Mainz werden bereits seit dem Haushaltsjahr 2005 als Globalhaushalt veranschlagt (Kapitel 09 05).

2) Vgl. Drucksache 14/2017 S. 109.

3) § 103 Abs. 2 Satz 2 Hochschulgesetz (HochSchG) vom 21. Juli 2003 (GVBl. S. 167), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. September 2008 (GVBl. S. 205), BS 223-41.

4) Artikel 116 Abs. 1 Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2005 (GVBl. S. 495; 2006 S. 20), BS 100-1, i. V. m. § 11 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1.

nur für Landesbetriebe und Sondervermögen vor. Mit der Globalisierung von Haushaltsmitteln geht regelmäßig eine Einschränkung der Steuerungs- und Kontrollrechte des Parlaments einher. Ob dieser Einschränkung von Verfassungs wegen zwingend durch die Einrichtung eines kaufmännischen Rechnungswesens zu begegnen ist, kann dahinstehen. Jedenfalls sind ergänzende Maßnahmen zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts erforderlich. Geeignete Informations-, Steuerungs- und Kontrollinstrumente stehen dem Parlament bisher jedoch nicht zur Verfügung.

Die gebotene Transparenz bezüglich des Finanzbedarfs, der tatsächlichen Finanzausstattung sowie der Mittelverwendung war insbesondere dadurch beeinträchtigt, dass seit 2007 Hochschulen mit

- kameralem Rechnungswesen [5)],
- Globalhaushalt und kameralem Rechnungswesen [6)] sowie
- Globalhaushalt und kaufmännischer doppelter Buchführung [7)]

eingerichtet sind.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, in Abstimmung mit ihm und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Hochschulen werde vom Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur ein Konzept für einen detaillierten Nachweis der Mittelverwendung im Rahmen des kameralen Rechnungswesens erarbeitet. Das Konzept werde ein ausreichendes Informations- und Steuerungselement für das Parlament enthalten. So könne die - aus verfassungsrechtlicher Sicht bzw. zur Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts - geforderte Änderung der Rahmenbedingungen gewährleistet werden. Außerdem würden dem Parlament für die kaufmännisch buchenden Hochschulen mit Globalhaushalt - wie bereits bei der Johannes Gutenberg-Universität Mainz veranlasst [8)] - der Bericht des Wirtschaftsprüfers über den Jahresabschluss und der Lagebericht der Hochschule zur Verfügung gestellt werden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte in die weiteren Überlegungen der Ministerien auch eine Wiedereingliederung der Globalhaushalte in den Kernhaushalt des Landes einbezogen werden. Hierbei sollte vor allem untersucht werden, ob das mit der Haushaltsflexibilisierung geschaffene Instrumentarium nicht ausreicht, der angestrebten finanziellen Autonomie Rechnung zu tragen.

2.2 Veranschlagung im Landeshaushalt

Die im Landeshaushalt veranschlagten Zuführungen an die Hochschulen mit Globalhaushalt wurden nachschüssig gezahlt. Davon sind folgende Titel betroffen:

- 685 01 "Zuführungen des Landes für Personalaufwendungen",
- 685 09 "Zuführungen des Landes für Sachaufwendungen" und
- 891 01 "Zuführungen des Landes für Investitionen".

Von jeweils zwölf Raten des im Rahmen der Aufstellung des Haushalts von dem Fachressort anerkannten Finanzbedarfs wurden in den Haushaltsplänen etatisiert:

	Haushaltsjahr/Zahl der Raten		
	2007	**2008**	**2009**
Zuführungen laufendes Haushaltsjahr	11	9	9
Zuführungen Haushaltsvorjahr	-	1	3
Summe der Zuführungen	11	10	12

---

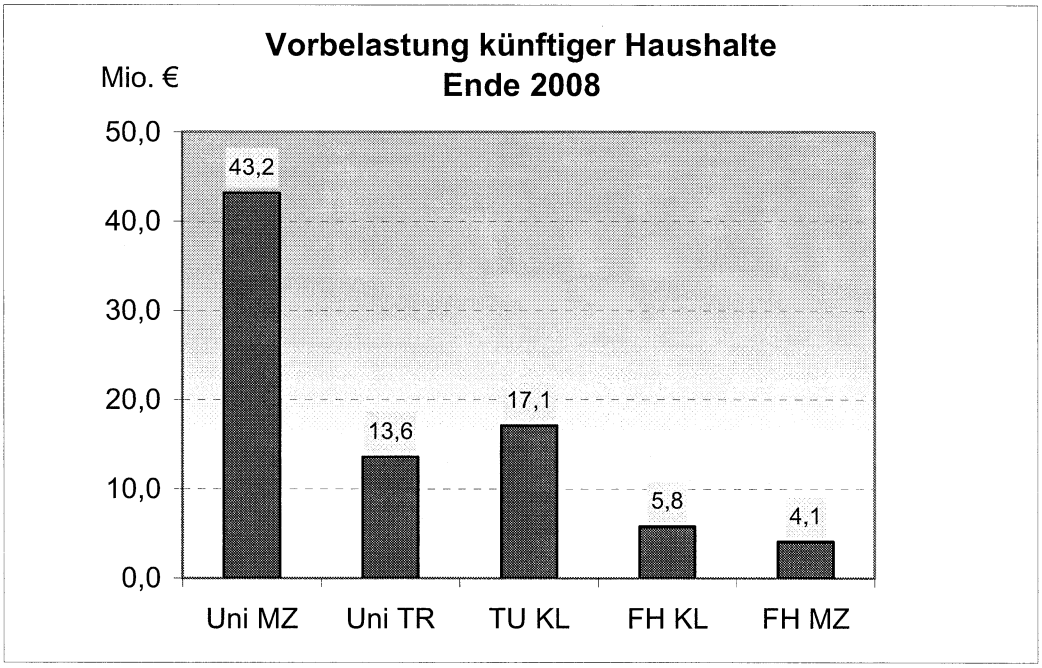
5) Universität Koblenz-Landau, Fachhochschulen Bingen, Koblenz, Ludwigshafen, Trier und Worms.

6) Universität Trier, Fachhochschulen Kaiserslautern und Mainz.

7) Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Technische Universität Kaiserslautern.

8) Vgl. Jahresbericht 2007/2008, Nr. 21 (Drucksache 15/1900), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2007/2008 des Rechnungshofs (Drucksache 15/2219 S. 33), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/2552 S. 12), Beschluss des Landtags vom 29. August 2008 (Plenarprotokoll 15/51 S. 3127).

Im Haushaltsjahr 2008 betrug die Summe der nicht veranschlagten Zuführungen an die Hochschulen - unter Einbeziehung der Johannes Gutenberg-Universität Mainz - nahezu 84 Mio. €. In dieser Höhe werden künftige Haushalte faktisch vorbelastet.



Zum Ausgleich wurde den Hochschulen mit Globalhaushalt in dieser Höhe die Überziehung der bei der Landeshochschulkasse Mainz geführten Sonderrechnungen [9)], also eine Deckung ihrer Ausgaben durch Kassenkredite, gestattet.

Den Hochschulen gelang es zumeist - auch bei den Tagesabschlüssen - positive Bestände in der Sonderrechnung auszuweisen [10)]. Zum Ende des Haushaltsjahres 2007 schloss lediglich die Johannes Gutenberg-Universität Mainz, die Zuführungen des Landes von mehr als 43 Mio. € vorfinanzieren musste, ihre Sonderrechnung mit einem Fehlbetrag ab und nahm den eingeräumten Überziehungsrahmen mit 0,7 Mio. € in Anspruch.

Es steht mit dem Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts und den hochschulgesetzlichen Vorgaben, nach denen das Land die Leistungen der Hochschulen im Rahmen der vom Landtag bewilligten Mittel finanziert [11)], nicht in Einklang, wenn über den durch Landeshaushalt und Wirtschaftsplan definierten Finanzrahmen hinaus vorhersehbare Aufwendungen durch Kassenkredite oder sonstige Mittel außerhalb des Haushalts gedeckt werden sollen. Der Rechnungshof hatte hierauf bereits anlässlich der Prüfung der Umstellung des Rechnungswesens der Johannes Gutenberg-Universität Mainz hingewiesen [8)].

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, das Bemühen der Landesregierung, eine Identität zwischen den Ausgleichszahlungen des Landes für den Globalhaushalt und dem jeweiligen Haushaltsjahr zumindest mittelfristig herzustellen, gelte - wie schon in Bezug auf den Globalhaushalt der Johannes Gutenberg-Universität Mainz - auch in Bezug auf die nunmehr geprüften Globalhaushalte. Dabei werde die weitere Entwicklung der Finanzdaten der ausgegliederten Hochschulen bei der endgültigen Entscheidungsfindung zu berücksichtigen sein.

---

9) Die Bewirtschaftung der Mittel der Hochschulen wird über Sonderrechnungen abgewickelt.

10) Die Bestände erreichten im Jahr 2007 unterjährig folgende Höchst- bzw. Niedrigstwerte:

Hochschule	Maximum	Minimum
	Mio. €	
Johannes Gutenberg-Universität Mainz	62,6	-1,7
Universität Trier	24,9	3,8
Technische Universität Kaiserslautern	29,0	-3,2
Fachhochschule Kaiserslautern	9,1	1,4
Fachhochschule Mainz	6,9	-1,0

Die Liquidität wurde u. a. auch durch noch nicht benötigte Drittmittel sichergestellt.

11) § 103 Abs. 1 Satz 1 HochSchG.

2.3 Berichtswesen

Die Hochschulen hatten dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur quartalsmäßig über den Stand der Wirtschaftsführung unter Berücksichtigung der Gliederung des Haushalts- oder Wirtschaftsplans zu berichten. Außerdem hatten sie Entwicklungen, die den Vollzug des Haushalts- oder Wirtschaftsplans gefährden können, mit Vorschlägen zu deren Abhilfe unverzüglich anzuzeigen.

Den Hochschulen war es - abgesehen von vorgegebenen Mindestinhalten - weitgehend selbst überlassen, wie sie diese Berichtspflichten erfüllten. Ob die Berichte für eine wirksame Steuerung geeignet waren und genutzt wurden, ist fraglich. Eine Rückmeldung des Ministeriums an die Hochschulen war nicht erfolgt. Hochschulintern wurden die Quartalsberichte nicht für Steuerungszwecke eingesetzt, da insbesondere die Einhaltung des Budgets mit den bereits vor Einführung des Globalhaushalts angewandten Verfahren überwacht wurde.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur hat mitgeteilt, es werde gemeinsam mit den Hochschulen steuerungsrelevante Informationen und Kennziffern für die künftig nur noch halbjährlich vorzulegenden Berichte entwickeln und implementieren. Dabei werde auf eine möglichst vergleichbare Berichterstattung geachtet.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert, die Anforderungen an die Berichte der Hochschulen durch die Festlegung von steuerungsrelevanten Informationen und Kennziffern zu konkretisieren, auf eine einheitliche Berichterstattung hinzuwirken und zu prüfen, ob ein halbjährlicher Turnus für die Berichterstattung ausreichend ist.

3.2 Der Rechnungshof hat empfohlen,

a) unter Berücksichtigung der Haushaltssituation innerhalb des Finanzplanungszeitraums eine Identität zwischen den Ausgleichsleistungen des Landes für die Globalhaushalte und dem jeweiligen Haushaltsjahr anzustreben,

b) hinsichtlich der aus dem Landeshaushalt ausgegliederten Hochschulen ein geeignetes Informations- und Steuerungsinstrumentarium, das den hochschulgesetzlichen Vorgaben und dem parlamentarischen Budgetrecht Rechnung trägt, festzulegen.

Nr. 16 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesarchivverwaltung

Das Landesarchiv Speyer erledigte Aufgaben, für die nach den gesetzlichen Vorgaben das Landeshauptarchiv Koblenz zuständig war.

Der zweistufige Organisationsaufbau der Landesarchivverwaltung und deren Gliederung in insgesamt sieben Abteilungen waren nicht zweckmäßig. Möglichkeiten zur Straffung der Organisation, zum Abbau von Stellen und zur Übertragung von Leistungen an private Unternehmen waren noch nicht hinreichend genutzt.

Geschäftsverteilungspläne und eine standortübergreifende Geschäftsordnung fehlten.

Die Betreuung der anbietungspflichtigen Stellen durch die Landesarchivverwaltung war unzureichend. Archivierungsmodelle waren noch nicht hinreichend entwickelt. Bei der Erschließung von Archivgut bestanden hohe Arbeitsrückstände.

Kosten- und Leistungsbetrachtungen wurden nicht im gebotenen Umfang durchgeführt. Die Beteiligungen an den Kosten kommunaler Ausstellungen überschritten ein angemessenes Maß. Ausgaben von 122.000 € für sieben Publikationen blieben ungedeckt.

Für nicht nutzbare Magazinflächen wurden mehr als zwei Jahre Entgelte entrichtet.

1. Allgemeines

Die Landesarchivverwaltung besteht aus dem Landeshauptarchiv Koblenz als obere Landesbehörde und dem Landesarchiv Speyer [1]. Ihr obliegt u. a. die systematische Erfassung, Lagerung, Sicherung, Ordnung und Auswertung des in staatlichem Besitz befindlichen und in der Verwaltung neu entstehenden Archivguts des Landes Rheinland-Pfalz [2]. Zu diesem Zweck haben die öffentlichen Stellen des Landes und die der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die keine eigenen Archive unterhalten, der Landesarchivverwaltung ihre nicht mehr benötigten Unterlagen in der Regel spätestens 30 Jahre nach ihrer Entstehung anzubieten [3].

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesarchivverwaltung geprüft und dabei untersucht, ob deren Aufbau und Gliederung zweckmäßig gestaltet waren und die Aufgaben wirtschaftlich erfüllt wurden. Die Prüfung erstreckte sich insbesondere auf den Zeitraum 2004 bis 2006.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Zuständigkeiten

Nach den gesetzlichen Vorgaben [1] ist

- das Landeshauptarchiv Koblenz, das die gemeinsamen und grundsätzlichen Aufgaben der Landesarchivverwaltung wahrnimmt, für die obersten und oberen Landesbehörden sowie für die weiteren Behörden in den ehemaligen Regierungsbezirken Koblenz und Trier,
- das Landesarchiv Speyer für die weiteren Behörden im ehemaligen Regierungsbezirk Rheinhessen-Pfalz

zuständig.

Tatsächlich bearbeitete das Landesarchiv Speyer auch das Archivgut oberer Landesbehörden [4]. Es erledigte insoweit Aufgaben, für die das Landeshauptarchiv Koblenz zuständig war.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur hat erklärt, die Aufgaben des Landesarchivs Speyer würden bei der Novellierung des Landesarchivgesetzes, die in Arbeit sei, fortgeschrieben.

---

1) § 5 Landesarchivgesetz (LArchG) vom 5. Oktober 1990 (GVBl. S. 277), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. April 2005 (GVBl. S. 98), BS 224-10.

2) Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur - Vorwort zu Kapitel 09 56 Landesarchive.

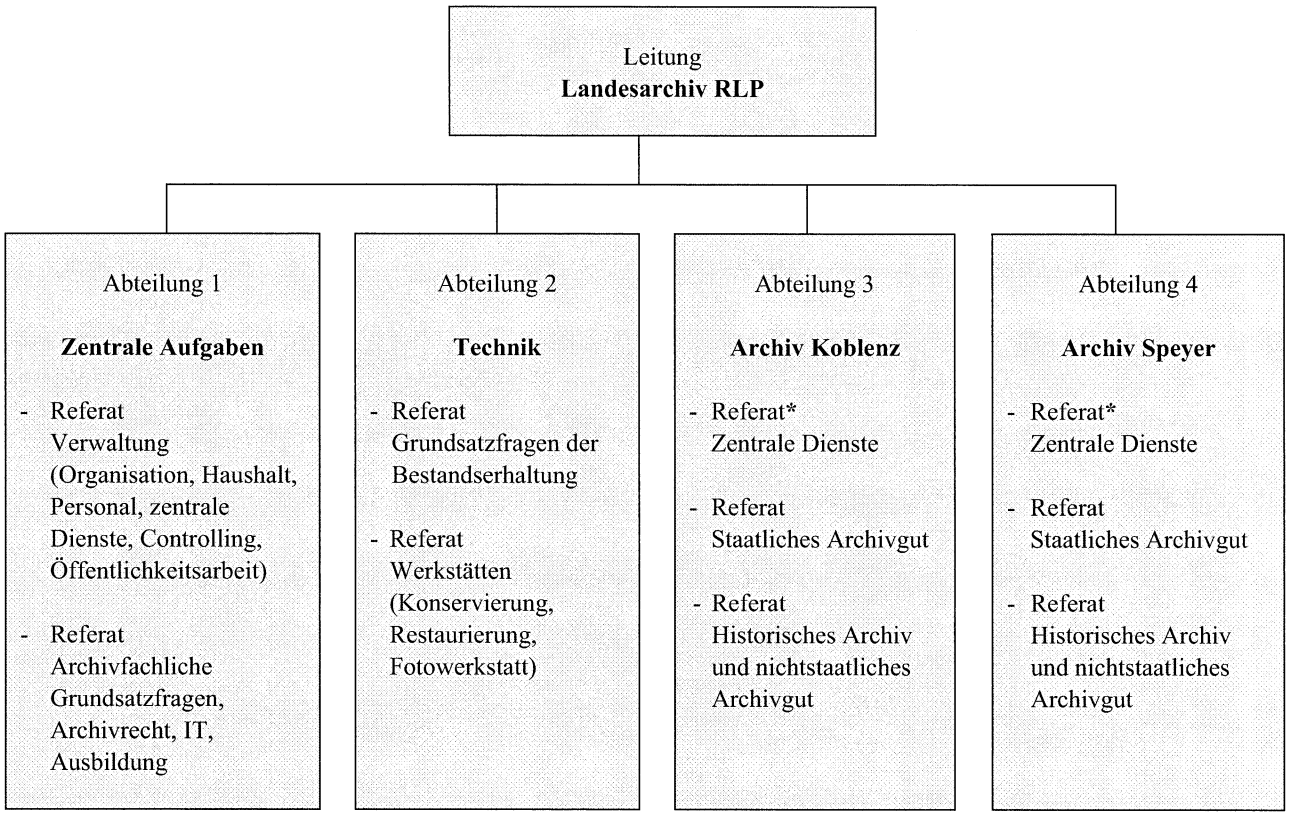
3) § 7 LArchG.

4) Zum Beispiel wurde das Archivgut der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd und das der Zentralstelle der Forstverwaltung bearbeitet.

2.2 Aufbauorganisation

Das Landeshauptarchiv Koblenz, das Aufsichtsbehörde für das Landesarchiv Speyer ist, nahm auch die zentralen Aufgaben der Landesarchivverwaltung in den Bereichen Haushalt, Personal und IT wahr. Bei ihm waren vier und beim Landesarchiv Speyer drei Abteilungen eingerichtet, wobei die Aufbauorganisation ohne Referatsstruktur weitgehend an Einzelaufgaben und Personen ausgerichtet war.

Ein zweistufiger Organisationsaufbau ist angesichts des überschaubaren Aufgabenumfangs und Personalbestands nicht erforderlich. Durch die Einrichtung von insgesamt vier Abteilungen, die zur ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung ausreichen, kann die Organisation gestrafft werden. Der Rechnungshof hat folgende Organisationsstruktur empfohlen:



* Referatsleitung in Personalunion durch die Abteilungsleitung.

Mit dem Ministerium bestand im Rahmen der Prüfung Einvernehmen, dass alternativ der Bereich "Technik" an beiden Standorten vorgehalten werden kann, sofern in der Abteilung "Zentrale Aufgaben" Grundsatzfragen der Bestandserhaltung von Archivgut und der Werkstattführung zentral bearbeitet werden.

Ergänzend hat das Ministerium erklärt, die Zusammenfassung der beiden Archive zu einer Behörde "Landesarchiv Rheinland-Pfalz" mit zwei Standorten unter Beibehaltung der bisherigen Standortnamen sei intern schon praktisch umgesetzt worden. Die Reorganisation, die weitgehend dem Vorschlag des Rechnungshofs entspreche, sei mit einem neuen - vorläufigen - Organisationsplan zum 1. Juli 2008 in Kraft getreten. Eine Anpassung des Landesarchivgesetzes sei im Zuge der laufenden Novellierung vorgesehen. Eine Referatsorganisation sei noch zu prüfen.

2.3 Geschäftsverteilung und Geschäftsordnung

Die gesetzlich festgelegten Aufgaben der Landesarchivverwaltung waren nicht in eine detaillierte Aufgabenbeschreibung als Grundlage für die Erstellung von Geschäftsverteilungsplänen umgesetzt. Eine standortübergreifende Geschäftsordnung zur Sicherstellung eines möglichst einheitlichen Geschäftsablaufs war noch nicht entwickelt.

Das Ministerium hat erklärt, ein aus dem neuen Organisationsplan zu entwickelnder Geschäftsverteilungsplan sowie eine Fortschreibung der Geschäftsordnung seien in Vorbereitung.

2.4 Betriebswirtschaftliche Arbeitsmethoden

Die Landesarchivverwaltung nutzte betriebswirtschaftliche Arbeitsmethoden noch nicht hinreichend. So waren jährliche Arbeitsziele als Grundlage für Erfolgskontrollen nicht konkret festgelegt. Ein kennzahlengestütztes Berichtswesen fehlte. Grunddaten - z. B. über anbietungspflichtige Stellen, Beratungen, Werkstattarbeiten und Lesesaalbenutzung - waren teilweise nicht vorhanden, statistisch nicht aufbereitet oder zwischen den beiden Standorten nicht abgestimmt. Kosten- und Leistungsbetrachtungen u. a. für den Bereich der Werkstätten, Publikationen oder Ausstellungen unterblieben weitgehend.

Das Ministerium hat erklärt, die Einführung von Steuerungs- und Kontrollverfahren stehe noch am Anfang und stelle erhebliche methodische und praktische Probleme dar. Die Einführung von Arbeitsprogrammen und Zielvorgaben sowie die Überprüfung des Realisierungsgrads seien mittelfristig vorgesehen. Der Entwurf eines Berichts für 2007, der noch durch statistische Übersichten ergänzt werde, liege vor.

2.5 Steuerung der Archivierung

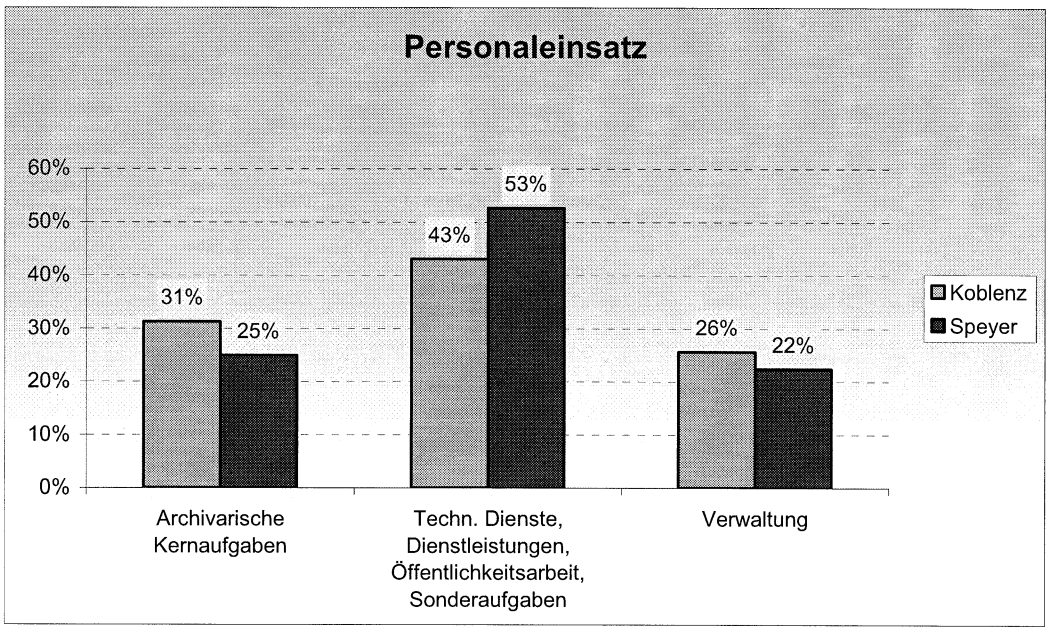
Die Landesarchivverwaltung bot den Behörden [5] nur wenige Informationsschriften und Schulungen an. Archivierungsmodelle, auf deren Grundlage archivwürdige Unterlagen identifiziert werden können, waren nicht hinreichend entwickelt und nicht veröffentlicht. Außerdem war der Umfang des von der Landesarchivverwaltung übernommenen Archivguts erheblich [6].

Durch eine intensivere Betreuung der anbietungspflichtigen Stellen und die Entwicklung geeigneter Archivierungsmodelle könnte die Archivierung besser gesteuert werden. Die Stellen könnten sich frühzeitig auf die Archivierungskriterien einstellen und die Entscheidung über die Archivwürdigkeit von Unterlagen würde erleichtert.

Das Ministerium hat erklärt, eine Verstärkung der Betreuung der anbietungspflichtigen Stellen und die Aktualisierung der Archivierungskonzepte anhand einer noch zu erstellenden Prioritätenliste seien zentrale Ziele der neuen Archivleitung. Die in Angriff genommenen Maßnahmen würden auch zu einer signifikanten Reduzierung der Übernahme von Archivgut führen.

2.6 Personaleinsatz

Im Oktober 2007 waren in der Landesarchivverwaltung insgesamt 76,5 Stellen [7] besetzt. Das Personal wurde wie folgt eingesetzt:



---

5) Nach den Angaben der Landesarchivverwaltung sind 330 Stellen im Bereich des Landeshauptarchivs Koblenz und 212 Stellen im Bereich des Landesarchivs Speyer anbietungspflichtig.

6) Der Umfang des Archivguts wird nach dem Raum bemessen, den er im Regal einnimmt. Das von den Landesarchiven übernommene Archivgut beanspruchte durchschnittlich 1.370 Regalmeter jährlich.

7) Ohne Referendare und Auszubildende.

2.6.1 Archivarische Kernaufgaben

Insgesamt 29 % des Personals der Landesarchivverwaltung waren mit archivarischen Kernaufgaben befasst. Hierzu zählt neben der Behördenbetreuung und der Entwicklung von Archivierungsmodellen u. a. auch die Erschließung von Archivgut durch Übernahme in das Ordnungssystem und Verzeichnung in den Findmitteln [8]. In dem letztgenannten Bereich bestanden an beiden Standorten hohe Arbeitsrückstände. Bei Zugrundelegung der bisherigen durchschnittlichen Erschließungsleistung pro Jahr würde das Landeshauptarchiv Koblenz neun Jahre und das Landesarchiv Speyer sogar 32 Jahre für die Aufarbeitung der Rückstände benötigen.

Das Ministerium hat erklärt, die Wahrnehmung der archivarischen Kernaufgaben werde von der neuen Archivleitung intensiviert. Sie habe dazu ein Bündel von Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen in Angriff genommen.

2.6.2 Weitere Aufgaben

Der mit 71 % weit überwiegende Teil des Personals war in Arbeitsbereichen, wie Konservierung und Restaurierung von Archivgut, Fotowerkstätten, Magazinverwaltung, Lesesaalbetreuung, Verwaltung und Bibliotheken, eingesetzt. Dort bestehen Möglichkeiten zum Stellenabbau. Bis zu zwei Stellen sind entbehrlich, wenn die Öffnungszeiten der Lesesäle von 50 Stunden in Koblenz und 44 Stunden in Speyer auf jeweils 40 Stunden wöchentlich verringert werden und die Pforte des Landeshauptarchivs Koblenz durch Schaffung eines direkten Zugangs zum Lesesaal aufgegeben wird. Hierdurch könnten die Personalausgaben um 70.000 € jährlich [9] verringert werden. Weitere Ausgaben von bis zu 80.000 € jährlich [10] könnten vermieden werden, wenn die Duplizierung von Filmen und die Schutzverfilmung sowie die Gebäudereinigung privaten Unternehmen übertragen würden. Außerdem wurden Personalressourcen infolge der Übernahme von Unterlagen vor Archivreife und von Doppelarbeiten im Bibliotheksbereich aufgrund mangelnder Kooperation mit dem Landesbibliothekszentrum unnötig gebunden.

Das Ministerium hat erklärt, eine Reduzierung der Öffnungszeiten sei bereits vorgenommen worden; weitere Einsparpotentiale würden geprüft. Eine Fremdvergabe bei der Duplizierung von Filmen und der Schutzverfilmung werde längerfristig umgesetzt und bei den Reinigungsleistungen geprüft. Die Übernahme von Unterlagen vor Archivreife sei in manchen Fällen notwendig, auf eine genauere Kostenerstattung werde künftig geachtet. Die inzwischen schon verbesserte Zusammenarbeit mit dem Landesbibliothekszentrum werde insbesondere bei der Abgrenzung der jeweiligen Sammlungskonzepte weiter intensiviert.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass in die angekündigte Prüfung weiterer Einsparpotentiale auch die aufgezeigten Möglichkeiten zum Stellenabbau einbezogen werden.

2.7 Öffentlichkeitsarbeit

2.7.1 Ausstellungen

Für zwei in Kooperation mit der Stadt Koblenz durchgeführte Ausstellungen erbrachte das Landeshauptarchiv Koblenz erhebliche organisatorische und finanzielle Leistungen, ohne dass zuvor schriftliche Verträge geschlossen worden waren. In dem einen Fall belief sich die Kostenbeteiligung auf 63 % (143.000 €) der Gesamtkosten. In dem anderen Fall trug das Landeshauptarchiv Koblenz u. a. 81 % (17.000 €) der Kosten für einen Ausstellungskatalog, obwohl es nur die Hälfte der Druckauflage erhielt.

Das Ministerium hat erklärt, die Landesarchive würden sich künftig in kommunale und staatliche Ausstellungsvorhaben außerhalb der Archive nur einbringen, wenn ihre inhaltliche und finanzielle Beteiligung zuvor klar geregelt sei.

2.7.2 Publikationen

Bei der Herausgabe von Publikationen wurde häufig nicht wirtschaftlich verfahren. Im Depot des Landeshauptarchivs lagerte ein Restbestand von 68.000 Publikationsexemplaren.

Bei sechs näher untersuchten Publikationen wurden im Durchschnitt nur 52 % der Druckauflagen an Dritte abgegeben; davon wiederum wurden nur 47 % verkauft und 53 % unentgeltlich verteilt. Ausgaben von insgesamt 122.000 € [11] blieben ungedeckt.

Das Ministerium hat erklärt, bei der weiteren Publikationspolitik würden die Grundsätze des Rechnungshofberichts berücksichtigt.

---

8) Verzeichnis des Archivbestands.

9) Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze Beschäftigte RLP für 2008 des Ministeriums der Finanzen.

10) Differenz zwischen Personalkosten und Kosten einer vollständigen Fremdvergabe.

11) Einschließlich ungedeckter Ausgaben für eine Ausstellungszeitung.

Danach ist davon auszugehen, dass die Auflagenhöhe noch sorgfältiger auf das zu erwartende Publikumsinteresse abgestimmt wird, die Preise unter Berücksichtigung der Gestehungskosten festgesetzt werden und weniger Exemplare unentgeltlich abgegeben werden.

2.8 Nutzungsentgelt

Das Landeshauptarchiv Koblenz konnte einen Teil der Magazinflächen seit August 2006 wegen dringenden Sanierungsbedarfs nicht nutzen. Dennoch zahlte es an den Landesbetrieb "Liegenschafts- und Baubetreuung" Nutzungsentgelte von mehr als 28.000 € monatlich in unveränderter Höhe weiter. Bis Ende 2008 war mit der Sanierung noch nicht begonnen.

Das Ministerium hat erklärt, die Höhe des Nutzungsentgelts werde mit dem Ziel einer erheblichen Reduzierung überprüft.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) dafür Sorge zu tragen, dass die Aufgaben der Landesarchive den gesetzlichen Vorgaben entsprechend abgegrenzt werden,

b) die Aufbauorganisation der Landesarchivverwaltung zu straffen,

c) auf der Grundlage einer detaillierten Aufgabenbeschreibung einen Geschäftsverteilungsplan zu entwickeln und eine standortübergreifende Geschäftsordnung aufzustellen,

d) verstärkt Kosten- und Leistungsbetrachtungen durchzuführen und ein kennzahlengestütztes Berichtswesen einzuführen,

e) die Betreuung der anbietungspflichtigen Stellen zu intensivieren, geeignete Archivierungsmodelle zu entwickeln und den Umfang der zu übernehmenden Unterlagen möglichst zu reduzieren,

f) Rückstände bei der Erschließung von Archivgut möglichst bald abzubauen,

g) Kostenbeteiligungen an Ausstellungen Dritter vertraglich zu regeln und auf ein angemessenes Maß zu begrenzen,

h) bei der Herausgabe von Publikationen wirtschaftlicher zu verfahren.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) die aufgezeigten Möglichkeiten zum Abbau von Stellen und zur Übertragung von Leistungen auf private Unternehmen zu nutzen,

b) zu Unrecht gezahlte Nutzungsentgelte zurückzufordern,

c) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a bis f zu berichten.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, die Landesarchivverwaltung einstufig zu organisieren.

Nr. 17 Förderung von Museen

Das Land förderte nichtkommunale Museen aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs ohne gesetzliche Ermächtigung.

Förderrichtlinien fehlten und die Förderzwecke waren nicht eindeutig bestimmt.

Das Antrags- und Bewilligungsverfahren war zu aufwendig.

In mehreren Fällen wurden Nachweise über die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel nicht rechtzeitig vorgelegt oder nach ihrem Eingang nicht unverzüglich geprüft.

1. Allgemeines

Das Land förderte in den vergangenen Jahren den Museumsverband Rheinland-Pfalz e. V. und sechs Museen in der Trägerschaft von Stiftungen sowie eines Vereins [1] institutionell [2]. Außerdem wurden im Rahmen von Projektförderungen Mittel für zahlreiche Vorhaben von kommunalen und nichtkommunalen Museen bereitgestellt [3].

Der Rechnungshof hat beim Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur, bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) sowie beim Museumsverband Rheinland-Pfalz e. V. [4] stichprobenweise Zuwendungen geprüft und hierbei auch das Antrags- und Bewilligungsverfahren untersucht.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Bereitstellung von Fördermitteln

In den Jahren 2004 bis 2006 wurden im Rahmen der institutionellen Förderung und der Projektförderung [5] Zuwendungen von insgesamt 4,1 Mio. € gewährt [3]:

	Haushaltsjahr			
	2004	2005	2006	2004 bis 2006
	- Mio. € -			
Institutionelle Förderung	1,2	1,2	1,3	3,7
Projektförderung	0,1	0,2	0,1	0,4
Insgesamt	1,3	1,4	1,4	4,1

Von den Zuwendungen entfielen 2,5 Mio. € auf Mittel des kommunalen Finanzausgleichs, die für kommunale Museen hätten bewilligt werden dürfen [6]. Allerdings wurden diese Mittel überwiegend zur Förderung von Museen in nichtkommunaler Trägerschaft eingesetzt; hierfür fehlte eine Ermächtigung im Landesfinanzausgleichsgesetz [7].

Das Ministerium hat erklärt, die institutionellen Förderungen hätten zum größten Teil Stiftungen betroffen, bei denen Kommunen und Kommunalverbände Stifter gewesen seien. Im Einvernehmen mit den zu beteiligenden Ressorts werde es eine Novellierung der betreffenden gesetzlichen Regelung [7] initiieren.

---

1) Volkskunde- und Freilichtmuseum Roscheider Hof e. V., Stiftungen "Hambacher Schloss", "Historisches Museum der Pfalz", "Rheinland-Pfälzisches Freilichtmuseum Bad Sobernheim", "Kunsthaus Heylshof" und "Museum für die Archäologie des Eiszeitalters Monrepos".

2) Bei der institutionellen Förderung werden Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers bewilligt (Nr. 2.2 zu § 23 VV-LHO).

3) Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, Kapitel 15 52 Allgemeine Bewilligungen im Kulturbereich, Titel 685 01 Förderung nichtstaatlicher Museen; ab Haushaltsjahr 2007: Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur, Kapitel 09 52 Allgemeine Bewilligungen im Kulturbereich, Titel 685 01 Förderung nichtstaatlicher Museen.

4) Anträge nichtstaatlicher Museen auf Projektförderung sind an die ADD über den Museumsverband Rheinland-Pfalz e. V. zu richten. Dieser gibt museumsfachliche Stellungnahmen und - gegenüber dem Ministerium - Entscheidungsempfehlungen ab. Ferner nimmt er die Funktion einer zentralen Anlaufstelle für alle Beratungsanfragen seitens der nichtstaatlichen Museen wahr (Vereinbarungen zwischen dem Land und dem Museumsverband Rheinland-Pfalz e. V. vom 8. August 2003/26. September 2005).

5) In dem Zeitraum von 2004 bis 2006 wurden insgesamt 60 Projekte gefördert.

6) § 18 Abs. 1 Nr. 8 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30. November 1999 (GVBl. S. 415), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Juni 2007 (GVBl. S. 80), BS 6022-1.

7) Vgl. § 2 Abs. 3 LFAG.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass künftig für sämtliche kulturellen Förderbereiche zunächst eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen wird, bevor Mittel des kommunalen Finanzausgleichs in Anspruch genommen werden [8].

2.2 Förderrichtlinien und -zwecke

Richtlinien über die Voraussetzungen und das Verfahren zur Förderung von nichtstaatlichen Museen, die für die Bewilligung zweckgebundener Zuwendungen aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs zu erlassen sind [9], waren nicht erarbeitet.

Darüber hinaus waren die Förderzwecke in den Erläuterungen im Haushaltsplan des Landes [3], dem Museumsplan Rheinland-Pfalz und den allgemeinen Hinweisen des Museumsverbands Rheinland-Pfalz e. V. für Projektförderungen teilweise nicht eindeutig festgelegt.

Das Ministerium hat erklärt, es werde auch für den Bereich der Museen eine Richtlinie im Einvernehmen mit den zu beteiligenden Ressorts erlassen. Des Weiteren werde eine Vereinheitlichung der Förderzwecke im Laufe des Jahres 2008 erfolgen.

2.3 Antrags- und Bewilligungsverfahren

In das Antrags- und Bewilligungsverfahren waren insgesamt vier Stellen eingebunden. Die Entscheidungen über die Bewilligung von Zuwendungen behielt sich das Ministerium vor. Für vorbereitende und abschließende Arbeiten - wie z. B. Prüfung von Zuwendungsanträgen, Erteilung von Förderempfehlungen, Auszahlung von Fördermitteln und Prüfung der Mittelverwendung - waren im Bereich der institutionellen Förderung die Außenstelle der ADD in Neustadt an der Weinstraße und im Bereich der Projektförderung die ADD in Trier sowie der Museumsverband Rheinland-Pfalz e. V. [4] zuständig.

Dieses Verfahren war zu aufwendig und führte zu Doppelarbeiten. Bei der Projektförderung kam u. a. hinzu, dass die Möglichkeiten zur elektronischen Bearbeitung von Anträgen nicht ausgeschöpft und in vielen Fällen Zuwendungen von weniger als 2.500 €, teilweise sogar von weniger als 1.000 €, bewilligt wurden [10]. Die Kleinbetragsförderungen standen in keinem angemessenen Verhältnis zu den damit verbundenen Verwaltungskosten [11].

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass zur Minimierung des Verwaltungsaufwands die Förderungen künftig von einer Stelle der ADD bearbeitet würden. Die ADD werde Projektförderungen unter 10.000 € grundsätzlich in eigener Zuständigkeit abwickeln. Für museumsfachliche Prüfungen sei hingegen das Wissen von Fachkräften des Museumsverbands Rheinland-Pfalz e. V. notwendig. Das genaue Verfahren werde noch erarbeitet. Mittlerweile würden Möglichkeiten der elektronischen Bearbeitung von Zuwendungsanträgen stärker genutzt. Des Weiteren würden Bagatellgrenzen für die Projektförderung kommunaler Träger festgelegt.

2.4 Verwendungsnachweise

Mehrere Verwendungsnachweise wurden abweichend von den Zuwendungsbestimmungen [12] bis zu zwei Jahre verspätet vorgelegt; Sanktionsmaßnahmen wurden nicht ergriffen. Außerdem wurden Verwendungsnachweise von der ADD nicht unverzüglich nach deren Eingang zumindest hinsichtlich etwaiger Erstattungsansprüche geprüft [13]. Teilweise wurden Zuwendungen für Folgejahre bewilligt, ohne dass zuvor die Verwendungsnachweise für Vorjahre geprüft worden waren.

---

8) Vgl. Jahresbericht 2004, Nr. 26, Teilziffer 2.2 (Drucksache 14/3830), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2004 des Rechnungshofs (Drucksache 14/4122 S. 14), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/4243 S. 13), Beschluss des Landtags vom 7. Juli 2005 (Plenarprotokoll 14/98 S. 6555),
Jahresbericht 2005, Nr. 24, Teilziffer 2.1 (Drucksache 14/4810), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2005 des Rechnungshofs (Drucksache 14/5114 S. 15), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/265 S. 17), Beschluss des Landtags vom 21. September 2006 (Plenarprotokoll 15/7 S. 329), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2004 (Drucksache 15/749 S. 11), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/1170 S. 17), Beschluss des Landtags vom 28. Juni 2007 (Plenarprotokoll 15/27 S. 1619), Ergänzung zum Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für die Haushaltsjahre 2004 und 2005 (Drucksache 15/2219 S. 39).

9) § 18 Abs. 3 LFAG.

10) Für die Projektförderung kommunaler Gebietskörperschaften sehen die Bestimmungen in Nr. 1.2, Teil II, zu § 44 VV-LHO vor, dass Zuwendungen nur bewilligt werden sollten, wenn im Einzelfall die zuwendungsfähigen Ausgaben mindestens 12.500 € und die Zuwendung mindestens 5.000 € betragen.

11) Den gewährten Zuwendungen im Rahmen der Projektförderung von insgesamt durchschnittlich 138.000 €/Jahr standen nach einer überschlägigen Berechnung Verwaltungskosten von 70.000 €/Jahr gegenüber.

12) Jeweils Nr. 7.1, Teil I/Anlage 2 (ANBest-I), Teil I/Anlage 3 (ANBest-P) und Teil II/Anlage 3 (ANBest-K), zu § 44 VV-LHO.

13) Jeweils Nr. 11.1, Teile I und II, zu § 44 VV-LHO.

Das Ministerium hat erklärt, die Rückstände bei der Prüfung der Verwendungsnachweise seien Folge eines erheblichen Aufgabenzuwachses bei der ADD unter unveränderten Personalvoraussetzungen und personeller Fluktuation im Sachgebiet gewesen. Die Aufarbeitung der Rückstände sei abgeschlossen. In Zukunft sei mit einer zeitnahen Prüfung der Verwendungsnachweise und zeitnahen Ergreifung von Maßnahmen bei der Nichtbeachtung von Mitteilungspflichten zu rechnen.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) dafür zu sorgen, dass Fördermittel des kommunalen Finanzausgleichs für nichtkommunale Museen nur mit einer entsprechenden gesetzlichen Ermächtigung bewilligt werden,

b) Richtlinien über die Voraussetzungen und das Verfahren zur Bewilligung von Fördermitteln zu erlassen und die Förderzwecke eindeutig festzulegen,

c) den Aufwand für das Antrags- und Bewilligungsverfahren zu verringern,

d) auf die Vorlage ausstehender Verwendungsnachweise hinzuwirken und diese nach ihrem Eingang unverzüglich zu prüfen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a bis c zu berichten.

Nr. 18 Beteiligung des Landes an der Europäischen Akademie zur Erforschung von Folgen wissenschaftlich-technischer Entwicklungen Bad Neuenahr-Ahrweiler GmbH

Die Aufwendungen mehrerer Forschungsprojekte überschritten die vom Bund und von einer Stiftung hierfür bewilligten Fördermittel um insgesamt 190.000 €. Zur Deckung der Mehraufwendungen nahm die Akademie Zuschüsse des Landes, die zur Grundfinanzierung bestimmt waren, in Anspruch. Aus diesen Mitteln finanzierte sie auch Personalaufwendungen von 104.000 €, für die u. a. infolge von Projektverzögerungen keine Bundesmittel bereitstanden.

Die Akademie verfügte im Vergleich zu anderen wissenschaftlichen Einrichtungen im Verwaltungsbereich über eine zu hohe personelle Ausstattung und gewährte ihren Beschäftigten teilweise zu hohe Vergütungen. Bei einer Verbesserung der Organisation und Auslagerung von Aufgabenbereichen lässt sich der Personalaufwand der Akademie durch den Abbau von mindestens drei Stellen um 150.000 € pro Jahr verringern. Bei den sonstigen betrieblichen Aufwendungen können Kosten von mindestens 50.000 € jährlich vermieden werden.

Aufgrund der rückläufigen Projektförderung durch den Bund führte das Land der Akademie mehr Mittel zu.

Durch eine Zusammenlegung mit einer anderen wissenschaftlichen Einrichtung in Rheinland-Pfalz können die Leistungen des Landes vermindert werden.

1. Allgemeines

Das Land ist an der Europäischen Akademie zur Erforschung von Folgen wissenschaftlich-technischer Entwicklungen Bad Neuenahr-Ahrweiler GmbH, die ein Stammkapital von 25.600 € aufweist, mit 75 % beteiligt. Die restlichen Anteile hält der Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. (DLR).

Die Akademie hat die Aufgabe, die Auswirkungen künftiger wissenschaftlich-technischer Entwicklungen im europäischen Umfeld zu erforschen, zu beurteilen und vorhandene Kenntnisse an Interessenten aus Politik, Wissenschaft und Forschung sowie Wirtschaft zu vermitteln. Sie arbeitet eng mit den einschlägigen Fachbereichen der Hochschulen und des DLR zusammen [1]. Ihrer Aufgabe kommt die Akademie überwiegend durch die Organisation und Abwicklung interdisziplinärer Forschungsprojekte nach, deren Ergebnisse sie der Öffentlichkeit als Orientierungswissen vorstellt.

Der Rechnungshof hat die Betätigung des Landes bei der Akademie und deren Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Jahren 2000 bis 2006 (teilweise auch 2007) geprüft [2].

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Wirtschaftliche Lage

Die Akademie erzielte in den Geschäftsjahren 2000 bis 2006 folgende Ergebnisse:

Geschäftsjahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	- in T€ -						
Erträge	1.752	1.680	2.099	1.859	1.763	1.629	1.717
Aufwendungen	1.525	1.834	2.122	1.855	1.763	1.629	1.717
Jahresergebnisse	227	- 154	- 23	4	0	0	0

Die Erträge der Akademie bestanden nahezu ausschließlich aus Zuschüssen. Das Land gewährte in dem vorgenannten Zeitraum 6,3 Mio. € im Rahmen der institutionellen Förderung [3] zur Grundfinanzierung. Der Bund und andere Zuwendungsgeber [4] bewilligten insgesamt 5,8 Mio. € für die Durchführung von Projekten.

---

1) Beteiligungsbericht 2007 (Drucksache 15/1691 S. 78).

2) §§ 92 Abs. 1 und 91 Abs. 2 Satz 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1.

3) Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur, Kapitel 09 12 Technologieförderung und Förderung der interdisziplinären Forschung, Titel 685 05 Zuwendungen an Forschungsinstitute außerhalb von Hochschulen.
Bei der institutionellen Förderung werden Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers bewilligt (Nr. 2.2 zu § 23 VV-LHO).

4) Darunter die Stiftung Rheinland-Pfalz für Innovation, die in dem Betrachtungszeitraum Fördermittel von insgesamt 0,3 Mio. € bereitstellte.

2.2 Abwicklung von Forschungsprojekten

Die Aufwendungen für mehrere Projekte überschritten die vom Bund und von der Stiftung Rheinland-Pfalz für Innovation hierfür bewilligten Zuschüsse um 190.000 €. Zur Deckung der Mehraufwendungen nahm die Akademie Mittel aus der institutionellen Förderung des Landes in Anspruch. Die Zustimmung der Gesellschaftsgremien hierzu hatte sie vorab nicht eingeholt.

Gründe für die Kostenüberschreitung konnte die Akademie nicht nennen. Hierzu trug bei, dass sie bis Mitte 2006 nicht über eine aussagekräftige Kostenrechnung zur Aufschlüsselung der Aufwendungen auf die einzelnen Projekte verfügte.

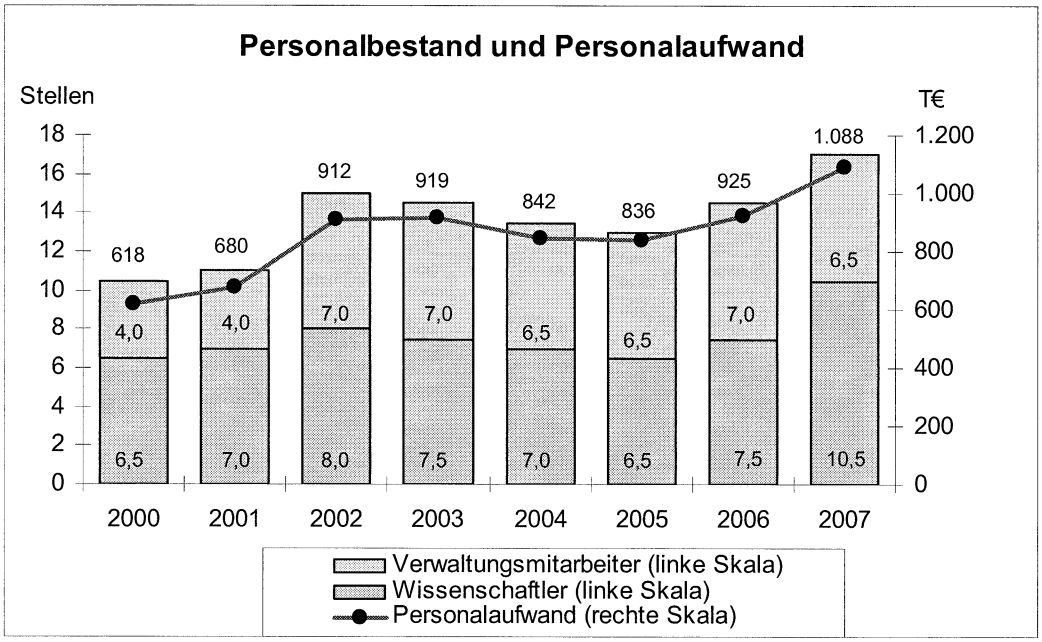
Außerdem setzte die Akademie Mittel aus der institutionellen Förderung des Landes zur Finanzierung von Personalaufwendungen von 104.000 € ein, für die infolge zu hoher Vergütungen, von Verzögerungen in der Projektvorbereitung und der vorzeitigen Aufnahme projektbezogener Arbeiten keine Fördermittel des Bundes bereitstanden. Des Weiteren rechnete die Akademie Personalaufwendungen von 41.000 € nicht zutreffend mit den Zuwendungsgebern ab.

Das Ministerium der Finanzen hat im Einvernehmen mit dem fachlich zuständigen Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur erklärt, die Vertreter des Landes würden den Punkt "Einhaltung des Finanzrahmens und Zustimmungsvorbehalt" in den kommenden Sitzungen der Gesellschaftsgremien beraten. Die Akademie werde künftig einen Finanzierungsplan aufstellen. Die Kosten würden sowohl in der Kostenrechnung als auch in der kaufmännischen Buchführung gesondert gebucht. Ferner würden die Vertreter des Landes die Geschäftsführung nochmals darauf hinweisen, dass eine höhere Vergütung als in den Projektförderungen vorgesehen grundsätzlich nicht zulässig sei. Darüber hinaus werde die Akademie verstärkt auf eine zügige Bearbeitung und zutreffende Beschreibung der Projekte sowie auf eine verursachungsgerechte Abrechnung der Personalkosten achten. Mittlerweile seien 24.000 € mit einem Zuwendungsgeber abgerechnet worden.

2.3 Personalaufwand

2.3.1 Entwicklung des Personalaufwands und der Zahl der Stellen

In den Jahren 2000 bis 2007 stieg der Personalaufwand der Akademie, wie das folgende Diagramm verdeutlicht, um 76 % auf nahezu 1,1 Mio. €. Gleichzeitig erhöhte sich die Zahl der besetzten Stellen um 6,5 auf insgesamt 17 Stellen [5]:



5) Ohne Personalgestellung durch den DLR.

2.3.2 Verwaltung

Die Akademie verfügte im Verwaltungsbereich über eine höhere personelle Ausstattung als vergleichbare wissenschaftliche Einrichtungen. In den Jahren 2000 bis 2006 lag der Anteil der Mitarbeiter der Verwaltung am gesamten Personalbestand der Akademie durchschnittlich bei 45 %; bei den anderen Einrichtungen waren es deutlich weniger als 10 %. Die Fallzahlen der zu bearbeitenden Reisekostenanträge und Arbeitsverträge je Mitarbeiter lagen bei der Akademie teilweise um ein Vielfaches unter denen der anderen Einrichtungen.

Bei einer verbesserten Organisation der Arbeitsabläufe und einer Auslagerung von Verwaltungstätigkeiten sowie - wie unter Teilziffer 2.4.1 dieses Beitrags dargestellt - einer Verringerung des Aufwands für Publikationen können mindestens drei Stellen abgebaut und der Personalaufwand um 150.000 € jährlich verringert werden.

Das Ministerium hat erklärt, die Vertreter des Landes würden prüfen, ob die Akademie bei Reisekostenabrechnungen mit anderen Einrichtungen kooperieren könne. Der Punkt "Stellenabbau" werde in das anstehende Evaluationsverfahren einbezogen.

2.3.3 Vergütungen und Stellenbeschreibungen

Die Akademie gewährte den Beschäftigten in der Verwaltung höhere Vergütungen als vergleichbare Einrichtungen. Außerdem verstieß sie bei insgesamt fünf Höhergruppierungen gegen das sogenannte Besserstellungsverbot [6]. Darüber hinaus lagen nicht immer Stellenbeschreibungen vor.

Das Ministerium hat erklärt, die Akademie sei aufgefordert worden, Stellenbeschreibungen vorzulegen. Nach deren Vorlage werde eine tarifrechtliche Überprüfung stattfinden.

2.4 Sonstige betriebliche Aufwendungen

2.4.1 Publikationen

Im Zeitraum von 2000 bis 2006 wandte die Akademie für Publikationen insgesamt 915.000 € auf. Einen Teil dieser Aufwendungen hätte sie ohne Nachteile für die Aufgabenerledigung vermeiden können. Beispielsweise war die Auflage des sogenannten Akademiebriefs im Vergleich zu den Auflagen ähnlicher Veröffentlichungen anderer wissenschaftlicher Einrichtungen zu hoch. Außerdem bot die Akademie Publikationen trotz ihrer Einstellung in das Internet auch in Papierform an. Einem Verlag gewährte sie ohne Nachweis einer Zahlungsverpflichtung einen Druckkostenzuschuss von 23.000 €.

Des Weiteren nutzte die Akademie bei Auftragsvergaben nicht die Vorteile des Wettbewerbs. In den untersuchten Fällen mit Aufwendungen von insgesamt 133.000 € [7] führte sie entgegen den Vorgaben in den Bewilligungsbescheiden weder Ausschreibungen durch noch holte sie Vergleichsangebote ein. Nachvollziehbare Preisermittlungen lagen nicht vor.

Das Ministerium hat erklärt, die Vertreter des Landes würden den Aufwand für die Publikationen in den Aufsichtsgremien thematisieren und die Geschäftsleitung nochmals ausdrücklich darauf hinweisen, dass die Vorteile des Wettbewerbs zu nutzen und die Vorschriften des Vergaberechts zu beachten seien. Ferner werde die Akademie sicherstellen, dass keine Zahlung mehr ohne entsprechende Verpflichtung erfolge.

2.4.2 Reise-, Bewirtungs- und Repräsentationskosten

Bei der Akademie fielen in den Jahren 2004 bis 2006 Reise-, Bewirtungs- und Repräsentationskosten von insgesamt 466.000 € an. Bei mehreren Dienstreisen war die Teilnehmerzahl nicht auf das notwendige Maß beschränkt. Flug- und Übernachtungskosten wurden erstattet, obwohl deren Notwendigkeit oder Wirtschaftlichkeit teilweise nicht nachgewiesen war. Dies gilt insbesondere auch für Aufwendungen im Zusammenhang mit Projektpräsentationen, Tagungen und Vortragsveranstaltungen. Bei wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung hätten sich Kosten von 50.000 € jährlich vermeiden lassen.

Außerdem legte die Akademie Reisekostenabrechnungen nicht immer die maßgebenden Bestimmungen des Reisekostenrechts zugrunde und grenzte Aufwendungen für außergesellschaftliche Aktivitäten nicht ordnungsgemäß ab.

---

6) Im Rahmen der institutionellen Förderung dürfen Zuwendungsempfänger ihre Beschäftigten nicht besser stellen als vergleichbare Landesbedienstete. Höhere Vergütungen sowie über- oder außertarifliche Leistungen dürfen nicht gewährt werden (Nr. 1.3, Teil I/ Anlage 2 - ANBest-I -, zu § 44 VV-LHO).

7) Die Rechnungsbeträge lagen in Einzelfällen bei bis zu 23.000 €.

Das Ministerium hat erklärt, die Akademie werde aufgefordert, bei den Reise-, Übernachtungs- und Bewirtungskosten verstärkt auf eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung zu achten und hierbei das geltende Reisekostenrecht anzuwenden sowie eine sachgerechte Trennung der Kosten vorzunehmen.

2.5 Wissenschaftliche Leitung und Geschäftsführung

Für die wissenschaftliche Leitung und Geschäftsführung der Akademie gab es keine Richtlinien. Eine Geschäftsordnung bestand nicht.

Das Ministerium hat mitgeteilt, eine formale Aufgabenbeschreibung in Richtlinien sei kontraproduktiv.

Diese Auffassung wird vom Rechnungshof nicht geteilt. Im Hinblick auf die weitgehende Finanzierung der Akademie durch die öffentliche Hand sind eindeutige Regelungen für die Wahrnehmung ehrenamtlicher Funktionen festzulegen. Dabei ist sicherzustellen, dass die Tätigkeiten mit der Aufgabenstellung der Akademie im Einklang stehen.

2.6 Weitere Entwicklung

2.6.1 Finanzierung

Die bei der Gründung der Akademie für die Dauer von zehn Jahren vereinbarte Projektfinanzierung durch den Bund lief Ende Juni 2006 aus. Seitdem steht die Akademie bei der Einwerbung von Fördermitteln des Bundes mit anderen Einrichtungen in Konkurrenz. Es ist nicht auszuschließen, dass das Land zusätzlich Fördermittel bereitstellt. So glich die Akademie bereits im Jahr 2006 rückläufige Bundeszuschüsse teilweise durch eine um 24 % höhere Landesförderung aus. Zur Vermeidung weiterer Belastungen des Landes sind verstärkte Anstrengungen bei der Einwerbung von Fördermitteln erforderlich.

Das Ministerium hat erklärt, die derzeitigen Antragsprojekte ließen weitere Drittmittel erwarten.

2.6.2 Verlagerung von Aufgabenbereichen

Die Mitarbeiter der Verwaltung der Akademie sind, wie unter Teilziffer 2.3.2 dieses Beitrags beschrieben, zumindest in Teilbereichen in einem deutlich geringeren Umfang ausgelastet als Mitarbeiter anderer Einrichtungen. Neben den aufgezeigten Möglichkeiten der Kooperation bei der Bearbeitung von Reisekostenanträgen könnte die Organisation wirtschaftlicher gestaltet werden, wenn die gesamten Verwaltungstätigkeiten auf eine andere wissenschaftliche Einrichtung in Rheinland-Pfalz übertragen würden. Darüber hinaus könnten auch die wissenschaftlichen Tätigkeiten mit der anderen Einrichtung zusammengelegt und dadurch Kosten vermieden werden.

Das Ministerium hat erklärt, die Vertreter des Landes in den Aufsichtsgremien stünden einer Übertragung von Verwaltungstätigkeiten auf Dritte aufgeschlossen gegenüber und würden diese Organisationsfrage auch zum Gegenstand der Evaluation machen. Eine Zusammenlegung der wissenschaftlichen Tätigkeit mit einer anderen Einrichtung sei aus Sicht des Landes derzeit nicht denkbar.

Gründe, weshalb eine Zusammenlegung der wissenschaftlichen Tätigkeit nicht möglich sei, hat das Ministerium nicht aufgeführt. Im Hinblick auf die mögliche Verbesserung der Organisation und die Verringerung der Kosten sollte sich die angekündigte Evaluation auch mit dieser Fragestellung befassen.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert, in den Gesellschaftsgremien darauf hinzuwirken, dass

a) die Aufwendungen für geförderte Projekte ordnungsgemäß erfasst werden,

b) keine höhere Vergütung gewährt wird, als nach den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen vorgesehen ist,

c) Projektanträge zügig bearbeitet und zutreffend beschrieben werden,

d) Personalaufwendungen mit den Zuwendungsgebern verursachungsgerecht abgerechnet werden,

e) Stellenbeschreibungen vorgelegt und die tarifrechtlichen Ein- und Höhergruppierungen überprüft werden,

f) bei Auftragsvergaben die Vorteile des Wettbewerbs genutzt werden,

g) ohne Nachweis einer Zahlungsverpflichtung keine Zuschüsse gewährt werden,

h) bei den Reise-, Bewirtungs- und Repräsentationskosten verstärkt auf eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung geachtet und das geltende Reisekostenrecht angewandt wird,

i) sich die Akademie verstärkt um die Einwerbung von Fördermitteln Dritter bemüht.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) in den Gesellschaftsgremien darauf hinzuwirken, dass

aa) die den Projektförderungen zugrunde gelegten Kosten grundsätzlich nicht überschritten werden und bei unabdingbaren Mehraufwendungen vorab die Zustimmung der zuständigen Organe der Gesellschaft für den Einsatz von Mitteln des Landes aus der institutionellen Förderung eingeholt wird,

ab) entbehrliche Stellen eingespart werden und Personal abgebaut wird,

ac) die Möglichkeiten zur Verringerung des Aufwands für Publikationen genutzt werden,

ad) für die Tätigkeit der wissenschaftlichen Leitung und Geschäftsführung Richtlinien erlassen werden,

ae) die Möglichkeiten der Übertragung von Verwaltungstätigkeiten auf eine andere wissenschaftliche Einrichtung in Rheinland-Pfalz untersucht werden,

af) bei der bevorstehenden Evaluation auch die Möglichkeit der Zusammenlegung der wissenschaftlichen Tätigkeiten mit einer anderen Einrichtung in Rheinland-Pfalz geprüft wird,

b) über die eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben e und h zu berichten.

Nr. 19 Beteiligung des Landes an der Institut für Verbundwerkstoffe GmbH

Das Land bewilligte der Gesellschaft in den Jahren 2001 bis 2006 Fördermittel von mehr als 16 Mio. € zur Grundfinanzierung. Obwohl oftmals absehbar war, dass sich die zu deckenden Fehlbeträge verringern würden, unterblieb eine Ermäßigung der im Voraus gezahlten Zuschüsse.

Bei der Anforderung und Auszahlung von Fördermitteln berücksichtigten die Gesellschaft und das Land die hohen Geldbestände des Instituts nicht. Das Land gewährte Zuschüsse für die Bildung von Rückstellungen, bei denen für längere Zeit nicht mit einem Geldabfluss zu rechnen war.

Die Gesellschaft wies die zweckentsprechende Verwendung von Investitionszuschüssen von 2,9 Mio. € nicht nach.

In vielen Bereichen der Gesellschaft lagen organisatorische Mängel vor. Sie nutzte bei Auftragsvergaben die Vorteile des Wettbewerbs nicht hinreichend. Die Geschäftsleitung kam ihren Berichtspflichten gegenüber dem Aufsichtsrat nicht oder nicht zeitnah nach.

1. Allgemeines

Das Land hält am Stammkapital der Institut für Verbundwerkstoffe GmbH von fast 179.000 € sämtliche Anteile.

Die Gesellschaft hat die Aufgabe, technische Anwendungen und Anwendungsmöglichkeiten von Verbundwerkstoffen zu erforschen und zu entwickeln sowie vorhandene Kenntnisse auf diesem Gebiet an Unternehmen, Forschungseinrichtungen und interessierte Einzelpersonen weiterzuvermitteln [1].

Der Rechnungshof hat die Betätigung des Landes bei der Gesellschaft und deren Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Jahren 2001 bis 2006 geprüft [2].

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Wirtschaftliche Lage

Die Gesellschaft erzielte in den Jahren 2001 bis 2006 folgende Ergebnisse:

Geschäftsjahr	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	- in T€ -					
Erträge	6.089	6.910	7.807	6.589	6.411	6.263
Aufwendungen	6.089	6.910	7.807	6.585	6.330	6.216
Jahresergebnisse	0	0	0	4	81	47

---

1) Beteiligungsbericht 2007 (Drucksache 15/1691 S. 40).

2) §§ 92 Abs. 1 und 91 Abs. 2 Satz 2 der Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1.

2.2 Förderung durch das Land

Das Land unterstützte die Gesellschaft mit folgenden Mitteln:

Haushaltsjahr	Institutionelle Förderung [3] - Grundfinanzierung [4] -		Sondermittel für Investitionen [5]	Auflösung "Sonderposten für Investitionszuschüsse" [6]	Summe
	Fehlbedarfsfinanzierung	davon für Investitionen verwandt			
	- in T€ -				
2001	2.863	1.039	153		3.016
2002	2.777	700		275	3.052
2003	2.670	8	210	713	3.593
2004	2.583	187		252	2.835
2005	2.583	375	700	72	3.355
2006	2.583	415	350		2.933
Insgesamt	16.059	2.724	1.413	1.312	18.784

2.2.1 Änderung der Finanzierung und Vollzug des Wirtschaftsplans

Im Rahmen der institutionellen Förderung gewährte das Land der Gesellschaft Zuschüsse zur Fehlbedarfsfinanzierung und leistete hierfür auf der Basis der Wirtschaftspläne und der Mittelanforderungen Vorauszahlungen. Zum Zeitpunkt der Bewilligung der Zuschüsse war oft sicher [7], dass überplanmäßig Finanzierungsbeiträge Dritter eingehen würden oder aus anderen Gründen der zu deckende Fehlbetrag geringer ausfallen würde. Dennoch ermäßigte die Bewilligungsbehörde die Vorauszahlungen nicht.

Außerdem hielt die Gesellschaft oftmals die Ansätze der gemäß Bewilligungsbescheiden für verbindlich erklärten Wirtschaftspläne nicht ein. So überschritt sie ohne Zustimmung der Bewilligungsbehörde Planzahlen um bis zu 84 %.

Das Ministerium der Finanzen hat im Einvernehmen mit dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur erklärt, sich abzeichnende Unterschreitungen der Fehlbeträge würden bei den Vorauszahlungen berücksichtigt. Die Gesellschaft werde im Zuwendungsbescheid zur Einhaltung der verbindlichen Ansätze des Wirtschaftsplans verpflichtet.

---

3) Bei der institutionellen Förderung werden Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers bewilligt (Nr. 2.2 zu § 23 VV-LHO).

4) Bis 2003 wurden die Mittel für die Grundfinanzierung aus Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, Kapitel 15 12 Neue Technologien, Umwelt und Förderung der interdisziplinären Forschung, Titel 685 02 Zuwendungen für Forschungsinstitute außerhalb der Hochschulen, und ab 2004 aus Kapitel 15 13 Allgemeine Bewilligungen - Hochschulen und Klinikum, Forschung, Ausbildungsförderung, Titel 685 95 Zuwendungen an Forschungsinstitute außerhalb der Hochschulen, bereitgestellt.

5) In den Jahren 2001 und 2003 - Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur, Kapitel 15 12 Neue Technologien, Umwelt und Förderung der interdisziplinären Forschung, Titel 685 02 Zuwendungen für Forschungsinstitute außerhalb der Hochschulen;
in den Jahren 2005 und 2006 - Kapitel 15 13 Allgemeine Bewilligungen - Hochschulen und Klinikum, Forschung, Ausbildungsförderung, Titel 812 88 Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen und Titel 893 95 Förderung von Forschungseinrichtungen, Kompetenzzentren, Schwerpunktsetzungen sowie Wissenstransfers; Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 10 Technologie, Energie, Innovation, Titel 894 01 Zukunftstechnologien in universitären und sonstigen Einrichtungen.

6) Das Land beließ der Gesellschaft Mittel von 1,5 Mio. € aus der Rückerstattung von Vorsteuern. Die Gesellschaft bildete in dieser Höhe einen Sonderposten für Investitionszuschüsse zum Anlagevermögen und löste diesen in den Jahren 1999 bis 2005 auf.

7) Beispielsweise wurden die Zuschüsse für die Jahre 2001 und 2002 jeweils im November, für die Jahre 2005 und 2006 jeweils im Oktober des betreffenden Jahres bewilligt.

2.2.2 Mittelübertragungen

Ausweislich der Verwendungsnachweise wurden folgende nicht verbrauchte Mittel jeweils in das nächste Jahr übertragen:

Geschäftsjahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	- T€ -						
nicht verbrauchte Mittel	1.399	1.837	1.391	640	4	81	47

Im Hinblick darauf, dass im Rahmen der institutionellen Förderung alle verfügbaren Mittel zur Deckung der Ausgaben und somit zur Verringerung eines etwaigen Fehlbedarfs einzusetzen sind, wäre es geboten gewesen, die Zuschüsse des Landes zu ermäßigen [8)].

Das Ministerium hat mitgeteilt, künftig würden Jahresüberschüsse mit dem Zuschuss der institutionellen Förderung des Folgejahres verrechnet. Der nach 2008 übertragene Gewinnvortrag von mehr als 135.000 € sei mit dem Zuschuss 2008 verrechnet worden.

2.2.3 Anforderung von Zuschüssen des Landes und Liquidität der Gesellschaft

In ihren Bilanzen wies die Gesellschaft für die Geschäftsjahre 2001 bis 2006 liquide Mittel zwischen 793.000 € und mehr als 2,0 Mio. € aus. Daraus erzielte sie im Jahresdurchschnitt Zinseinnahmen von 34.000 €. Bei einem Durchschnittszins von 3 % ergibt sich somit im gesamten Prüfungszeitraum rechnerisch eine tägliche Geldanlage von mehr als 1,1 Mio. €.

Die Gesellschaft rief regelmäßig Zuschüsse des Landes ab, ohne ihre hohen Geldbestände zu berücksichtigen. Die Bewilligungsbehörde, der die Liquiditätsausstattung bekannt war, zog hieraus bei den Mittelanweisungen keine Konsequenzen.

Das Ministerium hat ausgeführt, die Gesellschaft sei aufgefordert worden, die Zuschüsse des Landes nur insoweit und nicht eher anzufordern, als sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt würden. Die Anforderungen müssten die zur Beurteilung des Mittelbedarfs erforderlichen Angaben enthalten.

2.2.4 Rückstellungen

Bei Rückstellungen handelt es sich um Bilanzpositionen für ungewisse Verbindlichkeiten, also Aufwendungen, die dem Grunde oder der Höhe nach sowie hinsichtlich des Auszahlungszeitpunkts noch nicht bestimmt sind.

Die Gesellschaft bilanzierte zum 31. Dezember 2006 Rückstellungen von 467.000 € für eventuelle Rückzahlungsverpflichtungen von Zuschüssen, Rückbauverpflichtungen, drohende Verluste aus Forschungsprojekten und rückständigen Urlaub.

Die Rückstellungen waren handelsrechtlich zwar zulässig, allerdings war entweder für längere Zeit oder überhaupt nicht mit einem Geldabfluss zu rechnen. Dennoch berücksichtigte das Land die Rückstellungsbeträge im Rahmen der institutionellen Förderung ab dem Jahr 2004 als zuwendungsfähige Ausgaben.

Das Ministerium hat erklärt, es werde sicherstellen, dass das Land nur tatsächlich ausgabewirksame Fehlbeträge ausgleichen werde. Im Jahresabschluss werde hierzu eine Überleitungsrechnung erstellt.

2.2.5 Investitionszuschüsse

Die Gesellschaft wies die zweckentsprechende Verwendung von Investitionszuschüssen von insgesamt 2,9 Mio. € nicht nach. Belege fehlten weitgehend. Bis einschließlich 2003 erfolgten keine Einzelnachweise und ab 2004 keine Einzelnachweise für Investitionen unter 10.000 €.

Außerdem beglich die Gesellschaft bereits im Dezember 2005 zwei Rechnungen über insgesamt 169.000 € für Geräte, die erst im März und Mai 2006 geliefert wurden. Zur Finanzierung nahm sie Sondermittel des Landes in Anspruch, obwohl der Bewilligungszeitraum vor der Lieferung beendet war.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Aufsichtsrat habe den Geschäftsführer beauftragt, eine Sonderprüfung der Investitionen 2001 bis 2007 und der Organisation des Rechnungswesens durch einen Wirtschaftsprüfer vornehmen zu lassen. Sofern Investitionszuschüsse zu Unrecht gewährt worden seien, werde deren Rückforderung geprüft. Die Bewilligungsbehörde werde die Verwendungsnachweise und die entsprechenden Belege detailliert prüfen.

---

8) Vgl. Nr. 2, Teil I/Anlage 2 (ANBest-I), zu § 44 VV-LHO.

2.3 Organisation und Rechnungswesen

Schriftliche Regelungen über Zuständigkeiten, Befugnisse und Verfahrensabläufe fehlten in vielen Bereichen. Die gebotene Funktionstrennung und das Vier-Augen-Prinzip waren in wesentlichen Teilen des Rechnungswesens nicht sichergestellt. Anstelle von Originalunterlagen dienten häufig Rechnungs- und Belegkopien als Buchungsbelege. Die Gesellschaft nutzte die Möglichkeiten der 2004 eingeführten Software für das Rechnungswesen nicht oder nur unvollständig zur Verbesserung der Sicherheit durch unterschiedliche Berechtigungen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, nach Vorlage der Ergebnisse der Sonderprüfung werde untersucht, inwieweit der vorhandene Organisationsplan angepasst werden müsse. Es werde darauf hinwirken, dass die Geschäftsführung die Forderungen nach schriftlicher Festlegung der Zuständigkeitsregelungen für das Kassenwesen und die Buchhaltung, Sicherstellung der Funktionstrennung, Nutzung der technischen Möglichkeiten der Finanzbuchhaltung und Vermeidung von Buchungen anhand von Rechnungskopien umsetze.

2.4 Beschaffungen und Auftragsvergaben

Die Gesellschaft nutzte bei Auftragsvergaben nicht die Vorteile des Wettbewerbs. In den Jahren 2001 bis 2006 schrieb sie bei einem Investitionsvolumen von 3,8 Mio. € nur 16 Investitionen im Wert von 919.000 € aus, davon eine im nichtoffenen Verfahren und den Rest beschränkt. Vergabevermerke, in denen die einzelnen Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen, die Feststellung sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen festzuhalten sind [9)], lagen nicht vor. Ausschreibungsunterlagen waren nicht vollständig. Rechnungen fehlten.

Auch in anderen Bereichen, wie z. B. bei der Lieferung von Waren oder der Erbringung von Dienstleistungen, vergab die Gesellschaft Aufträge überwiegend freihändig. Bei 30 % der untersuchten 800 Bestellungen verzichtete sie auf Preisvergleiche.

Das Ministerium hat erklärt, die Vertreter des Landes in den Aufsichtsgremien würden darauf hinwirken, dass die Gesellschaft die einschlägigen Vergabevorschriften beachte.

2.5 Unterrichtung des Aufsichtsrats

Entgegen den Bestimmungen des Gesellschaftsvertrags unterrichtete die Geschäftsleitung

- den Aufsichtsrat nicht regelmäßig vierteljährlich über den Gang der Geschäfte und die Lage des Unternehmens,
- den Vorsitzenden des Aufsichtsrats nicht unverzüglich über Unregelmäßigkeiten im Rechnungswesen.

Außerdem wurde dem Aufsichtsrat der Bericht des Wirtschaftsprüfers über die Klärung der Unregelmäßigkeiten nicht vorgelegt.

Das Ministerium hat erklärt, die Vertreter des Landes in den Aufsichtsgremien würden darauf hinwirken, dass die Geschäftsführung die nach dem Gesellschaftsvertrag vorgesehene Berichterstattung vornehme. Dies gelte in besonderem Maße für außergewöhnliche wesentliche Ereignisse.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) bei der Bemessung der Vorauszahlung auf Landeszuschüsse sich abzeichnende Unterschreitungen der Fehlbeträge zu berücksichtigen,

b) die Gesellschaft zur Einhaltung der verbindlichen Ansätze des Wirtschaftsplans zu verpflichten,

c) im Rahmen der institutionellen Förderung Jahresüberschüsse der Gesellschaft mit den Landeszuschüssen zu verrechnen,

d) Landeszuschüsse erst auszuzahlen, wenn sie - unter Berücksichtigung der Geldbestände der Gesellschaft - innerhalb von zwei Monaten für fällige Zahlungen benötigt werden,

e) sicherzustellen, dass nur ausgabewirksame Fehlbeträge der Gesellschaft durch das Land ausgeglichen werden,

f) Nachweise über die zweckentsprechende Verwendung von Zuschüssen des Landes und Belege eingehend zu prüfen,

---

9) § 30 Verdingungsordnung für Leistungen - Teil A - (VOL/A) vom 6. April 2006 (BAnz. Nr. 100a S. 4368).

g) in den Gesellschaftsgremien darauf hinzuwirken, dass

ga) die Organisation der Gesellschaft verbessert wird, Zuständigkeitsregelungen schriftlich festgelegt, die Möglichkeiten der vorhandenen Software zur Sicherung des Zahlungsverkehrs genutzt und für Buchungen Originalbelege verwendet werden,

gb) die vergaberechtlichen Bestimmungen beachtet werden,

gc) die Geschäftsleitung ihren gesellschaftsvertraglichen Berichtspflichten nachkommt.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

a) zu Unrecht in Anspruch genommene Investitionszuschüsse des Landes zurückzufordern und Zinsansprüche geltend zu machen,

b) über die eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben ga zu berichten.

Nr. 20 Einsatz der Informationstechnik in der Landesforstverwaltung

Eine den Anforderungen genügende übergreifende Gesamtplanung für den IT-Einsatz in der Landesforstverwaltung war nicht erstellt. Außerdem fehlte ein angemessenes Sicherheitskonzept.

Eine wirksame Projektsteuerung war häufig nicht sichergestellt. Angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für IT-Projekte wurden nicht durchgeführt.

Die Vergabe von Programmierleistungen verstieß gegen die rechtlichen Bestimmungen. Der Abschluss von inhaltlich gleichen Rahmenverträgen, auf deren Grundlage Leistungen von 5,3 Mio. € vergeben wurden, war nicht zulässig. Weitere Leistungen von mehr als 1,2 Mio. € wurden ohne den gebotenen Wettbewerb vergeben.

1. Allgemeines

Die Datenverarbeitung in der Landesforstverwaltung umfasst die IT-unterstützte Erfassung, Verarbeitung und Bereitstellung von Daten zur Betriebsführung im Staats- und Körperschaftswald. Das Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz plant und steuert den IT-Einsatz. Das Zentrum für Benutzerservice und Informationstechnologie mit Sitz in Emmelshausen ist für den Betrieb der Verfahren, die Pflege der Datenbestände und für die Anwenderunterstützung zuständig.

Der Rechnungshof hat in ausgewählten Bereichen der Landesforstverwaltung den IT-Einsatz in den Jahren 2000 bis 2007 geprüft. Insbesondere wurde untersucht, ob hierbei wirtschaftlich verfahren wurde und die Sicherheit des IT-Einsatzes gewährleistet war.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 IT-Gesamtplanung

Das Ministerium erstellte verschiedene Unterlagen zur Steuerung des IT-Einsatzes in der Landesforstverwaltung, darunter auch Jahresplanungen. Daneben verfügte die Forschungsanstalt für Waldökologie und Forstwirtschaft über eine eigene Jahresplanung. Die Planungen enthielten zwar Angaben über IT-Projekte, allerdings fehlten systematisch durchgeführte Bedarfsanalysen, Ressourcenplanungen und Prioritätensetzungen. Eine den Anforderungen genügende übergreifende IT-Gesamtplanung für die Landesforstverwaltung, die Voraussetzung für einen wirtschaftlichen Personal- und Mitteleinsatz ist, war nicht erstellt [1)].

Das Ministerium hat erklärt, die IT-Gesamtplanung werde zu einem übergeordneten und aktuell gehaltenen Instrument gemäß den Anforderungen weiterentwickelt. Sie schließe künftig IT-Vorhaben der Forschungsanstalt für Waldökologie und Forstwirtschaft ein.

2.2 Projektsteuerung

Von den zwischen 2002 und 2007 von der Landesforstverwaltung durchgeführten 66 IT-Vorhaben wurden 17 Projekte, für deren Umsetzung über 5 Mio. € [2)] aufgewendet worden waren, in die Prüfung einbezogen. Hierbei wurde insbesondere Folgendes festgestellt:

- Die mit den Projekten verfolgten Ziele waren häufig nicht hinreichend konkret und messbar formuliert.
- Angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie begleitende und abschließende Erfolgskontrollen wurden nicht durchgeführt.
- Projektkosten wurden nicht vollständig ermittelt und nicht ordnungsgemäß überwacht.
- Die Projektsteuerung wurde nicht durch ein geeignetes Controlling unterstützt.
- Planung und Durchführung von Projekten wurden nicht immer vollständig dokumentiert.
- Gleichzeitig durchgeführte Projekte wurden nicht hinreichend koordiniert.

Eine wirtschaftliche, zielgerichtete und zeitnahe Durchführung der Projekte war dadurch nicht gewährleistet.

---

1) Eine vergleichbare Feststellung war bereits Gegenstand einer früheren Prüfung, vgl. Jahresbericht 1998, Tz. 20 (Drucksache 13/3970), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 1998 des Rechnungshofs (Drucksache 13/4253 S. 26), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/4424 S. 20), Beschluss des Landtags vom 24. Juni 1999 (Plenarprotokoll 13/87 S. 6636).

2) Stand: Ende 2007.

Das Ministerium hat mitgeteilt, bei künftigen IT-Projekten würden angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Die Vorhaben würden nachvollziehbar dokumentiert. Lücken im IT-Projektmanagement würden geschlossen. Eine übergeordnete Projektsteuerung werde im Sinne der Empfehlungen des Rechnungshofs und auf der Grundlage einer verbesserten IT-Gesamtplanung weiterentwickelt.

2.3 Programmierleistungen

2.3.1 Ausschreibung und Rahmenverträge

Im Jahr 2000 führte das Ministerium eine beschränkte Ausschreibung mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb für Programmierleistungen zur "Erstellung von Datenverarbeitungsprogrammen für eine Oracle-Datenbankumgebung" durch. Obwohl zum Zeitpunkt der Bekanntmachung erkennbar war, dass der geschätzte Auftragswert den nach der Dienstleistungskoordinierungsrichtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften [3)] maßgeblichen Schwellenwert von 200.000 ECU [4)] überschreiten wird, unterblieb die gebotene europaweite Ausschreibung.

Mit vier Bietern wurden gleichlautende Rahmenverträge "über die Erbringung und Vergütung von Leistungen im Bereich der Datenbankprogrammierung" geschlossen. Auf der Grundlage dieser Verträge wurden bis 2005 Leistungen von insgesamt 5,3 Mio. € vergeben.

Über die unterbliebene europaweite Ausschreibung hinaus wurde Folgendes festgestellt:

- Ein Vergabevermerk, der die einzelnen Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen, die Feststellung sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen enthält [5)], wurde nicht gefertigt.
- Die Rahmenverträge wurden abweichend vom Ausschreibungstext auf unbestimmte Zeit geschlossen.
- Es war unzulässig, mit mehreren Unternehmen inhaltlich gleiche Rahmenverträge zu schließen [6)]. Eine eindeutige Festlegung, nach welchen Kriterien bestimmte Leistungen aus den Verträgen abgerufen werden, wurde nicht getroffen.
- Die Bekanntmachung der beschränkten Ausschreibung sah einen geringeren Leistungsumfang vor, als in den Rahmenverträgen vereinbart wurde.
- Bei zahlreichen Projekten wurden Programmieraufträge erteilt, deren Inhalt nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben war. Die Landesforstverwaltung legte hierbei den vom Rahmenvertragspartner für erforderlich gehaltenen Aufwand zugrunde.

Das Ministerium hat erklärt, seit 2006 seien die Rahmenverträge nicht mehr in Anspruch genommen worden. Diese seien durch EVB-IT-Dienstverträge [7)] abgelöst worden. Die generellen Hinweise des Rechnungshofs zu europaweiten Ausschreibungen und zum Vergaberecht würden künftig für den Abschluss aller Vertragsarten und -typen beachtet.

---

3) Richtlinie Nr. 92/50 EWG des Rates über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge vom 18. Juni 1992 (ABl. EG Nr. L 209 S. 1), geändert durch Richtlinie 97/52/EG vom 13. Oktober 1997 (ABl. EG Nr. L 328 S. 1). Nunmehr gelten der Vierte Teil (§§ 97 ff.) des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung vom 15. Juli 2005 (BGBl. I S. 2114), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2426) i. V. m. der Vergabeverordnung (VgV) in der Fassung vom 11. Februar 2003 (BGBl. I S. 169), zuletzt geändert durch Verordnung vom 23. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2334).

4) Entspricht 200.000 €.

5) § 30 Nr. 1 Verdingungsordnung für Leistungen Teil A (VOL/A) in der jeweiligen Fassung.

6) Vergabekammer Berlin, Beschluss vom 10. Februar 2005, VK-B2-74/04, Ingenstau/Korbion, VOB Teile A und B - Kommentar, 16. Auflage 2007, § 6 VOB/A.

7) Die "Ergänzenden Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen (EVB-IT)" sind besondere, von der öffentlichen Hand mit den Industrieverbänden abgestimmte allgemeine Geschäftsbedingungen und Vertragsmuster für die Beschaffung von IT-Leistungen. Die Verwendung dieser Vertragstypen trägt den Besonderheiten von IT-Beschaffungen Rechnung und soll dem Interessenausgleich zwischen Auftraggeber- und Auftragnehmerseite dienen.

2.3.2 Freihändige Auftragsvergaben

In den Jahren 2006 und 2007 vergab die Landesforstverwaltung freihändig Aufträge über Programmierleistungen im Wert von bis zu 194.000 € je Einzelfall; das gesamte Auftragsvolumen betrug mehr als 1,2 Mio. €. Die Voraussetzungen für einen Wettbewerbsverzicht [8)] lagen nicht vor.

Des Weiteren fehlten eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibungen sowie den Anforderungen genügende zeitnahe Vergabevermerke. Darüber hinaus wurden die für die Entwicklung und Pflege von IT-Verfahren erforderlichen Programmierleistungen als Dienstleistung vergeben. Dem Auftragnehmer wurde dadurch auch die Beseitigung selbst zu verantwortender Programmierfehler vergütet; dies wäre bei Abschluss von Werkverträgen vermeidbar gewesen.

Das Ministerium hat erklärt, die Hinweise des Rechnungshofs, Leistungen künftig öffentlich auszuschreiben und ordnungsgemäße Vergabevermerke zu erstellen, würden künftig beachtet. Bei Vorliegen der Voraussetzungen würde das Werkvertragsrecht angewandt.

2.4 Zugriffs- und Rechteverwaltung

Einem IT-Dienstleister war zu Wartungszwecken ein zeitlich unbegrenzter und nahezu uneingeschränkter Zugriff auf die Programme und Daten der IT-Systeme beim Zentrum für Benutzerservice und Informationstechnologie eingeräumt. Damit bestand die Möglichkeit, auch auf zahlungsrelevante und personenbezogene Daten zuzugreifen und diese unberechtigt zu ändern. Die Zugriffe wurden nicht protokolliert.

Das Ministerium hat erklärt, zwischenzeitlich seien die Zugriffsrechte beschränkt worden. Zugriffe bedürften der vorherigen Freischaltung durch die Dienststelle und seien protokolliert.

2.5 IT-Einsatz bei der Forschungsanstalt für Waldökologie und Forstwirtschaft

Die Forschungsanstalt für Waldökologie und Forstwirtschaft betrieb auf eigenen Servern IT-Verfahren, wie z. B. Büro-, Geoinformations- und Datenbankanwendungen. Die Verwaltung, Wartung und Betreuung dieser Systeme erfolgte durch eigenes Personal. Außerdem unterhielt die Forschungsanstalt eine Datenleitung zu dem Regionalen Hochschulrechenzentrum der Universität Kaiserslautern, mit der ein Zugang zum Internet ermöglicht wurde; hierfür fielen Aufwendungen von 12.000 € jährlich an. Des Weiteren nutzte sie einen Server des Rechenzentrums für die Bereitstellung von E-Mail-Diensten.

Würde die Forschungsanstalt für den Zugang zum Internet, die Bereitstellung von E-Mail-Diensten und die verwendeten IT-Verfahren die Terminal-Server-Lösung nutzen, die das Zentrum für Benutzerservice und Informationstechnologie der Landesforstverwaltung zur Aufgabenwahrnehmung bereitstellt, könnten Kosten vermieden und der Verwaltungsaufwand verringert werden.

Das Ministerium hat erklärt, es sei eine Machbarkeitsstudie mit dem Ziel einer weiteren Ausschöpfung der Terminal-Server-Lösung für die Forschungsanstalt geplant. Die Studie werde im Zuge der IT-Gesamtplanung durchgeführt.

2.6 IT-Sicherheit

Für den IT-Einsatz in der Landesforstverwaltung fehlte ein angemessenes Sicherheitskonzept, in dem auf der Grundlage einer umfassenden Risikoanalyse der Schutzbedarf u. a. von technischen Systemen, Kommunikationsverbindungen, Programmanwendungen und Daten zu bestimmen ist und wirksame Schutzmaßnahmen festzulegen sind. Störungen oder Ausfälle können insbesondere bei IT-Verfahren, die zentral für zahlreiche Nutzer zur Verfügung gestellt werden, zu erheblichen Beeinträchtigungen der Arbeitsabläufe und hohen Kosten führen. Der Rechnungshof empfahl, einen IT-Sicherheitsbeauftragten für die Landesforstverwaltung, der für die Wahrnehmung aller Belange der IT-Sicherheit verantwortlich ist, zu bestellen.

Das Ministerium hat erklärt, ein Sicherheitskonzept gemäß den Empfehlungen des Bundesamtes für die Sicherheit in der Informationstechnik solle umgesetzt werden. Ein Sachbearbeiter für IT-Sicherheit solle qualifiziert und eingesetzt werden.

---

8) § 3 Nr. 2 VOL/A.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) für die Landesforstverwaltung eine übergreifende IT-Gesamtplanung zu erstellen,

b) für IT-Projekte angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und eine wirksamere Projektsteuerung sicherzustellen,

c) das Vergaberecht zu beachten und Programmierleistungen möglichst als Werkleistung zu vergeben,

d) die Zugriffsrechte Dritter auf die Programme und Daten der Landesforstverwaltung auf das zur Erbringung der Leistungen erforderliche Maß zu beschränken und die Zugriffe zu protokollieren,

e) darauf hinzuwirken, dass die Forschungsanstalt für Waldökologie und Forstwirtschaft die vom Zentrum für Benutzerservice und Informationstechnologie bereitgestellte Terminal-Server-Lösung nutzt,

f) für den IT-Einsatz in der Landesforstverwaltung ein angemessenes IT-Sicherheitskonzept zu erstellen und einen IT-Sicherheitsbeauftragten zu bestellen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

Nr. 21 Förderung von wasserwirtschaftlichen Maßnahmen

Die zweckentsprechende Verwendung von teilweise vor mehr als 20 Jahren bewilligten Fördermitteln von insgesamt 198 Mio. € war nicht nachgewiesen oder von der Verwaltung noch nicht geprüft. Zusagen der geprüften Stelle und des zuständigen Ressorts aus den Jahren 1994 und 2002, die Arbeitsrückstände zügig abzubauen, waren nicht eingehalten worden.

Mit mehreren Vorhaben wurde bestimmungswidrig vorzeitig begonnen. Außerdem nahmen Zuwendungsempfänger Fördermittel für überhöhte oder nicht zuwendungsfähige Ausgaben in Anspruch.

1. Allgemeines

Das Land fördert wasserwirtschaftliche Maßnahmen, wie z. B. die Herstellung und den Ausbau von Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen [1)]. Hierfür werden im Durchschnitt Mittel von mehr als 90 Mio. € jährlich bereitgestellt [2)]. Zuwendungsempfänger sind überwiegend kommunale Gebietskörperschaften.

Bewilligungsbehörde für die Förderungen ist das Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz. Für die Prüfung der Förderanträge, die Auszahlung der Zuwendungen und die Prüfung der Verwendungsnachweise sind die Struktur- und Genehmigungsdirektionen als obere Wasserbehörden zuständig. Näheres zu Fördergegenstand, -umfang und -verfahren ist in einer Verwaltungsvorschrift festgelegt [3)].

Der Rechnungshof hat in den Jahren 2007/2008 bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd - Regionalstelle Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz Mainz - das Bewilligungsverfahren sowie stichprobenweise den Einsatz der Fördermittel und die Abwicklung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen untersucht.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Verwendungsnachweise

Im Rahmen der Prüfung der Bewilligung und Verwendung von Zuwendungen für wasserwirtschaftliche Maßnahmen in den Jahren 1993/1994 bei dem ehemaligen Staatlichen Amt für Wasser- und Abfallwirtschaft Mainz sowie im Jahr 2001 bei der Regionalstelle Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz Mainz war festgestellt worden, dass viele Nachweise über die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel von den Zuwendungsempfängern nicht fristgerecht vorgelegt oder von der Verwaltung noch nicht geprüft worden waren. Obwohl die geprüfte Stelle 1994 und - im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2000 - das ehemalige Ministerium für Umwelt und Forsten zugesagt hatten, personelle und organisatorische Maßnahmen zu ergreifen und die Rückstände zügig innerhalb eines Jahres abzubauen [4)], wurden die angekündigten Folgerungen nicht gezogen. Deshalb nahm die Anzahl der ungeprüften Verwendungsnachweise auf mehr als das Doppelte zu:

---

1) Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz, Kapitel 14 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 623 51 Zinszahlungen im Rahmen des Zinszuschussprogramms der Wasserwirtschaftsverwaltung Rheinland-Pfalz, Titel 853 51 Darlehen zur Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen, Titel 883 51 Zuweisungen zur Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen, Titel 883 52 Zuweisungen zur Förderung von Meliorationen, des Ausbaues von Gewässern sowie für Maßnahmen zur Verhütung und Beseitigung von Hochwasser-, Katastrophen- und Unwetterschäden an Gewässern und wasserwirtschaftlichen Anlagen; Maßnahmen der Gewässerökologie, Kapitel 14 12 Vollzug der Abwasserabgabengesetze, Titel 853 01 Darlehen für Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte gemäß § 13 Abwasserabgabengesetz, Titel 883 01 Zuschüsse für Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte gemäß § 13 Abwasserabgabengesetz, Kapitel 14 75 Landesüberbrückungsprogramm "Konversion", Titel 883 51 Zuweisungen zur Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen,

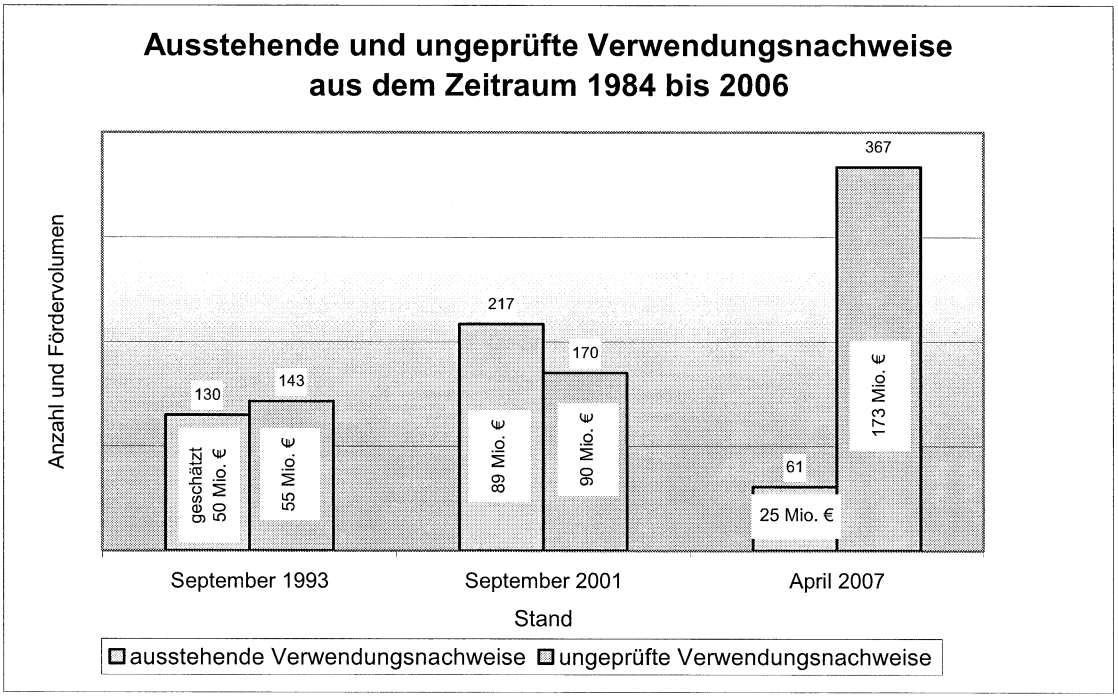
Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 23 Bewilligungen für Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur (Gemeinschaftsaufgabe), Titel 883 56 Zuweisungen zur Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbautechnischer Maßnahmen.

Die Fördermaßnahmen werden teilweise von der Europäischen Gemeinschaft und vom Bund kofinanziert.

2) Rechnungsergebnisse für die Jahre 2005 bis 2007, Haushaltsplanung bis 2010.

3) Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums für Umwelt und Forsten vom 31. August 2000 (MinBl. S. 385) über "Zuwendungen für wasserwirtschaftliche Maßnahmen (Förderrichtlinien der Wasserwirtschaftsverwaltung - FöRiWWV)", ersetzt ab 1. Januar 2009 durch die Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz vom 21. November 2008 (MinBl. S. 424).

4) Vgl. Jahresbericht 2001, Tz. 20 (Drucksache 14/750), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2001 des Rechnungshofs (Drucksache 14/1020 S. 13), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/1230 S. 10), Beschluss des Landtags vom 29. September 2002 (Plenarprotokoll 14/29 S. 2009), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2000 (Drucksache 14/1830 S. 6).



Das Diagramm zeigt, dass im April 2007 die zweckentsprechende Verwendung von teilweise schon vor mehr als 20 Jahren bewilligten Fördermitteln von insgesamt 198 Mio. € nicht nachgewiesen oder von der Verwaltung noch nicht geprüft war. Hierzu trug u. a. bei, dass personelle Verstärkungen der Regionalstelle zur Abarbeitung der Arbeitsrückstände nicht oder nicht hinreichend vorgenommen worden waren und von September 2005 bis einschließlich April 2006 eine Stelle unbesetzt geblieben war. Die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd berichtete dem Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz regelmäßig über die Entwicklung der Rückstände, ohne dass das Problem einer Lösung zugeführt wurde.

Bindende Zuwendungsbestimmungen [5)] wurden über Jahre von der mit der Auszahlung der Fördermittel und der Prüfung des zweckentsprechenden Einsatzes dieser Mittel beauftragten Stelle nicht beachtet.

Das Ministerium hat erklärt, es sei bedauerlich, dass die im Entlastungsverfahren erteilte Zusage, den Rückstand bei der Prüfung der Verwendungsnachweise durch verstärkten Personaleinsatz innerhalb eines Jahres abzuarbeiten, nicht eingehalten worden sei. Bis August 2008 habe die Zahl der nicht abschließend geprüften Verwendungsnachweise auf 280 reduziert werden können. Die Zahl der ausstehenden Verwendungsnachweise habe sich auf 37 verringert [6)]. Zur Bereinigung der unbefriedigenden Situation sei mit der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd die Bildung einer Arbeitsgruppe - bestehend aus vier Mitarbeitern - vereinbart worden, die sich ausschließlich mit der Prüfung der Verwendungsnachweise beschäftigen werde. Ferner werde durch geeignete organisatorische Maßnahmen sichergestellt, dass gegenüber dem Parlament und der Finanzkontrolle gemachte Zusagen künftig konsequent eingehalten würden.

2.2 Abwicklung von Fördervorhaben

Teilweise hatten kommunale Gebietskörperschaften mit Maßnahmen, die später mit insgesamt mehr als 2 Mio. € gefördert wurden, begonnen, obwohl das Ministerium den vorzeitigen Vorhabenbeginn noch nicht zugelassen hatte [7)] oder die erforderlichen wasserrechtlichen Genehmigungen noch nicht erteilt worden waren [8)]. Außerdem führten Maßnahmeträger in Verwendungsnachweisen Ausgaben auf, die nicht zuwendungsfähig waren, wie z. B.

- Kosten, die nicht im Zusammenhang mit der geförderten Maßnahme standen,
- Instandhaltungskosten,
- Kosten für Wasserrechtsanträge.

---

5) Nrn. 10 und 11, Teil II, sowie Nr. 8, Teil II/Anlage 3 (ANBest-K), zu § 44 VV-LHO und Nr. 8.4 FöRiWWV.

6) Nach Angaben des Ministeriums vom Januar 2009 waren Ende 2008 insgesamt 199 Verwendungsnachweise noch nicht abschließend geprüft. 23 Verwendungsnachweise standen noch aus.

7) Nr. 1.3, Teil II, zu § 44 VV-LHO.

8) Das Ministerium bestimmt regelmäßig in seinen Bescheiden über die Zulassung einer Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Vorhabenbeginns, dass wasserrechtliche Zulassungen vor dem Baubeginn vorliegen müssen.

Des Weiteren wurden Ausgabepositionen doppelt abgerechnet, zur Finanzierung der Maßnahmen einzusetzende Einnahmen nicht berücksichtigt und überhöhte Ausgaben aufgeführt. Darüber hinaus wurden bei Bauzeitüberschreitungen vereinbarte Vertragsstrafen nicht geltend gemacht oder nicht durchgesetzt. All diese Punkte führten dazu, dass Ausgaben von insgesamt mehr als 180.000 € zu Unrecht in die Förderung einbezogen wurden.

Das Ministerium hat erklärt, es werde nach Anhörung der Maßnahmeträger die Rückforderung von Zuweisungen prüfen.

3. Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

a) auf die unverzügliche Vorlage ausstehender Verwendungsnachweise und einen zügigen Abbau der Arbeitsrückstände bei der Prüfung vorliegender Verwendungsnachweise - wie seinerzeit im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2000 zugesagt - hinzuwirken,

b) die gebotenen Folgerungen bei Verstößen gegen zuwendungsrechtliche Vorgaben zu ziehen, bestimmungswidrig in Anspruch genommene Fördermittel zurückzufordern und Zinsansprüche geltend zu machen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

Der Jahresbericht 2009 wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz am 3. Februar 2009 abschließend beraten und beschlossen.

gez. Klaus P. Behnke
Präsident

gez. Gabriele Binz
Vizepräsidentin

gez. Johannes Herrmann
Ltd. Ministerialrat

gez. Sylvia Schill
Ltd. Ministerialrätin

gez. Dr. Johannes Siebelt
Ltd. Ministerialrat

gez. Dr. Elke Topp
Ltd. Ministerialrätin

gez. Andreas Utsch
Ltd. Ministerialrat

Anlage 1
zu dem Beitrag Nr. 3
- Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung -

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben [1)]
- Laufende Rechnung -

Laufende Rechnung	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	Mio. €										
Steuern	6.546	6.831	7.278	7.260	6.878	6.718	6.921	7.182	7.169	7.862	8.800
Steuerähnliche Abgaben	93	89	97	93	71	76	77	64	62	48	46
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	155	172	168	165	195	159	154	156	142	135	132
Zinseinnahmen [2)]	28	31	29	63	54	88	57	60	165	230	281
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	1.961	1.818	1.931	2.233	2.250	1.938	2.125	1.900	1.604	1.645	1.660
Sonstige laufende Einnahmen [3)]	324	327	329	318	326	324	356	343	344	338	338
Einnahmen	9.107	9.268	9.832	10.132	9.774	9.303	9.690	9.705	9.486	10.258	11.257
Personalausgaben	4.373	4.362	4.495	4.560	4.681	4.632	4.713	4.775	4.661	4.734	4.630
Laufender Sachaufwand	775	766	820	838	847	1.122	1.079	1.076	1.003	980	1.014
Zinsausgaben	960	992	1.028	1.045	1.060	1.064	1.089	1.082	1.075	1.067	1.117
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	2.992	3.147	3.142	3.133	3.278	3.264	3.390	3.200	3.204	3.437	3.825
Schuldendiensthilfen	79	83	71	79	76	61	79	85	81	81	82
Ausgaben	9.179	9.350	9.556	9.655	9.942	10.143	10.350	10.218	10.024	10.299	10.668
Überschuss/Fehlbetrag (-)	- 72	- 82	276	477	- 168	- 840	- 660	- 513	- 538	- 41	589

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 ab 2002 im Vergleich zu den Vorjahren zu Veränderungen bei der Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben.

2) Die höheren Einnahmen in den Jahren 2005 bis 2007 sind insbesondere auf Zinsen aus Wohnungsbauvermögen (Kapitel 12 25 Titel 162 71) zurückzuführen.

3) Schuldendiensthilfen, Erstattungen von Verwaltungsausgaben, Gebühren, sonstige Einnahmen.

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Kapitalrechnung -

Kapitalrechnung	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	Mio. €										
Veräußerungserlöse [4)]	109	87	7	31	84	24	257	260	182	189	4
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	313	308	275	273	265	237	239	269	276	311	209
Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen [5)]	107	134	140	148	159	171	170	141	482	55	63
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	16	14	12	13	12	8	5	6	2	2	0
Einnahmen	545	543	434	465	520	440	671	676	942	557	276
Sachinvestitionen	426	343	352	364	373	158	164	139	131	158	93
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	490	517	511	482	481	485	577	492	472	465	452
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche und - ab 2007 - Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen	315	325	290	334	295	304	286	300	331	348	265
Darlehen [6)]	253	220	178	201	172	143	140	335	321	382	385
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	9	12	17	15	22	17	17	7	4	15	9
Erwerb von Beteiligungen	1	1	1	0	0	3	4	3	2	2	12
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	19	22	24	24	14	25	38	33	29	27	20
Ausgaben	1.513	1.440	1.373	1.420	1.357	1.135	1.226	1.309	1.290	1.397	1.236
Fehlbetrag	968	897	939	955	837	695	555	633	348	840	960

4) Die höheren Einnahmen in den Jahren 2003 bis 2006 betreffen im Wesentlichen Erlöse aus der Veräußerung von Forderungsvermögen (Wohnungsbauförderung).

5) Die höheren Einnahmen im Jahr 2005 resultieren insbesondere aus Darlehensrückflüssen aus Wohnungsbauvermögen (Kapitel 12 25 Titel 182 71).

6) Von den Ausgaben für die Jahre 2006 und 2007 entfallen insgesamt 180 Mio. € und 252 Mio. € auf Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz (Ausgabengruppe 861) sowie 126 Mio. € und 63 Mio. € auf Verstetigungsdarlehen nach § 34 LFAG/Zuführungen aus dem Stabilisierungsfonds nach § 5a LFAG (Kapitel 20 06 Titel 853 01).

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Besondere Finanzierungsvorgänge [7] -

Besondere Finanzierungsvorgänge	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	Mio. €										
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	3.429	4.630	3.762	2.704	2.444	3.539	4.439	6.110	5.387	5.624	6.296
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken [8]	2	23	2	25	354	97	4	0	31	1	1
Einnahmen	3.431	4.653	3.764	2.729	2.798	3.636	4.443	6.110	5.418	5.625	6.297
Schuldentilgung	2.389	3.669	2.960	1.911	1.749	2.023	3.127	4.834	4.377	4.734	5.690
Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke [9]	7	7	145	341	47	81	111	132	156	10	262
Ausgaben	2.396	3.676	3.105	2.252	1.796	2.104	3.238	4.966	4.533	4.744	5.952
Überschuss	1.035	977	659	477	1.002	1.532	1.205	1.144	885	881	345

7) Ohne haushaltstechnische Verrechnungen.

8) Den höheren Einnahmen in den Jahren 2001 und 2002 liegen im Wesentlichen Entnahmen aus den Ausgleichsrücklagen zugrunde.

9) Die höheren Ausgaben in den Jahren 1999 und 2000 sind insbesondere auf Zuführungen an die Ausgleichsrücklagen zurückzuführen. In den Jahren 2001 bis 2005 waren 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; ab dem Jahr 2006 sind die Zuführungen der Gruppe 861 "Darlehen an öffentliche Unternehmen und öffentliche Einrichtungen" und somit der Kapitalrechnung zugeordnet. Die höheren Einnahmen im Jahr 2007 beruhen vor allem auf der außerplanmäßigen Bildung einer Ausgleichsrücklage (Kapitel 20 02 Titel 919 01 - vgl. Vorlagen 15/1884 und 15/1920).

Anlage 2
zu dem Beitrag Nr. 3
- Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung -

Empfehlungen des Rechnungshofs zur Wiedererlangung und Sicherung der Gestaltungsfähigkeit des Haushalts:

- Eine Verringerung der Neuverschuldung mit dem Ziel eines bald möglichen Haushaltsausgleichs ohne Neuverschuldung muss konsequent weiterverfolgt werden. Eine schrittweise Rückführung der Verschuldung muss folgen.

- Mehreinnahmen und Minderausgaben im Haushaltsvollzug sind - soweit verfügbar - vorrangig zur Verringerung der Neuverschuldung 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 [1)] einzuhalten und nach Möglichkeit zu unterschreiten.

- Für den Haushaltsvollzug ist in allen Aufgabenbereichen eine strenge Ausgabendisziplin sicherzustellen.

- Neue Aufgaben oder Aufgabenerweiterungen sind vorrangig durch Einsparungen in anderen Bereichen zu finanzieren.

- Die Personalausgaben sind weiter zu begrenzen.

- Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sind im Hinblick auf die anteilige 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 gestaltbaren Finanzhilfen bestehen,
  - -- ob bei allen Landesbeteiligungen die gesetzlichen Voraussetzungen (u. a. wichtiges Landesinteresse) gegeben sind.

- Alle erteilten Verpflichtungsermächtigungen sind dahingehend zu prüfen, ob sie im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage ausgabewirksam werden müssen.

- 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.

---

1) Nach dem Beschluss des Finanzplanungsrats vom 10. November 2006 streben Bund, Länder und Gemeinden an, ihr Ausgabenwachstum in den Jahren 2007 bis 2010 auf 1 % im Jahresdurchschnitt zu begrenzen. Mit Beschluss vom 2. Juli 2008 hat der Finanzplanungsrat u. a. festgestellt, dass auf dem Weg zu einem strukturellen Haushaltsausgleich die Zuwachsrate der Ausgaben mittelfristig deutlich unterhalb der Zuwachsrate der Gesamteinnahmen liegen muss.