

Unterrichtung

durch den Rechnungshof

Jahresbericht 1998

Inhalt

	Seite
Vorbemerkungen	4
Tz. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 1997 nach § 97 LHO durch den Rechnungshof	7
Tz. 2 Abwicklung des Landeshaushalts 1997	7
Tz. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung	18
Tz. 4 Modellversuch zur Bewirtschaftung der Personalausgaben	35
Tz. 5 „Neues Steuerungsmodell“ im Forstbetrieb	46
Tz. 6 Erprobung neuer Haushaltsinstrumentarien bei ausgewählten Landesdienststellen	48
Tz. 7 Konversionsprojekte Flughafen Hahn, Flugplatz Zweibrücken und Flugplatz Bitburg	51
Tz. 8 Aufgabe der Beteiligung des Landes an den AKK-Gesellschaften in Ludwigshafen am Rhein	55
Tz. 9 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen in der Stadt Konz	62
Tz. 10 Förderung von Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen	66
Tz. 11 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landespolizeischule	70
Tz. 12 Dienstwohnungen des Landes	73
Tz. 13 Umbau und Erweiterung eines Thermalbads der Staatsbad Bad Dürkheim GmbH	77
Tz. 14 Förderung kommunaler Tiefbauvorhaben	79
Tz. 15 Haushalts- und Wirtschaftsführung von zwei landwirtschaftlichen Einrichtungen des Bezirksverbands Pfalz	83
- Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt Speyer	
- Lehr- und Versuchsanstalt für Viehhaltung Neumühle	
Tz. 16 Haushalts- und Wirtschaftsführung von drei Einrichtungen der Agrarverwaltung des Landes	88
- Bildungsseminar für die Agrarverwaltung Emmelshausen	
- Landesanstalt für Bienezucht Mayen	
- Zentraler Weinvertrieb der Staatsweingüter Oppenheim	
Tz. 17 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesanstalt für Pflanzenbau und Pflanzenschutz Mainz	94
Tz. 18 Haushalts- und Wirtschaftsführung der städtischen Krankenhäuser Pirmasens und Kemperhof Koblenz	97
Tz. 19 Verwaltungsaufwand beim Vollzug der Abwasserabgabengesetze	101

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 4. Februar 1999 zugeleitet.

	Seite
Tz. 20 Automation in der Landesforstverwaltung.....	104
Tz. 21 Verwendung von Mitteln Dritter für die Forschung an der Universität Kaiserslautern.....	106
Tz. 22 Organisation und Personaleinsatz der Staatlichen Studienseminare.....	111

Abkürzungen

Amtsbl.	Amtsblatt des Kultusministeriums
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DV	Datenverarbeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
GAmtsBl.	Gemeinsames Amtsblatt der Ministerien für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung und für Kultur, Jugend, Familie und Frauen
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Rheinland-Pfalz
ku	künftig umzuwandeln (Stelle)
kw	künftig wegfallend (Stelle)
LHO	Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz
LV	Verfassung für Rheinland-Pfalz
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OVG	Oberverwaltungsgericht
UStG	Umsatzsteuergesetz
VV	Verwaltungsvorschrift

Vorbemerkungen

1. Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den Jahresbericht 1998 (Artikel 120 Abs. 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz; § 97 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung). In dem Bericht ist das Ergebnis der Prüfung durch den Rechnungshof zusammengefasst, soweit es für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein kann. Der Bericht enthält neben den aktuellen Prüfungsergebnissen des Jahres 1998 auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren (§ 97 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung). Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 1997, das Gegenstand des nächsten Entlastungsverfahrens sein wird.

An den Prüfungen wirkten vielfach auch die Staatlichen Rechnungsämter Koblenz, Neustadt an der Weinstraße und Trier mit, die als nachgeordnete Stellen des Rechnungshofs eingerichtet sind.

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

2. Mit der Darstellung der wesentlichen Ergebnisse aus der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes erfüllt der Rechnungshof seinen Verfassungs- und Gesetzesauftrag. Landtag und Landesregierung erhalten Aufschlüsse darüber, in welchen Bereichen die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu verbessern ist.
3. Die geprüften Verwaltungen erhielten Gelegenheit, sich zu den Prüfungsergebnissen zu äußern (§ 96 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung). Wesentliche Stellungnahmen sind bei der Darstellung der Prüfungsergebnisse berücksichtigt, soweit sie dem Rechnungshof bis zur endgültigen Beschlussfassung durch das Kollegium über den Jahresbericht am 21. Dezember 1998 vorgelegen haben.
4. Der Rechnungshof hat Prüfungsergebnisse beim Konversionsprojekt Flugplatz Zweibrücken, die geheimzuhaltende Angelegenheiten (vertrauliche Angaben und schutzbedürftige Geschäftsgeheimnisse von privaten Unternehmen) betreffen, nach § 97 Abs. 4 Landeshaushaltsordnung dem Präsidenten des Landtags sowie dem Ministerpräsidenten und dem Minister der Finanzen gesondert mitgeteilt (vgl. auch Beitrag „Konversionsprojekte Flughafen Hahn, Flugplatz Zweibrücken und Flugplatz Bitburg“).
5. Zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung ist im Zuge der Erprobung neuer Haushaltsinstrumentarien durch § 6 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 1998/1999 – wie auch in den Haushaltsjahren 1996 und 1997 – zugelassen, in einigen im Einzelnen benannten Verwaltungsbereichen in Modellprojekten Ausnahmefähigkeiten nach der Landeshaushaltsordnung in größerem Umfang in Anspruch zu nehmen und Pilotprojekte durchzuführen. Ergebnisse einzelner, im Jahr 1997 begonnener Prüfungen sind in diesem Jahresbericht in den Beiträgen „Neues Steuerungsmodell“ im Forstbetrieb“ und „Erprobung neuer Haushaltsinstrumentarien bei ausgewählten Landesdienststellen“ dargestellt ¹⁾.

Insbesondere hat der Rechnungshof auch die Auswirkungen des im Haushaltsjahr 1997 erstmals zugelassenen Modellversuchs der selbstgesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben der Hauptgruppe 4 (§ 6 Abs. 2 Landeshaushaltsgesetz 1997) geprüft. Die Ergebnisse dieser weiteren Prüfung sind ebenfalls in diesem Jahresbericht enthalten.

6. Der Rechnungshof hat bei der AKK-Sendezentrale Beteiligungs-GmbH und der AKK-Sendezentrale GmbH & Co. KG in Ludwigshafen am Rhein die zweckentsprechende Verwendung der Mittel, die in Verbindung mit der Übertragung der Gesellschaftsanteile vom Land an die P.O.S. Medien Beteiligungs GmbH in Kiel geleistet worden waren, für die Jahre 1995 bis 1997 geprüft. In das Prüfungsverfahren einbezogen waren auch die Maßnahmen des Ministeriums der Finanzen und des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau im Zusammenhang mit der Aufgabe der Beteiligung des Landes. Über das Ergebnis der Prüfung bei den Ministerien wurde der Haushalts- und Finanzausschuss mit Sonderbericht vom 4. November 1998 (Landtagsvorlage 13/2455) vorab unterrichtet. Außerdem ist das Ergebnis der Prüfung in diesem Jahresbericht dargestellt.

Das wesentliche Ergebnis der Prüfung bei den AKK-Gesellschaften war Gegenstand eines vertraulichen Sonderberichts vom 4. November 1998, den der Rechnungshof in entsprechender Anwendung von § 97 Abs. 4 Landeshaushaltsordnung nur den geprüften Gesellschaften selbst sowie dem Präsidenten des Landtags, dem Ministerpräsidenten, dem Minister der Finanzen und dem Minister für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau zugeleitet hat. Darüber hinaus hat der Präsident des Rechnungshofs am 3. Dezember 1998 den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags in vertraulicher Sitzung mündlich über die in diesem Sonderbericht getroffenen Feststellungen unterrichtet.

1) Aus Gründen der Aktualität wurden Ergebnisse der Prüfung bei ausgewählten Landesdienststellen dem Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags am 6. April 1998 vorab mitgeteilt (Landtagsvorlage 13/1838). Der Ausschuss hat den Bericht in seiner 39. Sitzung am 21. April 1998 behandelt.

7. Auf der Grundlage einer am 13./19. August 1997 zwischen der SR Sport+Reisen GmbH, Koblenz, und dem Rechnungshof geschlossenen Vereinbarung hat der Rechnungshof bestimmte Bereiche der Wirtschaftsführung der Gesellschaft in den Haushaltsjahren 1989/1990 bis 1995/1996 geprüft. Die Prüfungsmittelungen wurden der Gesellschaft und dem Ministerium der Finanzen am 28. Juli 1998 übersandt. Auf der Grundlage seiner Prüfungsfeststellungen und der Stellungnahme der Gesellschaft hat der Rechnungshof unter dem 22. Oktober 1998 einen vertraulichen Sonderbericht erstellt, den er der Gesellschaft sowie entsprechend § 97 Abs. 4 Landeshaushaltsordnung dem Präsidenten des Landtags, dem Ministerpräsidenten und dem Minister der Finanzen zugeleitet hat. Der Haushalts- und Finanzausschuss wurde am 19. November 1998 vom Präsidenten des Rechnungshofs in vertraulicher Sitzung mündlich über die in dem Sonderbericht enthaltenen Feststellungen unterrichtet.
8. Der Rechnungshof hat nach Art. 3 § 30 Abs. 3 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Zweiten Deutschen Fernsehens, Mainz, (ZDF) in den Haushaltsjahren 1993 und 1994 geprüft. Die Prüfungsmittelungen wurden entsprechend der genannten Vorschrift am 27. März 1998 nur der Anstalt und den Landesregierungen zugeleitet.

Nach der Vereinbarung zwischen dem Rechnungshof und dem ZDF vom 20. Juli 1997 hat die Anstalt am 29. April 1998 die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung im Einvernehmen mit dem Rechnungshof den Präsidenten der Landesparlamente übermittelt (Landtagsvorlage 13/1981) und eine mit dem Rechnungshof abgestimmte Presseerklärung veröffentlicht.

Am 26. Mai 1998 hatte der Rechnungshof erstmals Gelegenheit, dem Finanzausschuss des Verwaltungsrats der Anstalt die wesentlichen Prüfungsfeststellungen zu erläutern und mit ihm zu erörtern. Es bestand Einvernehmen, auch bei künftigen Prüfungen entsprechend zu verfahren.

Am 25. Juni 1998 hat sich der Haushalts- und Finanzausschuss und am 17. September 1998 der Medienpolitische Ausschuss mit der Landtagsvorlage befasst.

9. Der Rechnungshof hat nach § 18 Abs. 3 des Staatsvertrags über den Südwestfunk (SWF) die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die vorläufigen Jahresabschlüsse des SWF, Baden-Baden, in den Haushaltsjahren 1993 bis 1995 geprüft. Die Prüfungsmittelungen wurden am 26. August 1998 entsprechend dem Staatsvertrag nur der Anstalt sowie den Landesregierungen von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz zugeleitet.

Nach § 35 des Staatsvertrags über den Südwestrundfunk, Stuttgart, (SWR) werden künftig die Rechnungshöfe der Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz die Haushalts- und Wirtschaftsführung des SWR gemeinsam prüfen. Das Prüfungsrecht umfasst auch die Wirtschaftsführung von Unternehmen des privaten Rechts, an denen der SWR unmittelbar, mittelbar oder zusammen mit anderen Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Mehrheit beteiligt ist und deren Gesellschaftsvertrag oder Satzung diese Prüfung durch die Rechnungshöfe vorsieht. Eine Prüfungsvereinbarung zwischen den Rechnungshöfen ist in Vorbereitung. Nach § 35 Abs. 3 des Staatsvertrags über den SWR wird das Ergebnis der Prüfung der Anstalt den Landtagen und den Landesregierungen von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz mitgeteilt.

10. Im Jahr 1998 hat der Rechnungshof beim Ministerium der Finanzen mit der Prüfung des Einsatzes derivater Finanzinstrumente im Rahmen der Schuldenverwaltung begonnen. Zu der Prüfung hat der Rechnungshof ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen als Sachverständigen hinzugezogen (§ 94 Landeshaushaltsordnung). Der Rechnungshof wird nach dem Abschluss des Prüfungsverfahrens im Laufe des Jahres 1999 den Landtag und die Landesregierung über die wesentlichen Prüfungsergebnisse in einem gesonderten Bericht unterrichten.
11. Der Rechnungshof wird – wie im Vorjahr – die Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände, soweit sie nicht für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein können, in einem Bericht zusammenfassend darstellen. Der Kommunalbericht, der zur beratenden Unterrichtung von Landtag und Landesregierung als Landtagsdrucksache veröffentlicht werden soll, wird vom Rechnungshof voraussichtlich im zweiten Vierteljahr 1999 abgeschlossen werden.
12. Die Prüfung der Jahresrechnung 1997 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz ²⁾, die dem Präsidenten des Rechnungshofs übertragen ist, ergab keine Feststellungen, die für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein können.

Die Prüfung der Jahresrechnung 1997 über die Ausgaben des Titels „Zur Verfügung des Ministerpräsidenten zur Förderung des Informationswesens und für Aufgaben auf kulturellem, sozialem, wirtschaftlichem Gebiet und dgl.“ ³⁾ wird zusammen mit der Prüfung der Rechnung für das Jahr 1998 durchgeführt werden.

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

3) Einzelplan 02 Ministerpräsident und Staatskanzlei, Kapitel 02 01 Titel 531 11.

13. Das Kollegium des Rechnungshofs hat den Jahresbericht in seinen Sitzungen am 26. Oktober, 11. und 30. November, 8., 14. und 21. Dezember 1998 beschlossen.

Dem Kollegium gehören an:

Präsident Dr. Paul Georg Schneider, Vizepräsident Volker Hartloff sowie die Leitenden Ministerialräte Horst Bereswill, Dr. Werner Brandenbusch, Heinrich Götz, Bernhard Krupp, Dr. Udo Rauch und Dietrich Schulte.

Tz. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 1997 nach § 97 LHO durch den Rechnungshof

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Landeshaushaltsrechnung 1997

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

Zur Haushaltsrechnung wird bemerkt:

- Die Haushaltüberschreitungen sind in Nr. 8 des Abschlussberichts zur Haushaltsrechnung (S. 29) und in der Zusammenstellung zur Übersicht 1 (S. 1097) mit 386 277 352,69 DM um 261 423,28 DM höher ausgewiesen als die Summe der Einzelpositionen in der Übersicht 1, die 386 015 929,41 DM beträgt (S. 951 bis 1096). Es handelt sich um Haushaltüberschreitungen von 189 252,83 DM bei Kapitel 03 12 Titel 533 01 und von 72 280,30 DM bei Kapitel 15 09 Titel apl. 439 01, die sowohl als überplanmäßige als auch als außerplanmäßige Ausgaben in der Zusammenstellung und im Abschlussbericht erfasst sind. Außerdem ist eine außerplanmäßige Ausgabe von 109,85 DM bei Kapitel 01 03 Titel apl. 656 01 in den Gesamtbeträgen nicht enthalten.

Das Ministerium der Finanzen hat mit Schreiben vom 25. November 1998 mitgeteilt, dass sich der Gesamtbetrag der Haushaltüberschreitungen entsprechend auf 386 015 929,41 DM ändere.

- Bei der stichprobenweisen Prüfung der Übereinstimmung der Rechnungsnachweisungen der Landeskassen mit der Haushaltsrechnung wurden in acht Fällen Abweichungen bei der Landeshochschulkasse festgestellt.

Das Ministerium der Finanzen hat mit Schreiben vom 17. November 1998 mitgeteilt, dass die Unstimmigkeiten „auf nicht vollzogene Berichtigungen nach Jahresschluss gemäß Nr. 27 zu § 71 VV-LHO zurückzuführen“ seien. Im Haushaltsjahr 1998 seien die Berichtigungen vorgenommen worden.

- Die Zuweisungen des Bundes für die Ausbildungsförderung als Darlehen sind abweichend von der zutreffenden Veranschlagung im Haushaltsplan 1997 (Kapitel 15 13 Titel 331 02) in der Haushaltsrechnung 1997 als Zuweisungen für laufende Zwecke bei der Gruppe 251 nachgewiesen.

Das Ministerium der Finanzen hat mit Schreiben vom 17. November 1998 mitgeteilt, dass die Einnahmen des Bundes fälschlicherweise bei den Titeln 251 02 und 251 03 verbucht worden seien. Die anordnende Stelle sei angewiesen, die entsprechenden Zuweisungen ab dem Haushaltsjahr 1998 bei Titel 331 02 zur Annahme anzuordnen.

Tz. 2 Abwicklung des Landeshaushalts 1997

Die Haushaltsrechnung 1997 war ausgeglichen. Die Einnahmen und Ausgaben betragen jeweils 25,7 Mrd. DM.

Die bereinigten Gesamtausgaben gingen im Vergleich zum Vorjahr um 237 Mio. DM (1,1 %) zurück.

Die Ausgabereste, zu deren Finanzierung Einnahmereste bei den Kreditaufnahmen gebildet wurden, erhöhten sich 1997 auf 603 Mio. DM gegenüber 573 Mio. DM im Vorjahr. Besonders stark stiegen die Ausgabereste bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen im Rahmen des kommunalen Steuerverbunds. Die Ausgabereste hatten einen Anteil von 2,4 % des Gesamthaushaltsansatzes gegenüber 2,3 % im Vorjahr.

Die Personalausgaben erhöhten sich um 1,1 %; sie nahmen 59,3 % der Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzzuweisungen des Landes in Anspruch gegenüber 57,8 % im Vorjahr.

Die Brutto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt betrug 6,7 Mrd. DM. Sie hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigungen in den Haushaltsgesetzen des laufenden Jahres und der Vorjahre.

1. Haushaltsrechnung

1.1 Haushaltsabschluss

Der Haushaltsabschluss für 1997 war ausgeglichen:

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
- Rechnungsergebnis -		
a) Nach der Landeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1997 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	25 656 381 921,33	25 656 381 921,33
b) Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahrs 1997 verbliebenen Haushaltsreste (netto), die auf das Haushaltsjahr 1998 übertragen wurden	602 850 041,02	602 850 041,02
c) Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Haushaltsjahrs 1997 verbliebenen Haushaltsreste	26 259 231 962,35	26 259 231 962,35
- Haushaltsermächtigung -		
d) Nach dem Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1997 beträgt das Haushalts-Soll	25 272 653 300,00	25 272 653 300,00
e) Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 1996 übernommenen Haushaltsreste (netto)	572 962 330,38	572 962 330,38
f) Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 1996 übernommenen Haushaltsreste	25 845 615 630,38	25 845 615 630,38
g) Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Haushaltsermächtigung (f) – Mehreinnahme/-ausgabe –	+ 413 616 331,97	+ 413 616 331,97
h) Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 1997	Ausgleich	

1.2 Rechnungsergebnisse

Die Rechnungsergebnisse in den Haushaltsjahren 1987 bis 1997 entwickelten sich wie folgt:

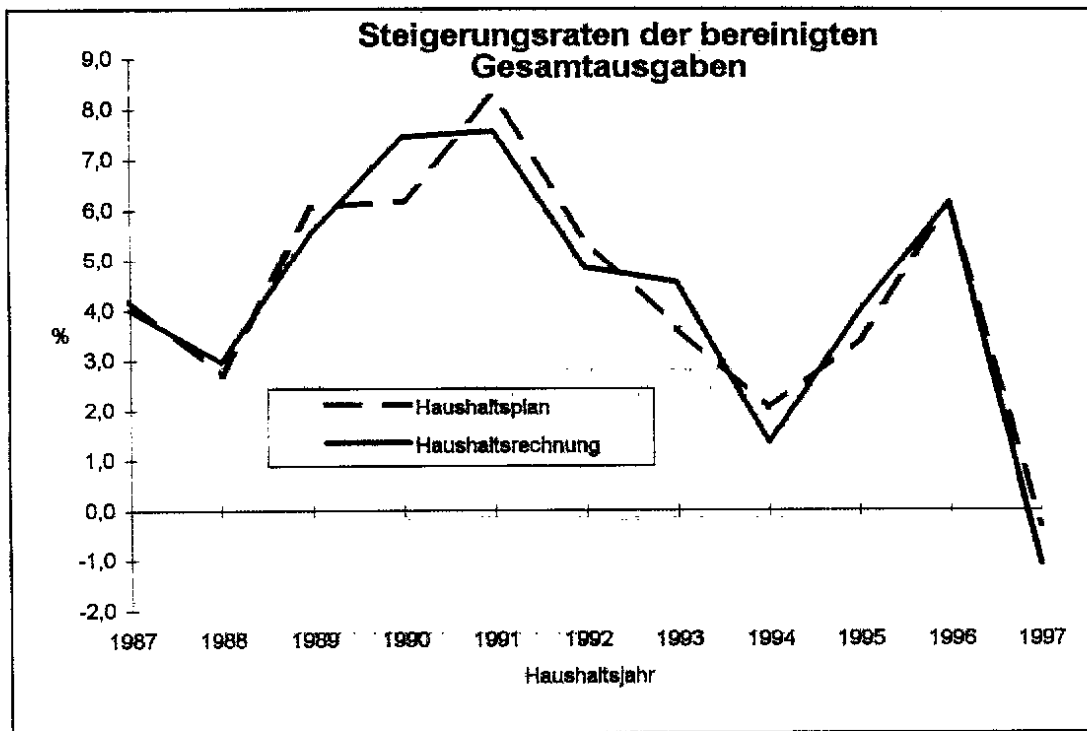
Haushaltsjahr	Einnahmen ⁴⁾	Ausgaben ⁴⁾	Fehlbetrag
	- Mio. DM -		
1987	15 233,3	15 233,3	-
1988	15 839,9	15 839,9	-
1989	16 764,2	16 764,2	-
1990	17 853,6	17 853,6	-
1991	19 172,0	19 172,0	-
1992	21 255,7	21 255,7	-
1993	22 664,2	22 664,2	-
1994	23 205,8	23 205,8	-
1995	24 155,4	24 155,4	-
1996	25 386,6	25 386,6	-
1997	25 686,3	25 686,3	-

4) Unter Berücksichtigung der Einnahme- und Ausgabereste.

1.3 Haushaltssteigerung

Die bereinigten Gesamtausgaben (Ausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Deckung von Fehlbeträgen) veränderten sich seit 1987 wie folgt ⁵⁾:

Haushaltsjahr	Ausgaben ⁶⁾			
	Haushaltsplan		Haushaltsrechnung ⁷⁾	
	Mio. DM	Anstieg %	Mio. DM	Anstieg %
1987	13 696	4,2	13 774	4,0
1988	14 069	2,7	14 182	3,0
1989	14 919	6,0	14 970	5,6
1990	15 840	6,2	16 085	7,4
1991	17 148	8,3	17 301	7,6
1992	18 076	5,4	18 138	4,8
1993	18 735	3,6	18 962	4,5
1994	19 118	2,0	19 218	1,4
1995	19 769	3,4	19 977	3,9
1996	20 975	6,1	21 207	6,2
1997	20 908	-0,3	20 970	-1,1



Nach der Haushaltsrechnung 1997 verringerten sich die bereinigten Gesamtausgaben gegenüber dem Vorjahr um 237 Mio. DM. Dies war u. a. auf rückläufige Ist-Ausgaben beim Vollzug der Abwasserabgabengesetze (- 115 Mio. DM) ⁸⁾, bei der Wohnungsbauförderung (- 69 Mio. DM) ⁹⁾ und bei kommunalen Finanzausgleichsleistungen (- 170 Mio. DM) ¹⁰⁾ zurückzuführen.

5) Ab 1996 sind u. a. die Auswirkungen der Bahnreform zu berücksichtigen.

6) Im Jahresbericht sind im Interesse einer übersichtlicheren Darstellung Zahlenangaben grundsätzlich gerundet.

7) Ohne Haushaltsreste.

8) Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten, Kapitel 14 12.

9) Einzelplan 12 Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung, Kapitel 12 25.

10) Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 06.

1.4 Haushaltsüberschreitungen

In der Übersicht 1 (S. 951 bis 1096) zur Haushaltsrechnung sind Haushaltsüberschreitungen in folgender Höhe ausgewiesen ¹¹⁾:

Überplanmäßige Ausgaben	341 128 979,29 DM
Außerplanmäßige Ausgaben	45 025 481,42 DM
Haushaltsvorgriffe	- 138 531,30 DM
Zusammen	386 015 929,41 DM

Bezogen auf die Haushaltsansätze (einschließlich der Haushaltsreste aus Vorjahren) betragen die Haushaltsüberschreitungen 1,5 %. Im Vorjahr betrug der Anteil 4,2 %.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen nach § 37 Abs. 1 LHO der Einwilligung des Ministers der Finanzen. In der Haushaltsrechnung sind 23 über- und außerplanmäßige Ausgaben mit insgesamt 224 950,55 DM ausgewiesen, denen der Minister der Finanzen nicht zugestimmt hat ¹²⁾. Im Vorjahr waren es 47 nicht genehmigte Haushaltsüberschreitungen mit einem Gesamtbetrag von 827 398,91 DM.

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

1.5 Ausgabereste und Vorgriffe

1.5.1 Die Ausgabereste und Vorgriffe betragen in den Jahren 1987 bis 1997:

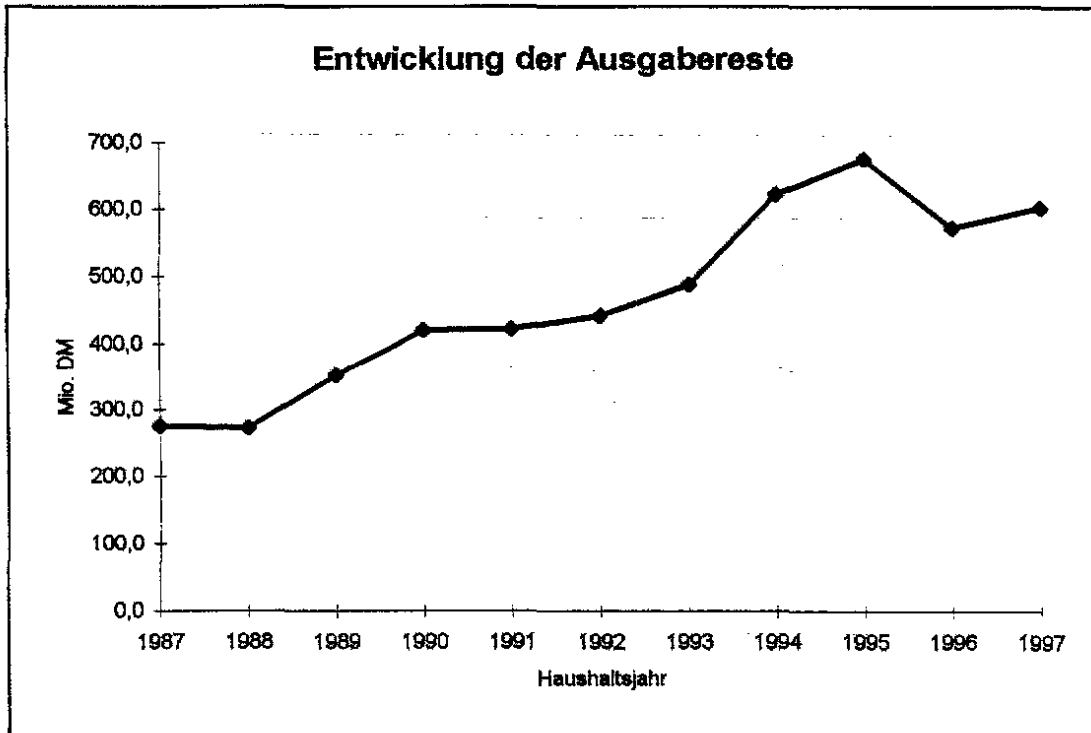
Haushaltsjahr	Ausgabereste	Vorgriffe
	- Mio. DM -	
1987	275,3	34,4
1988	272,5	9,6
1989	351,1	9,1
1990	420,5	36,9
1991	422,8	70,4
1992 ¹³⁾	441,3	46,6
1993	488,0	0,1
1994	622,1	3,6
1995	675,4	1,5
1996	573,0	0,1
1997	602,9	0,1

Die Ausgabereste (abzüglich Vorgriffe) beliefen sich 1997 auf 2,4 % des Gesamthaushaltsansatzes. Im Vorjahr betragen sie 2,3 %.

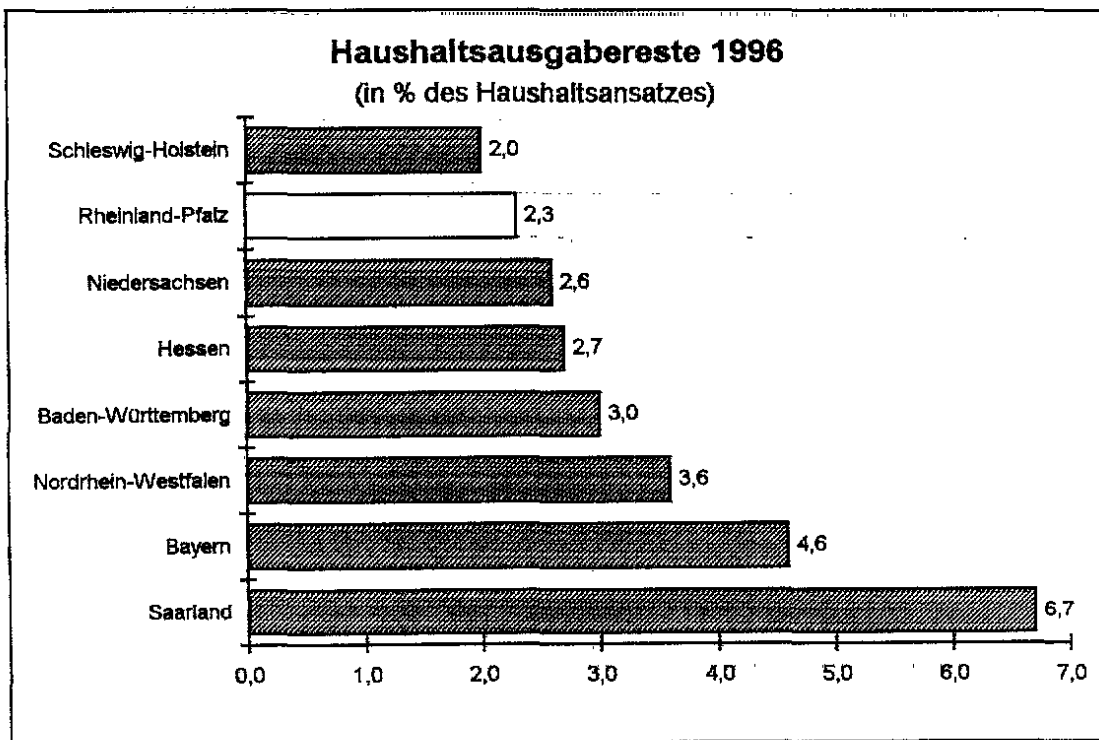
11) Die Haushaltsüberschreitungen sind in Nr. 8 des Abschlussberichts zur Haushaltsrechnung 1997 (S. 29) sowie in der Zusammenstellung zur Übersicht 1 (S. 1097) um 261 423,28 DM zu hoch ausgewiesen (vgl. Tz. 1 des Jahresberichts).

12) Davon entfallen auf
Erstattungen an den Gemeindeunfallversicherungsverband
Einzelplan 06 Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit,
Kapitel 06 32 Titel 636 01 38 754,89 DM,
Einzelplan 06 Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit,
Kapitel 06 32 Titel 636 02 96 554,57 DM.

13) Zugrunde gelegt wurden die Ergebnisse der Haushaltsrechnung. Nach dem Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 7. Mai 1993, Az.: 5919-429, waren Ausgabe- und Einnahmereste von 7 Mio. DM versehentlich nicht nachgewiesen.



1.5.2 Im Jahr 1996¹⁴⁾ lag Rheinland-Pfalz mit den Ausgaberesten im Verhältnis zum Haushaltsansatz unter dem Durchschnitt der Flächenländer (West) mit 3,3 %. Lediglich Schleswig-Holstein hatte geringere Ausgabereste als Rheinland-Pfalz:



14) Vergleichszahlen für 1997 lagen noch nicht vollständig vor.

1.5.3 Gegenüber 1996 stieg der Gesamtbetrag der Ausgabereste 1997 um 29,9 Mio. DM (+ 5,2 %). Von den 1997 gebildeten Ausgaberesten entfielen 390,4 Mio. DM (64,8 %) auf investive und 212,5 Mio. DM (35,2 %) auf konsumtive und sonstige Maßnahmen.

Die Ausgabereste von 602,9 Mio. DM ¹⁵⁾ im Jahr 1997 verteilten sich auf die Einzelpläne und die Ausgabe-Hauptgruppen wie folgt:

Einzelplan	Bezeichnung	Ausgabereste insgesamt		Hiervon entfallen auf ¹⁶⁾					
		Mio. DM	% des Haushaltsansatzes	Personal- ausgaben	Sächl. Verw.- Aus- gaben	Lfd. Zuwei- sungen und Zu- schüsse	Baumaß- nahmen	Sonst. Inves- titionen und Inv.- Förd.	Beson- dere Finan- zierungs- ausgaben
- Mio. DM -									
01	Landtag	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
02	Ministerpräsident und Staatskanzlei	2,1	3,8	0,0	1,2	0,0	0,0	0,9	0,0
03	Ministerium des Innern und für Sport	34,0	1,6	3,3	6,1	15,8	0,0	8,8	0,0
04	Ministerium der Finanzen	3,0	0,3	0,0	0,2	0,5	0,0	2,3	0,0
05	Ministerium der Justiz	0,5	0,1	0,4	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
06	Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit	36,0	1,7	0,0	0,5	27,3	0,0	8,2	0,0
08	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	41,9	1,8	0,0	0,6	8,2	0,1	33,0	0,0
09	Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen	38,8	4,7	1,3	1,9	25,9	0,0	9,7	0,0
10	Rechnungshof	0,1	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
12	Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbau- förderung	146,5	19,8	0,0	0,0	0,5	25,6	120,4	0,0
14	Ministerium für Um- welt und Forsten	125,5	16,9	7,6	13,6	7,0	5,6	91,7	0,0
15	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung	28,0	0,5	3,6	3,9	7,0	0,0	13,5	0,0
20	Allgemeine Finanzen	146,5	1,7	0,0	1,2	74,5	0,0	70,4	0,4
	Insgesamt	602,9	2,4	16,1	29,3	166,7	31,4	359,0	0,4

15) Ausgabereste 602,99 Mio. DM abzüglich 0,14 Mio. DM Vorgriffe.

16) Differenzen bei den Summen entstehen durch Rundungen.

Nach der Haushaltsrechnung 1997 haben sich die Ausgabereste gegenüber dem Vorjahr wie folgt verändert:

Ausgabereste	1996 ¹⁷⁾		1997		Veränderungen 1997 zu 1996
	Mio. DM	Anteil an den Resten insgesamt %	Mio. DM	Anteil an den Resten insgesamt %	Mio. DM
Personalausgaben	11,4	1,99	16,1	2,67	+ 4,7
Sächliche Verwaltungs- ausgaben	32,1	5,60	29,3	4,86	- 2,8
Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	42,8	7,47	166,7	27,65	+ 123,9
Baumaßnahmen	190,2	33,19	31,4	5,21	- 158,8
Sonstige Investitionen und Investitions- förderungsmaßnahmen	296,4	51,73	359,0	59,55	+ 62,6
Besondere Finanzierungs- ausgaben	0,1	0,02	0,4	0,06	+ 0,3
Insgesamt	573,0	100,00	602,9	100,00	+ 29,9

Im Jahr 1997 ergab sich ein Rückgang der Ausgabereste bei den Baumaßnahmen und Sonstigen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen um 96,2 Mio. DM. Gleichzeitig war bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen ein erheblicher Anstieg um 123,9 Mio. DM auf nahezu das Vierfache zu verzeichnen.

Ein wesentlicher Teil der Ausgabereste betraf Ausgabepositionen, denen zweckgebundene Einnahmen (z. B. Feuerschutzsteuer, Abwasserabgabe) und Steuern aus dem Steuerverbund für Leistungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gegenüberstanden (z. B. Bedarfszuweisungen aus dem Ausgleichsstock, Zuweisungen aus dem Investitionsstock).

Das Ministerium der Finanzen hat dazu mit Schreiben vom 17. November 1998 auf die verhältnismäßig hohe Investitionsquote hingewiesen. Ergänzend hat es mit Schreiben vom 7. Dezember 1998 ausgeführt, dass vom Grundsatz der Gesamtdeckung auszugehen sei. Eine unmittelbare Auswirkung auf die Höhe der Nettokreditaufnahme im Jahr 1997 sei nicht vorhanden, denn die Übertragung von Ausgaberesten könne nicht isoliert betrachtet werden. Das Ministerium hat weiter bemerkt, „Probleme bei der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze können sich erst dann ergeben, wenn in erheblichem Umfang Reste im nichtinvestiven Bereich abgebaut, d. h. wenn gleichzeitig dort auch keine neuen gebildet würden.“

Der Rechnungshof bemerkt, dass zur Finanzierung der Ausgabereste ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen ¹⁸⁾ gebildet ist. Dies betrifft auch Ausgabereste für laufende Zuweisungen, zu deren Finanzierung nach der Planung zweckgebundene Einnahmen und Steuerverbundmittel vorgesehen waren. Folge davon ist, dass in künftigen Jahren zusätzliche Kreditaufnahmen u. a. für Verpflichtungen aus Vorjahren für laufende Zuweisungen erforderlich werden können. Dabei ist sicherzustellen, dass die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze (Art. 117 LV, § 18 Abs. 1 LHO) eingehalten wird.

17) Unter Berücksichtigung von Umsetzungen auf andere Haushaltsstellen.

18) Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 05 Titel 325 01.

1.6 Mehr- und Mindereinnahmen und -ausgaben gegenüber dem Haushalts-Soll (einschließlich Haushaltsreste)

1.6.1 Die Einnahmen erhöhten (+)/verringerten (-) sich gegenüber dem Haushalts-Soll:

	Mio. DM
Steuern und steuerähnliche Abgaben	- 329,8
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst u. dgl.	+ 154,7
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	+ 416,5
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	+ 172,2
Zusammen	+ 413,6

1.6.2 Die Ausgaben erhöhten (+)/verringerten (-) sich gegenüber dem Haushalts-Soll:

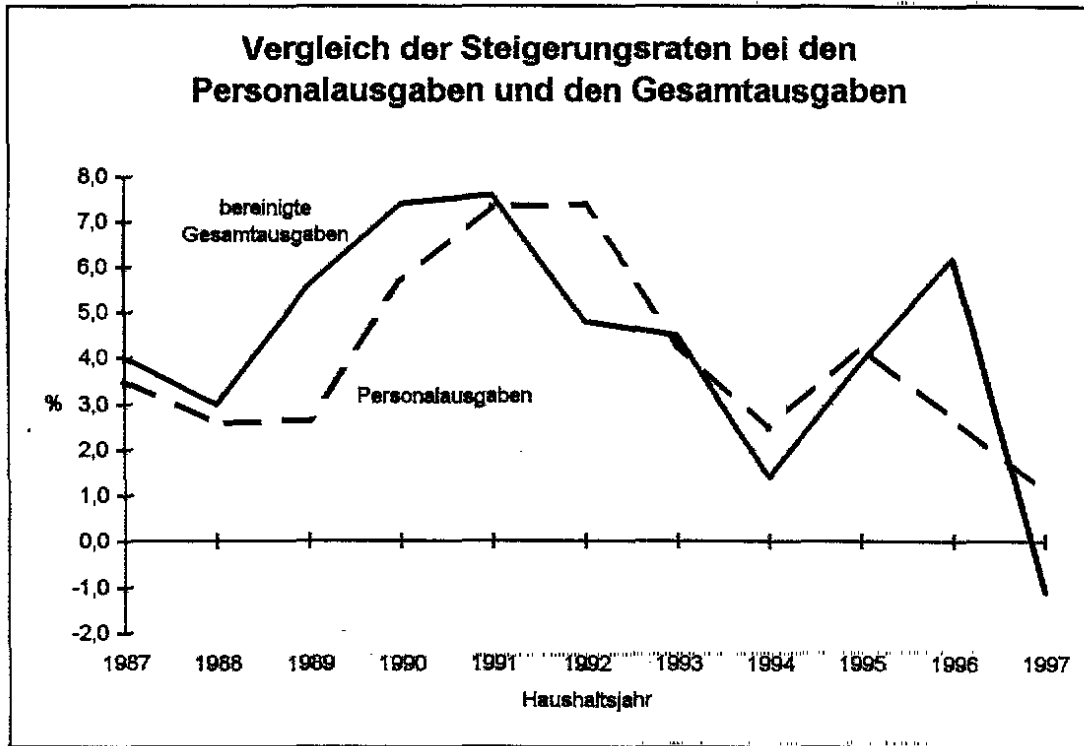
	Mio. DM
Personalausgaben	- 13,7
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	+ 359,5
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	+ 21,9
Baumaßnahmen	- 102,9
Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	+ 129,5
Besondere Finanzierungsausgaben	+ 19,3
Zusammen	+ 413,6

1.7 Personalausgaben

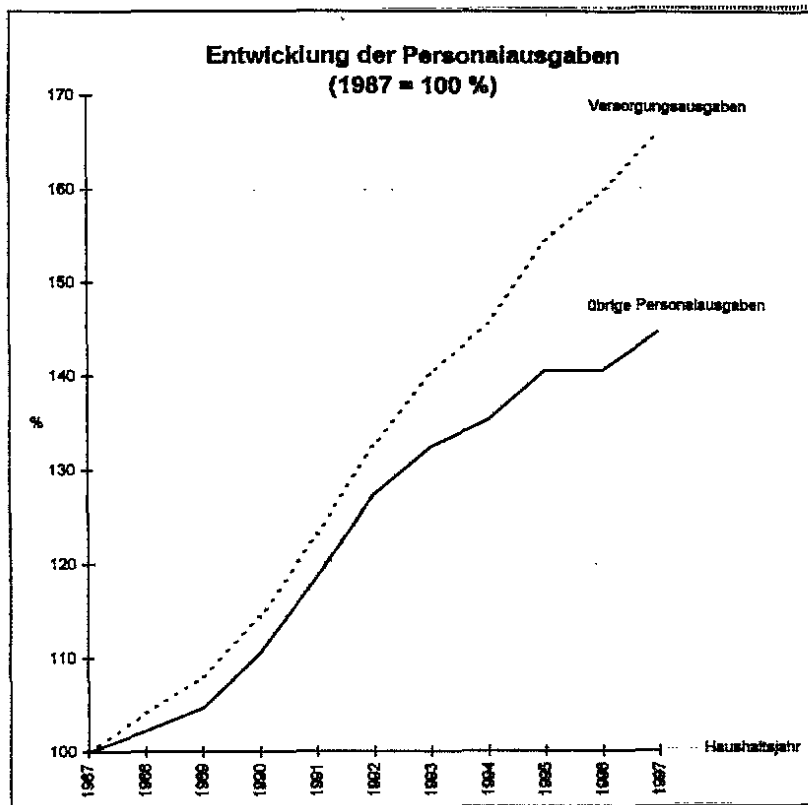
1.7.1 Die Personalausgaben und ihre Steigerungsraten betragen in den Jahren 1987 bis 1997:

Haushalts-jahr	Personalausgaben		Erhöhung gegenüber Vorjahr	
	- Ist - Mio. DM		Mio. DM	%
1987	5 765		198	3,5
1988	5 912		147	2,6
1989	6 069		157	2,7
1990	6 413		344	5,7
1991	6 885		472	7,4
1992	7 394		509	7,4
1993	7 712		318	4,3
1994	7 902		190	2,5
1995	8 238		336	4,3
1996	8 460		222	2,7
1997	8 552		92	1,1

Während die bereinigten Gesamtausgaben um 1,1 % und die Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzausgaben des Landes um 1,6 % gegenüber dem Vorjahr zurückgingen, stiegen die Personalausgaben 1997 um 1,1 %. Ohne die Ausgliederungen aus dem Landeshaushalt belief sich die Steigerungsrate bei den Personalausgaben auf 1,8 %.

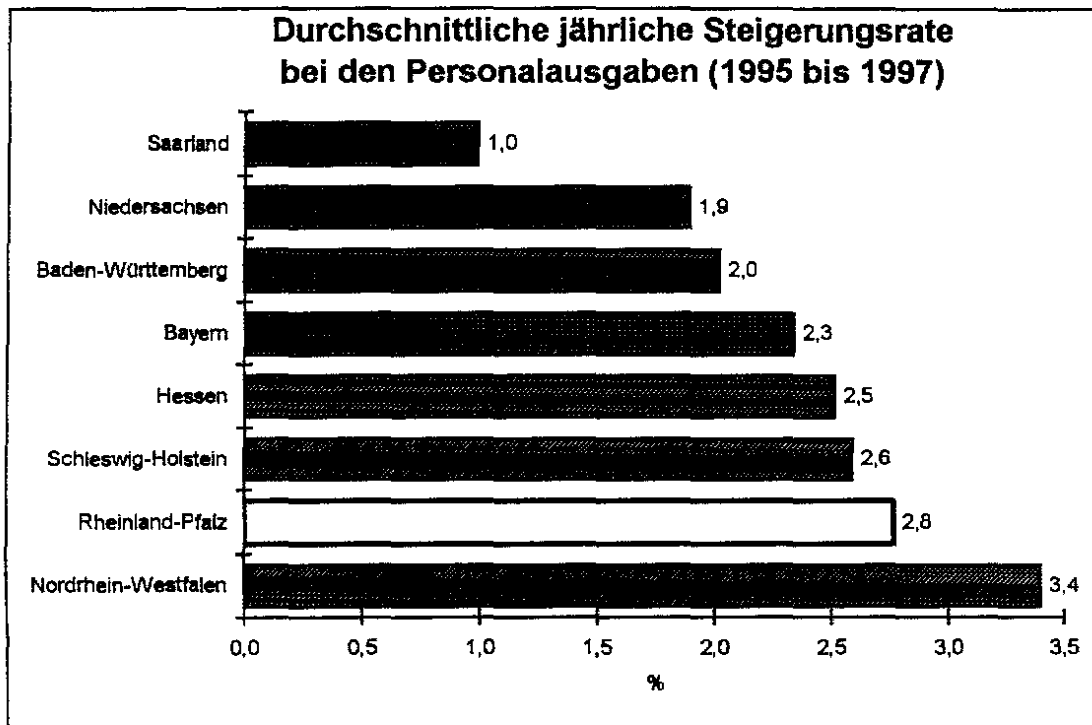


1.7.2 Die Personalausgaben stiegen von 1987 bis 1997 insgesamt um 48,3 % an. In diesem Zeitraum erhöhten sich die Versorgungsausgaben einschließlich Beihilfen für Versorgungsempfänger um 65,8 %. Dabei nahmen die Versorgungsausgaben in allen Jahren stärker zu als die übrigen Personalausgaben.



1.7.3 Im Einzelnen veränderten sich die Personalausgaben der Flächenländer (West) in den Jahren 1995 bis 1997:

Länder	Anstieg der Personalausgaben in %		
	1995	1996	1997 (vorläufig)
Baden-Württemberg	4,5	1,9	- 0,4
Bayern	4,6	2,2	0,1
Hessen	4,8	1,6	1,0
Niedersachsen	3,8	1,2	0,6
Nordrhein-Westfalen	5,3	2,6	2,0
Rheinland-Pfalz	4,3	2,7	1,1
Saarland	3,3	1,2	- 1,5
Schleswig-Holstein	4,2	2,1	1,3



Die Erhöhung der Personalausgaben des Landes von 1995 bis 1997 betrug durchschnittlich 2,8 % im Jahr.

Zu allen Vergleichsangaben ist zu bemerken, dass sie infolge von Ausgliederungen von Aufgabenbereichen nur eingeschränkt aussagefähig sind.

1.7.4 Die Personalausgaben beanspruchten die Steuereinnahmen und die allgemeinen Finanzausweisungen des Landes in erheblichem Maße. In den Jahren 1987 bis 1997 ergab sich folgende Entwicklung:

Haushaltsjahr	Steuern			Steuern, steuerähnliche Abgaben, Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, Ergänzungszuweisungen des Bundes		
	Mio. DM	Anstieg	Beanspruchung durch Personalausgaben	Mio. DM	Anstieg	Beanspruchung durch Personalausgaben
		%	%		%	%
1987	8 960	6,8	64,3	9 726	4,9	59,3
1988	9 545	6,5	61,9	10 485	7,8	56,4
1989	10 287	7,8	59,0	11 262	7,4	53,9
1990	10 099	- 1,8	63,5	11 196	- 0,6	57,3
1991	10 857	7,5	63,4	12 145	8,5	56,7
1992	11 685	7,6	63,3	13 318	9,7	55,5
1993	12 029	2,9	64,1	13 839	3,9	55,7
1994	11 967	- 0,5	66,0	13 698	- 1,0	57,7
1995	12 845	7,3	64,1	14 201	3,7	58,0
1996	13 055	1,6	64,8	14 649	3,2	57,8
1997	12 802	- 1,9	66,8	14 419	- 1,6	59,3

Im Wesentlichen als Folge des Rückgangs der Steuereinnahmen und allgemeinen Finanzausweisungen nahm die Beanspruchung dieser Einnahmen durch Personalausgaben im Jahr 1997 deutlich zu. Sie stieg auf 59,3 % gegenüber 57,8 % im Vorjahr und erreichte damit den höchsten Wert der letzten zehn Jahre.

1.8 Kreditermächtigung

1.8.1 Kredite am Kreditmarkt

Kreditermächtigung ¹⁹⁾	6 287 900 000,00 DM
Einnahmereste, die aus dem Haushaltsjahr 1996 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	572 962 330,38 DM
Nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung des Haushaltsjahrs 1996 (§ 18 Abs. 3 LHO)	546 402 876,35 DM
Kredite zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen ²⁰⁾	450 000 000,00 DM
Kreditermächtigung insgesamt	<u>7 857 265 206,73 DM</u>
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	6 258 030 240,85 DM
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten (Kapitel 20 05 Titel 325 03)	450 000 000,00 DM
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 1998 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	602 850 041,02 DM
Insgesamt	<u>7 310 880 281,87 DM</u>

Das Ministerium der Finanzen griff im Haushaltsvollzug 1997 zur Deckung des Finanzbedarfs unter Berufung auf § 18 Abs. 3 LHO auf die nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung des Jahres 1996 (Rest-Kreditermächtigung) in Höhe von 546 402 876,35 DM zurück. In der Haushaltsrechnung 1997 (S. 16) ist eine Rest-Kreditermächtigung des Jahres 1997 von 546 384 924,86 DM ausgewiesen. Durch diese Verfahrensweise wird der Kreditrahmen für das laufende Jahr erhöht, ohne dass der Landtag in seiner Eigenschaft als Budgetgesetzgeber über die zusätzliche Inanspruchnahme beschließt. Er kann insofern auch keine Entscheidung treffen, anstatt einer Kreditaufnahme Einsparungen vorzunehmen.

Im Rahmen einer vor dem Bundesverfassungsgericht anhängigen Organklage wird eine Entscheidung zur verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze erwartet. Diese Entscheidung kann auch Auswirkungen auf die haushaltsrechtliche Beurteilung der Erweiterung des Kreditrahmens durch Kreditermächtigungen aus Vorjahren haben.

19) § 2 Abs. 1 Nachtragshaushaltsgesetz 1997 i. V. m. Nr. 1 des Kreditfinanzierungsplans 1997.

20) Nach § 2 Abs. 2 Landshaushaltsgesetz 1997 war der Minister der Finanzen ermächtigt, zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen Kredite bis zu 500 Mio. DM aufzunehmen. Das Ministerium der Finanzen hat mit Schreiben vom 21. Oktober 1998 mitgeteilt, dass es bei neun Krediten mit einem Gesamtbetrag von 450 Mio. DM das Recht zur vorzeitigen Kündigung genutzt habe.

1.8.2 Kredite aus dem öffentlichen Bereich

Kreditermächtigung ²¹⁾	30 507 000,00 DM
Außerdem war der Minister der Finanzen ermächtigt ²²⁾ , weitere Kredite von Bund, Ausgleichsfonds oder Bundesanstalt für Arbeit aufzunehmen, falls diese über die im Haushaltsplan veranschlagten Beträge hinaus weitere Kreditmittel zur Erfüllung bestimmter Zwecke zur Verfügung stellen	25 000 000,00 DM
Darlehen vom Bund zur Förderung des Wohnungs- und Städtebaues (Kapitel 12 25 Titel 311 71)	30 915 545,00 DM

Die Schuldenaufnahmen beim Bund hielten sich in den Grenzen der Kreditermächtigung.

Tz. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung

Der finanzielle Handlungsspielraum des Landes wurde im Haushaltsjahr 1997 weiter eingengt, wie folgende Daten und Kennziffern zeigen:

- Die laufenden Ausgaben überstiegen die laufenden Einnahmen.
- Die Investitionsausgaben waren - bei überdurchschnittlicher Investitionsquote - rückläufig.
- Die Zinssteuerquote und die Kreditfinanzierungsquote stiegen an.
- Die Verschuldung erhöhte sich auf über 33 Mrd. DM.

Die laufenden Einnahmen gingen - vor allem wegen rückläufiger Steuereinnahmen - gegenüber dem Vorjahr um 1,5 % zurück. Sie reichten nicht aus, um die laufenden Ausgaben zu decken. Der Fehlbetrag der laufenden Rechnung belief sich auf 140 Mio. DM. In den vier Jahren zuvor waren noch Überschüsse erzielt worden, die sich allerdings von 965 auf 457, 390 und 157 Mio. DM verringerten.

Die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungen gingen 1997 gegenüber dem Vorjahr um 266 Mio. DM auf 2,9 Mrd. DM zurück. Die Investitionsquote lag mit 13,9 % weiterhin über dem Durchschnitt der Flächenländer (West). Diese hohe Quote ging aber einher mit einem Anstieg der Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt, die erstmals über 2 Mrd. DM lag. Die Kreditfinanzierungsquote wuchs auf 9,7 % an.

Die Zinsausgaben beliefen sich 1997 auf 1,9 Mrd. DM. Die Zinssteuerquote erhöhte sich bei niedrigerem Zinsniveau auf 13,2 % gegenüber 12,4 % im Vorjahr.

Die Verschuldung des Landes stieg bis Ende 1997 insgesamt auf mehr als 33 Mrd. DM an. Sowohl die Höhe als auch der Anstieg der Verschuldung in den letzten zehn Jahren waren - im Vergleich zu den Flächenländern (West) - überdurchschnittlich.

Nach der Haushaltsplanung 1998 werden die laufenden Einnahmen - wie bereits 1997 - nicht mehr ausreichen, um die laufenden Ausgaben zu decken. Bei weiterhin hoher Neuverschuldung ist ein Rückgang der Investitionen und der Investitionsquote vorgesehen. Bis Ende 1998 wird eine Zunahme der Verschuldung auf insgesamt 35 Mrd. DM erwartet.

Die weiterhin enge Haushaltslage des Landes beeinträchtigt die Möglichkeit, auf Risiken (z. B. einen Anstieg des derzeit niedrigen Zinsniveaus und geringere Steuerzuwächse) und Zukunftsanforderungen ohne weitere Belastungen für künftige Haushalte reagieren zu können.

1. Allgemeines

Zur Beurteilung der Haushaltslage des Landes und ihrer Entwicklung hat der Rechnungshof wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 1987 bis 1997, der Haushaltsplanungen 1998 und 1999 sowie der Finanzplanung 2000 und 2001 zusammengestellt. Sie verdeutlichen das Gewicht und die Entwicklung bestimmter Einnahmen und Ausgaben. In geeigneten Fällen werden auch Vergleichsdaten der anderen Flächenländer (West) herangezogen. Außerdem wird auf die Entwicklung der Investitionen und die Auswirkungen der Verschuldung auf die Gestaltungsfähigkeit des Landeshaushalts eingegangen.

21) § 2 Abs. 1 Nachtragshaushaltsgesetz 1997 i. V. m. Nr. 4 des Kreditfinanzierungsplans 1997.

22) § 2 Abs. 5 Landeshaushaltsgesetz 1997.

Bei den Vergleichsdaten ist zu berücksichtigen, dass die Struktur der Länderhaushalte 1996 durch die finanziellen Auswirkungen der Bahnreform und die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs auf der Ausgaben- und Einnahmenseite nachhaltig verändert wurde. Darüber hinaus wird ein Vergleich der Haushaltsdaten des Landes auch durch die Ausgliederung von Aufgabenbereichen beeinträchtigt. Hierzu wird beispielhaft verwiesen auf:

- Zusammenfassung der drei landeseigenen psychiatrischen Kliniken in Andernach, Alzey und Meisenheim zu einem Landeskrankenhaus (Anstalt des öffentlichen Rechts) zum 1. Januar 1997,
- Umwandlung des der Krankenversorgung dienenden Teils der Universitätsklinik Mainz, die seit 1. Januar 1996 als Sondervermögen geführt wird, in eine Anstalt des öffentlichen Rechts zum 1. Januar 1998²³⁾,
- Umwandlung der Staatsphilharmonie und des Staatsorchesters Rheinische Philharmonie in Landesbetriebe zum 1. Januar 1998,
- Überleitung der Staatsbauverwaltung in den Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ zum 1. Januar 1998,
- Umstellung der Wohnungsbauförderung²⁴⁾.

2. Wesentliches Ergebnis

2.1 Aufgliederung des Rechnungsergebnisses

Die Ist-Einnahmen und -Ausgaben für die Jahre 1987 bis 1997 sind nach den Rechnungsergebnissen aufgliedert 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 ersichtlich.

2.2 Laufende Einnahmen und Ausgaben

Die Einnahmen der laufenden Rechnung gingen 1997 um 1,5 % (- 274 Mio. DM) auf 17 811 Mio. DM zurück. Dies war insbesondere auf geringere Einnahmen bei den Steuern (- 253 Mio. DM = - 1,9 %) zurückzuführen.

Die Ausgaben der laufenden Rechnung stiegen gegenüber dem Vorjahr um 23 Mio. DM auf 17 951 Mio. DM an (+ 0,1 %). Während die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse um 142 Mio. DM (- 2,4 %) zurückgingen, nahmen die Personalausgaben um 92 Mio. DM (+ 1,1 %) – davon allein die Versorgungsbezüge und die Beihilfen um 73 Mio. DM (+ 3,9 %) ²⁵⁾ – und die Zinsen um 80 Mio. DM (+ 4,5 %) zu.

Der Anstieg der laufenden Ausgaben bei gleichzeitiger Verringerung der laufenden Einnahmen führte dazu, dass sich das Ergebnis der laufenden Rechnung verschlechterte. Während 1995 und 1996 noch Überschüsse von 390 und 157 Mio. DM erzielt wurden, entstand 1997 ein Fehlbetrag von 140 Mio. DM. Entsprechend eingengt hat sich der finanzielle Handlungsspielraum des Landes.

Im Jahr 1992 wurde noch ein Überschuss der laufenden Rechnung von mehr als 1 Mrd. DM erzielt, mit dem ein Drittel der Investitionsausgaben finanziert werden konnte. Dagegen reichten im Jahr 1997 die laufenden Einnahmen nicht aus, um die laufenden Verpflichtungen zu decken. Es verblieben keine Eigenfinanzierungsmittel für Investitionen.

Bei dieser Entwicklung nach den Ist-Ergebnissen darf nicht außer Acht bleiben, dass im Jahr 1997 die Ausgabereste bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen gegenüber dem Vorjahr um 123,9 Mio. DM auf nahezu das Vierfache anstiegen (vgl. Tz. 2 Nr. 1.5.3). Zur Finanzierung der gesamten Ausgabereste in Höhe von 603 Mio. DM ist ein Einnahmerest bei den Krediteinnahmen gebildet.

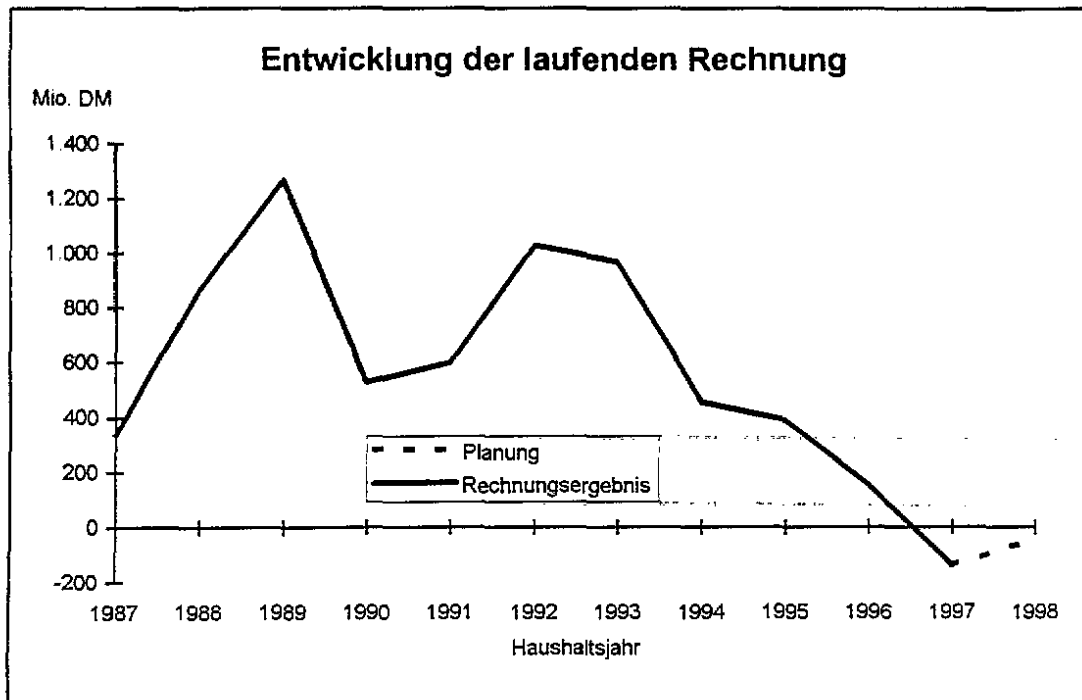
23) Der Teil der Universitätsklinik Mainz, der der Forschung und Lehre dient, bleibt als Sondervermögen bestehen.

24) Die Wohnungsbauprogramme werden seit 1998 nicht nur über den Landeshaushalt, sondern auch unmittelbar durch Darlehen der Landesbank finanziert, zu denen das Land Schuldendiensthilfen gewährt.

25) Vgl. Tz. 2 Nr. 1.7.2.

Wird die erhebliche Zunahme der Ausgabereste für laufende Zuweisungen und Zuschüsse gegenüber dem Vorjahr berücksichtigt, dann verändert dies das Ergebnis der laufenden Rechnung. Der sich nach der Gruppierungsübersicht 1997 ergebende Fehlbetrag der laufenden Rechnung von 140 Mio. DM wäre ohne die Ausgabenübertragungen entsprechend höher.

Nach der Haushaltsplanung 1998 wird erwartet, dass selbst bei vollständiger Einbeziehung der globalen Mehreinnahmen von 375 Mio. DM ²⁶⁾ in die laufenden Einnahmen diese nicht ausreichen, um die laufenden Ausgaben zu decken.



2.3 Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung ²⁷⁾ wies 1997 Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungen von 2 923 Mio. DM aus. Gegenüber 1996 verringerten sich die Investitionsausgaben um 266 Mio. DM (- 8,3 %).

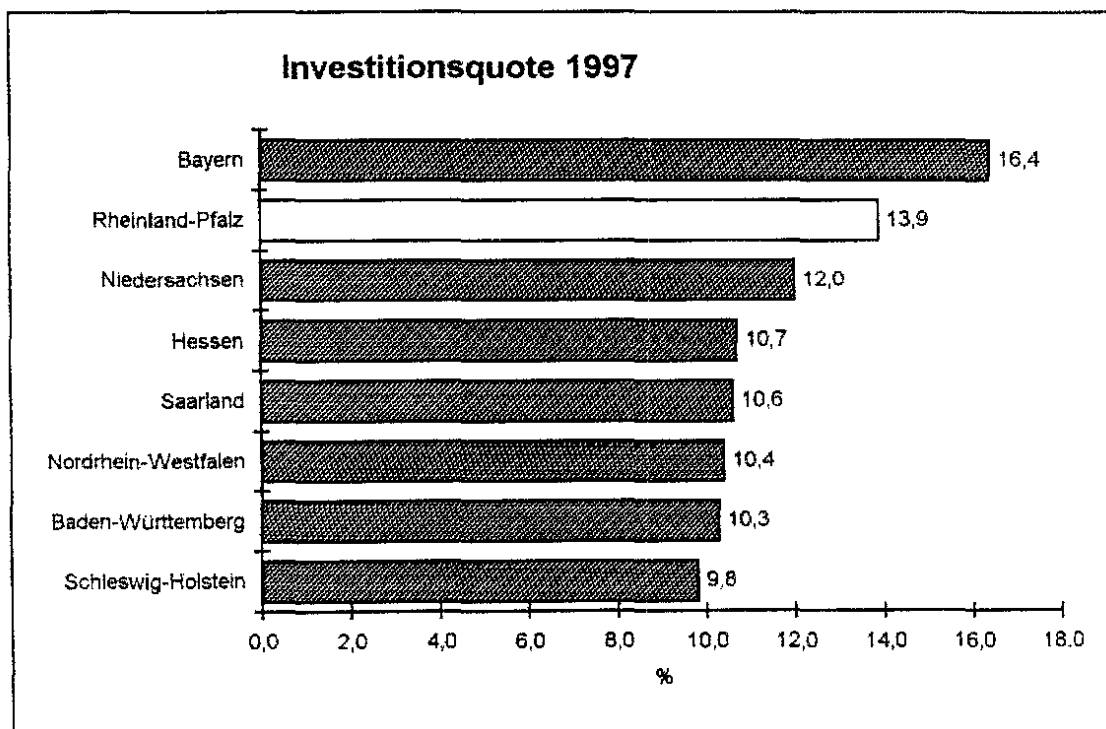
²⁶⁾ Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 02 Titel 371 01.

²⁷⁾ Ohne 37 Mio. DM Tilgungsausgaben an Verwaltungen.

Im Verhältnis zu den bereinigten Ausgaben ²⁸⁾ zeigt sich bei den Investitionen folgende Entwicklung:

Haushaltsjahr	Ausgaben ²⁸⁾ Mio. DM	Investitionsausgaben ²⁹⁾ Mio. DM	Investitionsquote %
1987	13 774	2 302	16,7
1988	14 182	2 406	17,0
1989	14 970	2 628	17,6
1990	16 085	2 848	17,7
1991	17 301	2 991	17,3
1992	18 138	3 074	16,9
1993	18 962	3 046	16,1
1994	19 218	2 838	14,8
1995	19 977	2 929	14,7
1996	21 207	3 189	15,0
1997	20 970	2 923	13,9
1998 (Hpl.)	20 990	2 535	12,1
1999 (Hpl.)	21 498	2 533	11,8
2000 (Fpl.)	21 852	2 531	11,6
2001 (Fpl.)	22 324	2 556	11,4

Die Investitionen hatten im Jahr 1997 einen Anteil an den Ausgaben von 13,9 % gegenüber 15 % im Vorjahr. Damit lag Rheinland-Pfalz deutlich über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 12 %. Eine höhere Quote erreichte lediglich Bayern mit 16,4 %.



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

29) Ausgaben der Hauptgruppen 7 (Baumaßnahmen) und 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen).

Während 1992 noch ein Drittel der Investitionsausgaben durch den Überschuss der laufenden Rechnung finanziert werden konnte, waren 1997 keine Eigenfinanzierungsmittel mehr vorhanden. Damit verblieben neben den Einnahmen aus Investitionszuweisungen im Wesentlichen Krediteinnahmen als Deckungsmittel. Den stagnierenden bzw. teilweise zurückgehenden Investitionsausgaben der letzten Jahre steht eine wachsende Verschuldung mit einem den Haushalt des Landes erheblich belastenden Schuldendienst gegenüber.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung für die Jahre ab 1998 ist ein Rückgang der Investitionsquote vorgesehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein unmittelbarer Vergleich zu den Vorjahren wegen der Überleitung der Staatsbauverwaltung in den Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ zum 1. Januar 1998 und der geänderten Wohnungsbauförderung erschwert ist.

Außerdem werden seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt. Die Ausgaben der privaten Vorfinanzierung von Investitionsmaßnahmen (Immobilien) des Landes entwickelten sich wie folgt ³⁰⁾:

Zweckbestimmung	Ausgaben		Künftig noch zu erfüllende Verpflichtungen
	bis Ende 1996	1997	
– Mio. DM –			
1. Hochbaumaßnahmen			
- Leasing von baulichen Anlagen	8,0	3,7	63,3
2. Straßenbaumaßnahmen			
Mietkauf von Landesstraßen nach dem Konzessionsmodell			
- Baukosten	2,2	2,6	129,3
- Finanzierungskosten	1,9	1,5	106,4
insgesamt:	12,1	7,8	299,0

Für künftige Haushalte ergeben sich aufgrund der bereits eingegangenen Verpflichtungen Belastungen von 63,3 Mio. DM für Hochbaumaßnahmen und von 235,7 Mio. DM für Straßenbaumaßnahmen. Hinzu kommen Belastungen aus weiteren Straßenbaumaßnahmen und aus dem ab 1998 neu vorgesehenen Mietkauf von Deichen an Gewässern nach dem Konzessionsmodell.

2.4 Besondere Finanzierungsvorgänge

In den besonderen Finanzierungsvorgängen ist 1997 eine Brutto-Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von 6 708 Mio. DM ausgewiesen. Einschließlich der Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen belief sich die Gesamtschuldenaufnahme auf 6 739 Mio. DM.

Für die Jahre 1998 und 1999 sind jeweils Gesamtschuldenaufnahmen von mehr als 6,2 Mrd. DM vorgesehen.

2.5 Kreditfinanzierungsquote

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

³⁰⁾ Übersicht 13 der Haushaltsrechnung 1997, S. 1201.

Die Kreditfinanzierungsquote zeigt seit 1987 folgende Entwicklung:

Haushalts- jahr	Ausgaben ³¹⁾	Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt	
	Mio. DM	Mio. DM	% der Ausgaben
1987	13 774	1 365	9,9
1988	14 182	921	6,5
1989	14 970	534	3,6
1990	16 085	1 273	7,9
1991	17 301	1 473	8,5
1992	18 138	1 071	5,9
1993	18 962	1 228	6,5
1994	19 218	1 616	8,4
1995	19 977	1 688	8,4
1996	21 207	1 996	9,4
1997	20 970	2 035	9,7
1998 (Hpl.)	20 990	1 826	8,7
1999 (Hpl.)	21 498	1 569	7,3
2000 (Fpl.)	21 852	1 474	6,7
2001 (Fpl.)	22 324	1 371	6,1

Die Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt hat 1997 mit 2 035 Mio. DM ihren bislang höchsten Stand erreicht. Sie war damit um 39 Mio. DM höher als im Vorjahr und um 347 Mio. DM höher als 1995.

Nach der Haushaltsplanung 1998/1999 ist eine Verringerung der jährlichen Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt vorgesehen.

Bei der Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote ist – ebenso wie bei der Investitionsquote – zu berücksichtigen, dass seit 1994 Investitionen über besondere Finanzierungsformen, wie z. B. der Mietkauf von Landesstraßen und ab 1998 der Mietkauf von Deichen nach dem Konzessionsmodell, abgewickelt werden. Im Ergebnis verringern solche Finanzierungen die Kreditaufnahme des Landes und damit die Kreditfinanzierungsquote, erhöhen jedoch die laufenden Ausgaben und belasten damit langfristig das Ergebnis der laufenden Rechnung.

Ferner darf nicht außer Acht gelassen werden, dass sich Änderungen aufgrund der Ausgliederung von Aufgabenbereichen aus dem Haushalt ergeben. So sind nach dem Landshaushaltsgesetz 1998/1999 zur Deckung von Ausgaben des Landesbetriebs „Liegenschafts- und Baubetreuung“ Kreditaufnahmen von 108 Mio. DM im Jahr 1998 und von 111 Mio. DM im Jahr 1999 geplant.

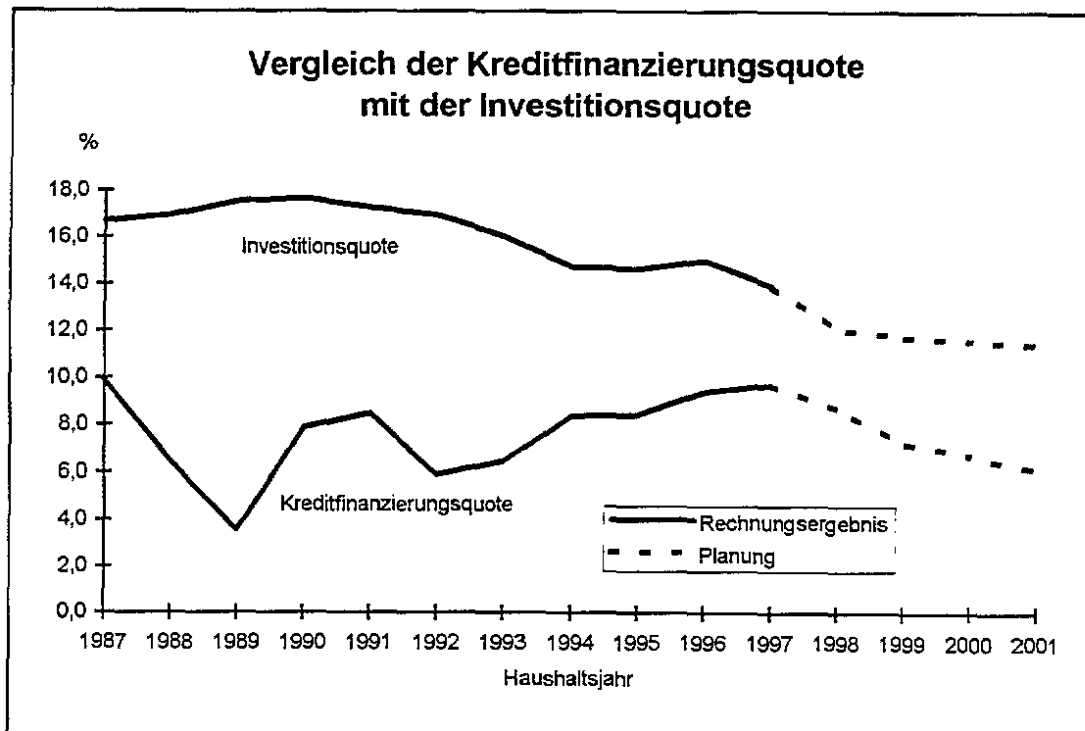
Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass ab 1998 die Wohnungsbauförderung nicht nur über den Landshaushalt, sondern auch durch Darlehen finanziert wird, die unmittelbar von der Landesbank aufgenommen werden und zu denen das Land eine Schuldendiensthilfe gewährt.

Die Kreditfinanzierungsquote von 9,7 % lag 1997 erheblich über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 6,7 % ³²⁾. Beim Bund betrug sie 14,4 % ³³⁾. Für die Folgejahre wird ein Rückgang der Kreditfinanzierungsquote erwartet.

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

32) Dokumentation Nr. 1/98 des Bundesministeriums der Finanzen vom 2. März 1998 (vorläufiges Ergebnis).

33) Finanzbericht 1999 des Bundesministeriums der Finanzen vom 21. August 1998 (S. 147).



2.6 Zinssteuerquote

Die Zinsbelastung aufgrund von Krediten ist aus der sog. Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes) ersichtlich:

Haushaltsjahr	Steuern Einnahmen aus Länderfinanzausgleich	Einnahmen aus Länderfinanzausgleich	Ergänzungszuweisungen Bund	Einnahmen insgesamt	Zinsausgaben	Zinssteuerquote
						%
- Mio. DM -						
1987	8 960	361	310	9 631	1 322	13,7
1988	9 545	357	478	10 380	1 364	13,1
1989	10 287	345	523	11 155	1 393	12,5
1990	10 099	417	562	11 078	1 447	13,1
1991	10 857	474	678	12 009	1 544	12,9
1992	11 685	792	715	13 192	1 656	12,6
1993	12 029	782	845	13 656	1 695	12,4
1994	11 967	628	921	13 516	1 746	12,9
1995	12 845	273	920	14 038	1 700	12,1
1996	13 055	278	1 107	14 440	1 797	12,4
1997	12 802	335	1 100	14 237	1 877	13,2
1998 (Hpl.)	13 081	449	1 208	14 738	1 943	13,2
1999 (Hpl.)	13 876	432	1 150	15 458	2 014	13,0
2000 (Fpl.)	14 553	310	950	15 813	2 081	13,2
2001 (Fpl.)	15 038	310	950	16 298	2 150	13,2

Die Zinssteuerquote betrug nach dem Rechnungsergebnis 1997 trotz des derzeit niedrigen Zinsniveaus 13,2 %. Sie lag damit deutlich über der Quote des Vorjahrs (12,4 %). Auch für die Folgejahre wird mit einer Zinssteuerquote zwischen 13 und 13,2 % gerechnet.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben) belief sich 1997 auf 9 % gegenüber 8,5 % des Vorjahrs. Sie lag über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) von 7,6 % ³⁴⁾.

2.7 Kreditaufnahme und verfassungsrechtliche Kreditobergrenze

Die Entwicklung der Brutto- und Netto-Kreditaufnahme und der Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungen (mit und ohne Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen) stellt sich seit 1987 wie folgt dar ³⁵⁾:

Haus- halts- jahr	Investi- tions- ausgaben	Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen ³⁶⁾	Investitionsaus- gaben abzüglich Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Bei- trägen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen	Brutto- Kredit- aufnahme ³⁷⁾	Netto- Kredit- aufnahme ³⁷⁾
- Mio. DM -					
1987	2 302	396	1 906	2 818	1 422
1988	2 406	425	1 981	2 616	963
1989	2 628	634	1 994	2 288	562
1990	2 848	656	2 192	3 039	1 293
1991	2 991	786	2 205	3 386	1 495
1992	3 074	797	2 277	4 175	1 086
1993	3 046	624	2 422	4 872	1 232
1994	2 838	561	2 277	5 490	1 613
1995	2 929	626	2 303	5 824	1 684
1996	3 189	629	2 560	6 297	1 986
1997	2 923	612	2 311	6 739	2 029
1998 (Hpl.)	2 535	557	1 978	6 276	1 816
1999 (Hpl.)	2 533	559	1 974	6 217	1 558
2000 (Fpl.)	2 531	539	1 992	5 702	1 462

1997 betragen die Investitionsausgaben 2 923 Mio. DM. Vermindert um die Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich, um Beiträge und um sonstige Zuschüsse für Investitionen (612 Mio. DM) verblieben – nach der allgemein üblichen Berechnungsmethode – anrechenbare Investitionsausgaben von 2 311 Mio. DM. Ihnen stand die bislang höchste Netto-Kreditaufnahme von 2 029 Mio. DM gegenüber. Die Netto-Kreditaufnahme lag danach nur noch um 282 Mio. DM unter den vorbezeichneten Investitionsausgaben, deren Höhe – unbeschadet ihrer möglichen Überschreitung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – die verfassungsrechtliche Obergrenze für Schuldenaufnahmen darstellt (Art. 117 LV, § 18 Abs. 1 LHO).

Dabei ist auch zu sehen, dass zur Finanzierung der Ausgabereste ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet ist (vgl. Tz. 2 Nr. 1.5.3). Im Ergebnis kann dies in künftigen Jahren zu zusätzlichen Kreditaufnahmen auch zur Finanzierung von laufenden Zuweisungen führen. Dadurch können sich u. U. Schwierigkeiten ergeben, die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug sicherzustellen.

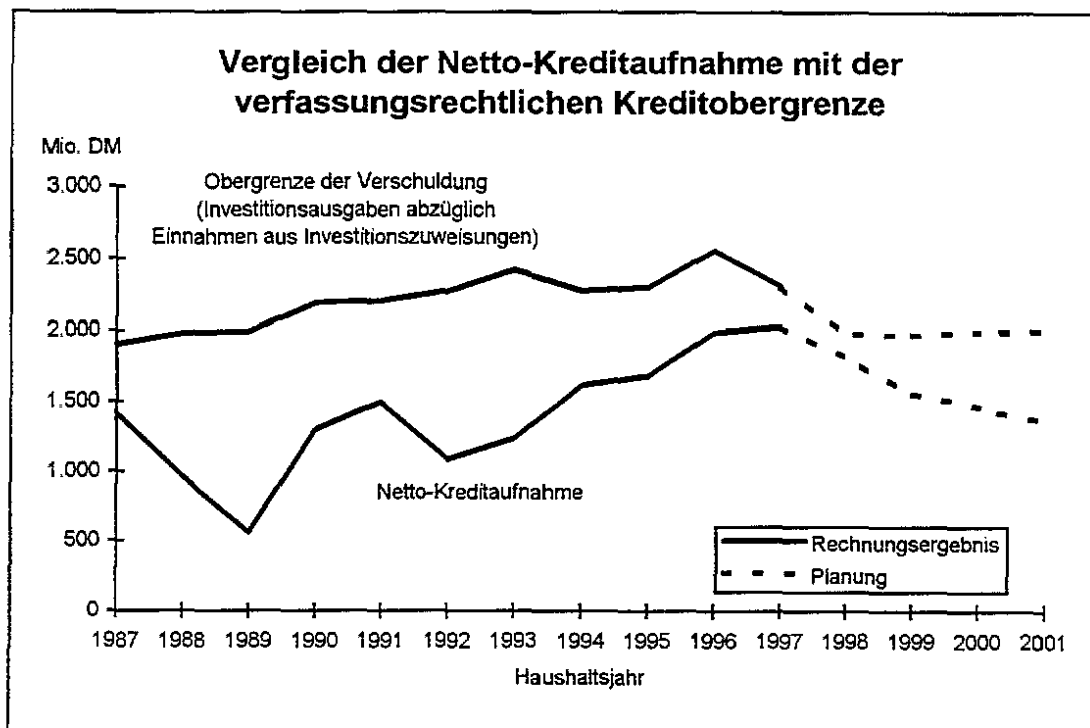
34) Dokumentation Nr. 1/98 des Bundesministeriums der Finanzen vom 2. März 1998 (vorläufiges Ergebnis).

35) In Übereinstimmung mit dem Ministerium der Finanzen und der in anderen Ländern geübten Praxis wurde bei der Ermittlung der Kreditobergrenze auf die eigenfinanzierten Investitionsausgaben abgestellt, indem die Einnahmen der Obergruppen 33 und 34 (Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich, Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen) von den Investitionsausgaben abgesetzt wurden.

36) Einschließlich der Zuweisungen des Bundes zu Hilfen (Darlehen) für Ausbildungsförderung (1997: 25 Mio. DM), die in der Haushaltsrechnung bis einschließlich 1997 unzutreffend als laufende Zuweisungen nachgewiesen wurden.

37) Einschließlich Neuverschuldung im öffentlichen Bereich.

Das Ministerium der Finanzen hat hierzu erklärt, dass sich Probleme bei der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze erst dann ergeben könnten, wenn in erheblichem Umfang Reste im nichtinvestiven Bereich abgebaut, d. h. wenn gleichzeitig dort auch keine neuen gebildet würden.



Die Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze erfolgte entsprechend der in den meisten Bundesländern praktizierten Berechnungsmethode. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass ein Teil der Investitionsausgaben, die für die Ermittlung der Kreditobergrenze herangezogen werden, bereits durch zweckgebundene Einnahmen (z. B. Feuerschutzsteuer, Abwasserabgabe) finanziert ist. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Investitionsschlüsselzuweisungen in voller Höhe als investive Ausgaben des Landes angesetzt sind, obwohl sie von den Kommunen vielfach zum Haushaltsausgleich verwendet werden.

Der Rechnungshof hält – auch im Blick auf die notwendige innerstaatliche Umsetzung der im Vertrag von Maastricht festgelegten Konvergenzkriterien³⁸⁾ – für erforderlich, die Finanzierung durch Kredite enger zu begrenzen und die Obergrenze für Kreditaufnahmen eindeutiger zu bestimmen.

Hinzuweisen ist auch auf das Bundesverfassungsgericht, das eine Präzisierung des Investitionsbegriffs dergestalt gefordert hat, „dass er seiner Funktion möglichst gerecht werden kann, einer Staatsverschuldung vorzubeugen, die den Bundeshaushalt für die Zukunft zu stark belastet und den notwendigen Entscheidungsspielraum künftiger Haushaltsgesetzgeber, dessen diese zur Lösung der dann vordringlichen Probleme bedürfen, über Gebühr beschneidet“³⁹⁾. Entsprechendes gilt für die Haushaltsgesetzgebung der Länder.

38) Die Referenzwerte sind:

- 3 % für das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen,
- 60 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen.

39) BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, NJW 1989 S. 2457.

2.8 Verschuldung

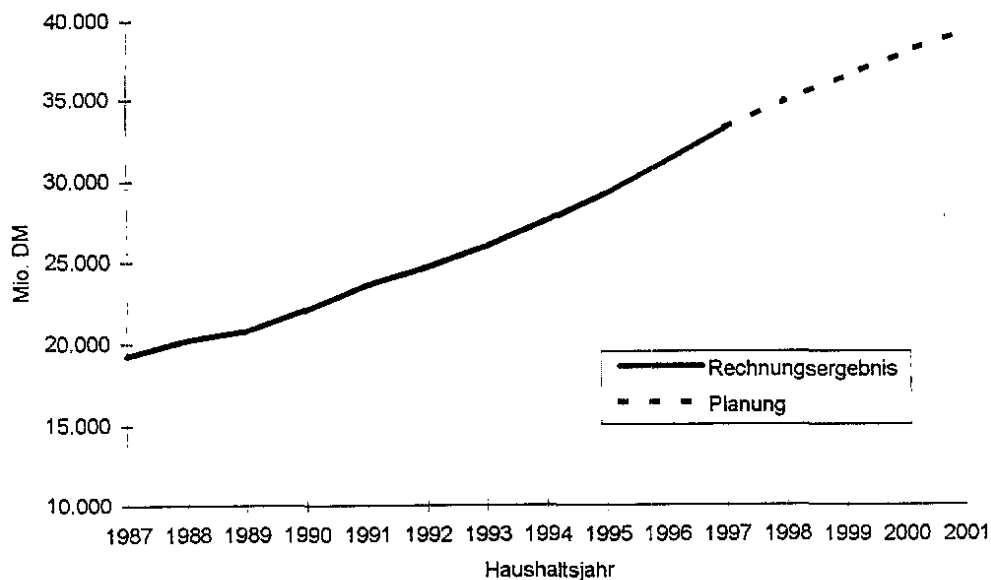
Die Schulden aus Kreditmarktmitteln nahmen bis Ende 1997 auf mehr als 32 Mrd. DM zu. Die Schulden bei Verwaltungen⁴⁰⁾ lagen 1997 bei 1,2 Mrd. DM.

Haushalts- jahr	Schulden ⁴¹⁾	
	aus Kreditmarktmitteln	bei Verwaltungen
- Mio. DM -		
1987	18 105	1 135
1988	19 045	1 175
1989	19 590	1 201
1990	20 876	1 219
1991	22 361	1 240
1992	23 445	1 253
1993	24 687	1 254
1994	26 316	1 245
1995	28 011	1 239
1996	30 007	1 217
1997	32 042	1 207
1998 (Hpl.) ⁴²⁾	33 868	1 198
1999 (Hpl.) ⁴³⁾	35 437	1 186
2000 (Fpl.)	36 910	1 174
2001 (Fpl.)	38 281	1 162

Die Verschuldung aus Kreditmarktmitteln einschließlich der Verschuldung bei Verwaltungen erhöhte sich bis Ende 1997 auf über 33 Mrd. DM.

Nach der Haushaltsplanung 1998 wird mit einer weiteren Zunahme der Verschuldung auf insgesamt 35 Mrd. DM gerechnet.

Entwicklung der Verschuldung



40) Unter anderem Wohnungsschulden beim Bund.

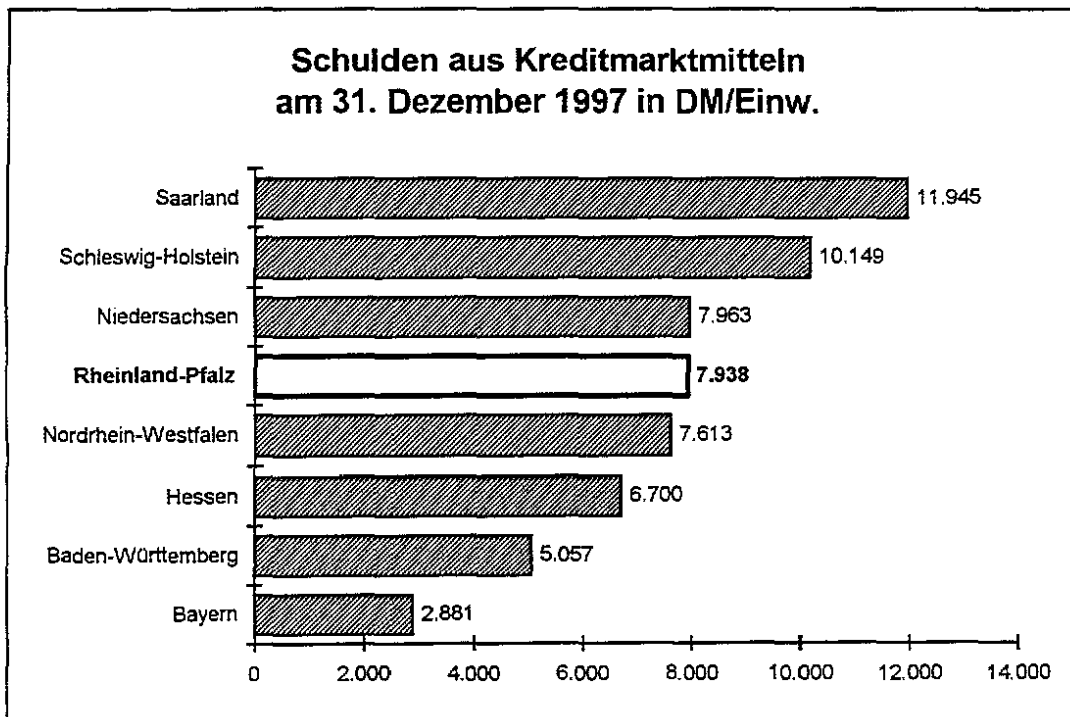
41) Der Schuldenstand nach der Schuldenübersicht (Übersicht 9 der Haushaltsrechnung) und nach der Statistik im Ländervergleich weicht infolge unterschiedlicher zeitlicher Abgrenzung voneinander ab.

42) Ohne Kredite zur Deckung von Ausgaben des Landesbetriebs „Liegenschafts- und Baubetreuung“ von 108 Mio. DM; § 2 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 1998/1999.

43) Ohne Kredite zur Deckung von Ausgaben des Landesbetriebs „Liegenschafts- und Baubetreuung“ von 111 Mio. DM; § 2 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 1998/1999.

Der Vergleich der Verschuldung des Landes mit der in den übrigen Flächenländern (West) ⁴⁴⁾ und des Bundes ⁴⁴⁾ zeigt zum 31. Dezember 1997 folgendes Bild:

Land	Schulden aus Kreditmarktmitteln			Schulden bei Verwaltungen			Schulden insgesamt		
	Mio. DM	DM/Einw.	Platz-Ziff.	Mio. DM	DM/Einw.	Platz-Ziff.	Mio. DM	DM/Einw.	Platz-Ziff.
Baden-Württemberg	52 559	5 057	7	2 947	284	7	55 506	5 341	7
Bayern	34 737	2 881	8	5 025	417	2	39 762	3 298	8
Hessen	40 407	6 700	6	1 948	323	5	42 355	7 023	6
Niedersachsen	62 367	7 963	3	2 835	362	4	65 202	8 325	3
Nordrhein-Westfalen	136 747	7 613	5	7 894	439	1	144 641	8 052	5
Rheinland-Pfalz	31 831	7 938	4	1 207	301	6	33 038	8 239	4
Saarland	12 934	11 945	1	215	199	8	13 149	12 144	1
Schleswig-Holstein	27 906	10 149	2	1 084	394	3	28 990	10 543	2
insgesamt	399 488	6 431		23 155	373		422 643	6 804	
Bund	888 808	10 831					888 808	10 831	

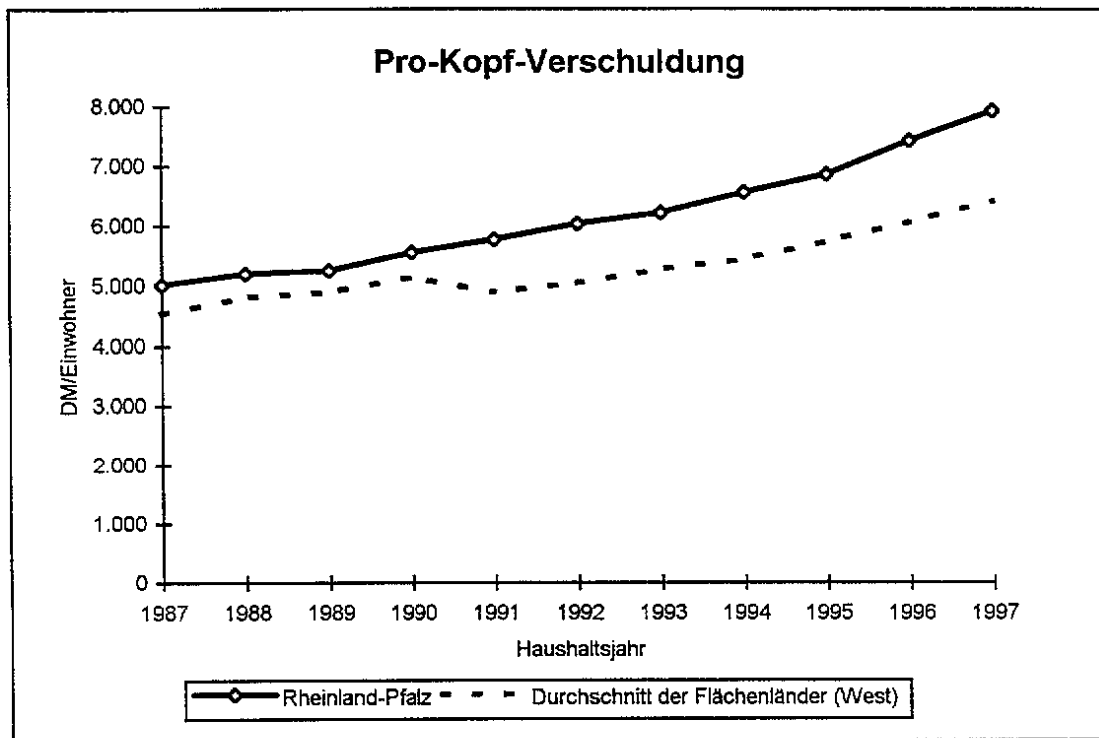


Die Verschuldung des Landes aus Kreditmarktmitteln lag Ende 1997 mit 7 938 DM/Einw. über dem Durchschnitt der Flächenländer (West) mit 6 431 DM/Einw. Höhere Kreditmarktschulden je Einwohner hatten das Saarland, Schleswig-Holstein und Niedersachsen.

Für die Beurteilung der Schulden aus Kreditmarktmitteln ist bedeutsam, dass die Verschuldung des Landes – bezogen auf die Einwohnerzahl – seit 1987 mit + 2 924 DM/Einw. deutlich stärker zunahm als im Durchschnitt der Flächenländer (West) mit + 1 886 DM/Einw.

44) Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen vom 6. März 1998 (VA 2 – FV-4037-01/98).

Haushaltsjahr	Schulden aus Kreditmarktmitteln je Einwohner		Verschuldung des Landes im Verhältnis zum Länderdurchschnitt
	Rheinland-Pfalz	Durchschnitt der Flächenländer (West)	
	DM	DM	%
1987	5 014	4 545	110,32
1988	5 199	4 825	107,75
1989	5 259	4 901	107,30
1990	5 558	5 153	107,86
1991	5 777	4 898	117,95
1992	6 043	5 054	119,57
1993	6 227	5 283	117,87
1994	6 565	5 448	120,50
1995	6 874	5 741	119,74
1996	7 441	6 067	122,65
1997	7 938	6 431	123,43



2.9 Schuldendienst

Die Gesamtbelastung des Haushalts durch die Zins- und Tilgungsausgaben zeigt sich am Verhältnis dieser Ausgaben zu den bereinigten Gesamteinnahmen ⁴⁵⁾ (Schuldendienstbelastungsquote):

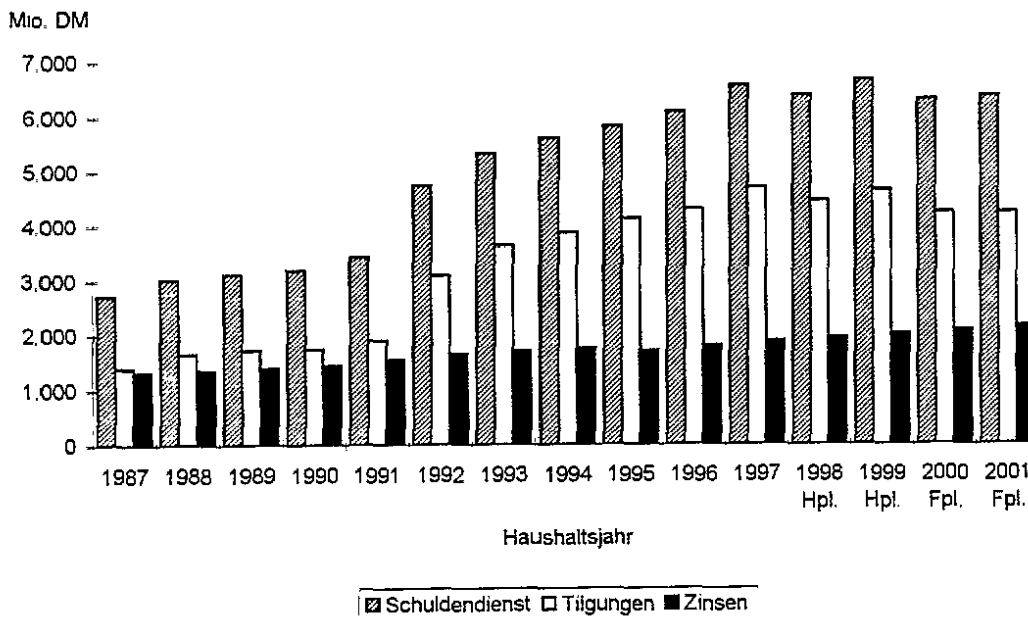
Haushaltsjahr	Bereinigte Gesamteinnahmen	Zinsen	Tilgung	Schuldendienst insgesamt	Schuldendienstbelastungsquote
1987	12 390	1 322	1 397	2 719	21,9
1988	13 256	1 364	1 654	3 018	22,8
1989	14 443	1 393	1 726	3 119	21,6
1990	14 715	1 447	1 746	3 193	21,7
1991	15 850	1 544	1 891	3 435	21,7
1992	17 066	1 656	3 089	4 745	27,8
1993	17 734	1 695	3 641	5 336	30,1
1994	17 607	1 746	3 877	5 623	31,9
1995	18 304	1 700	4 140	5 840	31,9
1996	19 218	1 797	4 311	6 108	31,8
1997	18 945	1 877	4 710	6 587	34,8
1998 (Hpl.)	19 167	1 943	4 460	6 403	33,4
1999 (Hpl.)	19 930	2 014	4 659	6 673	33,5
2000 (Fpl.)	20 383	2 081	4 240	6 321	31,0
2001 (Fpl.)	20 957	2 150	4 240	6 390	30,5

Die Schuldendienstbelastungsquote erhöhte sich 1997 auf 34,8 % gegenüber 31,8 % im Vorjahr. Das war auf den Rückgang der bereinigten Gesamteinnahmen (- 1,4 %) sowie den Anstieg des Schuldendienstes (+ 7,8 %) zurückzuführen.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung bis 2001 bleibt die Schuldendienstbelastungsquote auf einem verhältnismäßig hohen Niveau von mehr als 30 %.

Die Entwicklung des Schuldendienstes stellt sich seit 1987 wie folgt dar:

Schuldendienst - Tilgungen und Zinsen



⁴⁵⁾ Gesamteinnahmen vermindert um Einnahmen aus Krediten und Rücklagen.

2.10 Belastungsquote (Beanspruchung der Steuereinnahmen durch Personalausgaben, allgemeine Zuweisungen und Zinsen)

Von den Einnahmen des Landes aus Steuern, steuerähnlichen Abgaben und allgemeinen Finanzausgaben des Bundes und der Länder wurden 1997 für Personalausgaben, allgemeine Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs und Zinsen 82,4 % beansprucht (1996: 80,9 %). Die Entwicklung dieser Quote wird anhand nachfolgender Tabelle verdeutlicht:

Haushaltsjahr	Einnahmen des Landes aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie allgemeinen Finanzausgaben des Bundes und der Länder	Personalausgaben, allgemeine Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs und Zinsen	Belastungsquote
			%
– Mio. DM –			
1991	12 145	9 747	80,3
1992	13 319	10 394	78,0
1993	13 839	10 759	77,7
1994	13 698	10 993	80,3
1995	14 201	11 368	80,1
1996	14 649	11 849	80,9
1997	14 419	11 888	82,4
1998 (Hpl.)	14 881	12 235	82,2
1999 (Hpl.)	15 601	12 574	80,6

3. Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Die seit Jahren schwierige Haushaltslage des Landes hat sich auch 1997 weiter verschärft. Der Überschuss der laufenden Rechnung – einer wesentlichen Kennziffer zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit – verringerte sich stetig von 1 Mrd. DM im Jahr 1992 auf 157 Mio. DM im Jahr 1996. Im Jahr 1997 reichten die laufenden Einnahmen nicht mehr aus, um die laufenden Ausgaben zu decken. Der Fehlbetrag der laufenden Rechnung belief sich auf 140 Mio. DM. Der haushaltspolitische Spielraum des Landes ist entsprechend zurückgegangen.

Erhebliche Belastungen ergeben sich aus der seit Jahren hohen Netto-Kreditaufnahme, die 1997 erstmals die 2 Mrd. DM-Grenze überschritt. Der Schuldenstand von mehr als 33 Mrd. DM am Ende des Jahres 1997 und die damit verbundenen Zins- und Tilgungslasten haben ein Ausmaß erreicht, das eine tief greifende Haushaltskonsolidierung unumgänglich macht.

Die angespannte Haushaltslage des Landes wird auch künftig durch einen hohen Anteil der Personalausgaben, insbesondere Versorgungsleistungen, belastet. Es bleibt abzuwarten, wie sich die selbst gesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben und die Einführung eines Bonus-Malus-Systems auswirken werden. Dabei muss aber gesehen werden, dass danach Einsparungen im Haushaltvollzug den Ressorts überwiegend zur Bewirkung von Leistungen in Folgejahren belassen werden. Sie stehen damit nicht zum Abbau der Verschuldung zur Verfügung.

Nach der Haushaltsplanung 1998 wird auch bei vollständiger Einbeziehung der globalen Mehreinnahmen von 375 Mio. DM in die laufenden Einnahmen ein Fehlbetrag der laufenden Rechnung erwartet. Die tatsächliche Entwicklung wird im Wesentlichen davon abhängig sein, ob und ggf. in welcher Höhe die erwarteten Steuereinnahmen erreicht werden, wie sich das Wirtschaftswachstum entwickelt, bei dem eine Abschwächung gegenüber den ursprünglichen Erwartungen prognostiziert ist, und welche Auswirkungen Steuerrechtsänderungen haben werden.

Der Rückgang des Überschusses der laufenden Rechnung von 1 Mrd. DM im Jahr 1992 auf 157 Mio. DM im Jahr 1996 und die Unterdeckung im Jahr 1997 in Höhe von 140 Mio. DM machen deutlich, dass es in den kommenden Haushalten an Reserven fehlt, um auf Risiken und Zukunftsanforderungen angemessen reagieren zu können. Solche Risiken, die künftige Haushalte erheblich belasten können, sind z. B.

- ein Anstieg des derzeit niedrigen Zinsniveaus,
- verringerte Steuereinnahmen bei ungünstiger Konjunktorentwicklung oder durch gesetzgeberische Maßnahmen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sind zur Sicherung eines angemessenen haushaltspolitischen Spielraums folgende Maßnahmen notwendig:

- Der Anstieg der Verschuldung muss deutlich verringert werden.
- Bei der Ausführung des Landeshaushalts ist in allen Aufgabenbereichen eine strenge Ausgabendisziplin zu wahren, um einen angemessenen Eigenfinanzierungsanteil für Investitionen zu erwirtschaften. Das Zinsrisiko darf nicht außer Acht gelassen werden.

- Mehreinnahmen und Minderausgaben im Haushaltsvollzug sind – soweit verfügbar – vorrangig zur Haushaltsverbesserung zu nutzen.
- Das von der Landesregierung angestrebte Ziel, die Ausgaben nicht stärker wachsen zu lassen als die Einnahmen, ist nachhaltig umzusetzen. Hierzu ist nicht nur die vom Finanzplanungsrat angestrebte Begrenzung des Ausgabenwachstums einzuhalten, sondern nach Möglichkeit zu unterschreiten.
- Die eingeleiteten Maßnahmen zur Begrenzung der Personalausgaben sowie die Modellversuche zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit sind fortzusetzen. Ihre Wirksamkeit ist fortlaufend zu überwachen.
- Die Verwirklichung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ist – angesichts der weitgehenden Kreditfinanzierung – streng nach Prioritäten vorzunehmen und ggf. auch zeitlich zurückzustellen.
- Der Abbau von Finanzhilfen ist weiter voranzutreiben. Zumindest sind die gestaltbaren Finanzhilfen, ihre Zielrichtung sowie ihre Zielerreichung regelmäßig kritisch zu bewerten. Hierbei kann der verbesserte Bericht über die Finanzhilfen eine wesentliche Hilfe sein.
- Es ist zu untersuchen, welche weiteren Möglichkeiten unter Beachtung ordnungspolitischer und sozialer Gesichtspunkte noch bestehen, Aufgaben, die vom Land wahrgenommen werden, rechtlich und wirtschaftlich – bei Sicherstellung des Prüfungsrechts des Rechnungshofs – zu privatisieren.
- Neue Aufgaben oder Aufgabenerweiterungen sind vorrangig durch Einsparungen in anderen Bereichen zu finanzieren.

Anlage zu Tz. 3 Blatt 1

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Jahren 1987 bis 1997

1. Laufende Einnahmen und Ausgaben (Laufende Rechnung)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
– Mio. DM –											
Steuern	8 960	9 545	10 287	10 099	10 857	11 685	12 029	11 967	12 845	13 055	12 802
Steuerähnliche Abgaben	95	106	107	118	136	126	183	182	163	209	183
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	290	292	321	338	319	318	312	341	347	306	303
Zinseinnahmen	28	30	27	26	28	30	49	51	49	55	54
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ⁴⁶⁾	1 976	2 180	2 357	2 563	2 851	3 314	3 645	3 564	3 238	3 830	3 836
Schuldendiensthilfen	9	5	4	4	8	8	7	3	1	1	0
Sonstige laufende Einnahmen	366	384	404	446	467	510	549	608	651	629	633
Einnahmen der laufenden Rechnung	11 724	12 542	13 507	13 594	14 666	15 991	16 774	16 716	17 294	18 085	17 811
Personalausgaben	5 765	5 912	6 069	6 413	6 885	7 394	7 712	7 902	8 238	8 460	8 552
Laufender Sachaufwand	957	959	1 028	1 261	1 234	1 274	1 313	1 373	1 437	1 521	1 516
Zinsausgaben	1 322	1 364	1 393	1 447	1 544	1 656	1 695	1 746	1 700	1 797	1 877
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	3 181	3 295	3 598	3 816	4 298	4 531	4 973	5 110	5 391	5 993	5 851
Schuldendiensthilfen	161	149	150	133	111	110	116	128	138	157	155
Ausgaben der laufenden Rechnung	11 386	11 679	12 238	13 070	14 072	14 965	15 809	16 259	16 904	17 928	17 951
Überschuss/Fehlbetrag (-) der laufenden Rechnung ⁴⁶⁾	338	863	1 269	524	594	1 026	965	457	390	157	- 140

46) Die Hilfen für Ausbildungsförderung wurden ab 1984 teilweise auf Darlehen umgestellt. Der Anteil des Bundes wurde jedoch bei den laufenden Zuweisungen vereinnahmt. Er war daher an der laufenden Rechnung (Gruppe 251) abzusetzen und der Kapitalrechnung (Gruppe 331) zuzuordnen. Gegenüber der Haushaltsrechnung ergab sich dadurch in den Jahren 1987 bis 1997 ein um 52, 52, 55, 56, 54, 50, 51, 33, 31, 29 und 25 Mio. DM geringerer Überschuss der laufenden Rechnung.

Anlage zu Tz. 3 Blatt 2

2. Kapitalrechnung

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
– Mio. DM –											
Veräußerungserlöse ⁴⁷⁾	9	17	29	143	22	20	16	25	28	222	214
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	396	425	634	656	786	797	624	561	626	629	612
Sonstige Zuweisungen	11	11	12	12	13	6	20	13	7	0	0
Darlehensrückflüsse	101	113	120	111	137	126	180	167	223	193	209
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	77	62	52	42	40	36	33	31	32	30	31
Einnahmen der Kapitalrechnung	594	628	847	964	998	985	873	797	916	1 074	1 066
Sachinvestitionen	614	704	827	842	818	775	696	663	707	806	833
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	700	720	884	864	935	1 002	969	893	961	1 106	958
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	434	427	419	519	579	667	657	596	591	655	617
Darlehen	543	536	489	609	649	621	710	593	647	597	494
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen ⁴⁸⁾	8	11	3	9	5	4	9	92	19	25	19
Erwerb von Beteiligungen	3	8	6	5	5	5	5	1	4	0	2
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	20	21	24	22	18	21	29	34	36	40	37
Ausgaben der Kapitalrechnung	2 322	2 427	2 652	2 870	3 009	3 095	3 075	2 872	2 965	3 229	2 960
Fehlbetrag der Kapitalrechnung	1 728	1 799	1 805	1 906	2 011	2 110	2 202	2 075	2 049	2 155	1 894

47) Die im Vergleich zu den Vorjahren höheren Einnahmen 1996 und 1997 sind insbesondere auf die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen zurückzuführen.

48) Bei Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 05 Titel 871 02 wurden 1994 Mehrausgaben von 84,1 Mio. DM geleistet, die u. a. auf die Inanspruchnahme des Landes aufgrund eingegangener Bürgschaftsverpflichtungen zurückzuführen sind.

Anlage zu Tz. 3 Blatt 3

3. Besondere Finanzierungsvorgänge

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
– Mio. DM –											
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	2 741	2 554	2 236	2 997	3 346	4 139	4 839	5 459	5 792	6 267	6 708
Entnahmen aus Rücklagen	22	8	6	100	8	9	4	9	4	3	3
Einnahmen aus besonderen Finanzierungsvorgängen	2 763	2 562	2 242	3 097	3 354	4 148	4 843	5 468	5 796	6 270	6 711
Schuldentilgung	1 377	1 633	1 702	1 724	1 873	3 068	3 611	3 843	4 104	4 271	4 673
Zuführung an Rücklagen	3	2	13	4	30	8	4	14	19	10	13
Deckung von Vorjahresfehlbeträgen	104	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ausgaben aus besonderen Finanzierungsvorgängen	1 484	1 635	1 715	1 728	1 903	3 076	3 615	3 857	4 123	4 281	4 686
Überschuss aus besonderen Finanzierungsvorgängen	1 279	927	527	1 369	1 451	1 072	1 228	1 611	1 673	1 989	2 025

Tz. 4 Modellversuch zur Bewirtschaftung der Personalausgaben

Der Modellversuch zur Bewirtschaftung der Personalausgaben kann noch nicht abschließend bewertet werden, da der Erprobungszeitraum zu kurz ist und ein weitgehend störungsfreier Ablauf nicht gegeben war. Die finanziellen Auswirkungen konnten vor allem aufgrund der Anordnung herkömmlicher Bewirtschaftungsmaßnahmen im Erprobungszeitraum nicht zweifelsfrei den Ursachen zugerechnet werden.

Im Haushaltsjahr 1997 sind die Personalausgaben im Vergleich zu den beiden Vorjahren geringer gestiegen. Sie erhöhten sich gegenüber dem jeweiligen Vorjahr

- 1995 um 4,3 %,
- 1996 um 2,7 %,
- 1997 um 1,8 %.

Insgesamt sind die sog. Zahlfälle 1997 um 596 auf 78 797 zurückgegangen.

Das Ziel, die Wachstumsrate der Personalausgaben auf den Anstieg der Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen zu begrenzen, wurde im Jahr 1997 nicht erreicht. Im Vergleich zum Vorjahr sanken diese Einnahmen um 1,4 %, die bereinigten Personalausgaben stiegen dagegen um 1,8 %.

Entgegen der Planung gelang es damit auch nicht, die über dem Zuwachs dieser Einnahmen liegende Steigerung der Personalausgaben von 1993 bis 1996 ab 1997 wieder schrittweise zu kompensieren.

Die meisten Ressorts führten bisher keine umfassende Aufgabenanalyse und -kritik mit einer Überprüfung des Personalbedarfs durch. Daher fehlten Erkenntnisse für eine strikt bedarfsgerechte Bemessung der Personalausgabenbudgets.

Eine Zusammenfassung der Aufgaben- und Finanzverantwortung bei nachgeordneten Dienststellen (dezentrale Ressourcenverantwortung) wurde nur in Einzelfällen angeordnet und erprobt.

Ein Konzept, das die Ziele und die Mittel zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung genauer beschreibt und festlegt, in welcher Höhe Einsparungen der Konsolidierung des Landeshaushalts dienen sollen („Effizienz- und Flexibilitätsdividende“), liegt noch nicht vor.

Das System der Budgetierung und des Controllings ist erst in Ansätzen entwickelt.

Auch ein Qualitätsmanagement und Qualitätskontrollen zur Gewährleistung qualifizierter Aufgabenerfüllung fehlen. Bei dem vorgesehenen Anreizsystem zu wirtschaftlichem Verhalten (Bonus-/Malus-Regelung) ist nicht ausgeschlossen, dass Ausgabereiste Dienststellen übertragen werden, bei denen die Personalkostenverringerung nicht auf managementbedingte Leistungen zurückzuführen ist.

Die Einzelplanbudgets wurden für die Haushaltsjahre 1997, 1998 und 1999 festgelegt. Unter Wahrung des Budgetrechts des Parlaments sollte den Ressorts jedoch zu einer verantwortlichen Steuerung der Personalausgaben eine längerfristige Planungssicherheit gewährleistet werden.

Ein geeignetes Planungs- und Steuerungssystem, mit dessen Unterstützung die Dienststellen den Mitteleinsatz leichter steuern und überwachen können, fehlt.

1. Allgemeines

Im Haushaltsjahr 1996 war zum ersten Mal im Zuge der Erprobung neuer Haushaltsinstrumentarien zugelassen worden, Ausnahmemöglichkeiten nach der Landeshaushaltsordnung in größerem Umfang in Anspruch zu nehmen⁴⁹⁾. Die haushaltsmäßigen Voraussetzungen für die Durchführung von Pilotprojekten in einigen Verwaltungsbereichen wurden durch Haushaltsvermerke geschaffen, die in mehreren Kapiteln bei vier Einzelplänen⁵⁰⁾ ausgebracht wurden. Sie ermöglichten eine flexiblere Bewirtschaftung der Haushaltsmittel dadurch, dass Ausgaben unterschiedlicher Ausgabengruppen für gegenseitig deckungsfähig und nicht ausgeschöpfte Haushaltsansätze einiger Ausgabentitel für übertragbar erklärt wurden⁵¹⁾.

Im selben Haushaltsjahr wurden im Zuge einer umfassenden Organisationsreform neue Steuerungsinstrumentarien (Budgetierung und Controlling) in der Landesforstverwaltung eingeführt, wobei die Budgetierung seit 1996 den gesamten Forstbetrieb des Staatswaldes umfasst und das betriebliche Controlling 1997 zunächst bei fünf Forstämtern erprobt wird⁵²⁾.

Die Pilotprojekte zur Erprobung neuer Haushaltsinstrumentarien in einigen Verwaltungsbereichen wurden im Haushaltsjahr 1997 fortgeführt. Ergänzend zu den Modellprojekten wurde in diesem Jahr die „selbst gesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben der Hauptgruppe 4“ in allen Einzelplänen des Haushalts als weiterer Modellversuch zugelassen⁵³⁾. Hierzu wurden die Personalausgaben innerhalb eines Kapitels für gegenseitig deckungsfähig erklärt. Sie konnten auf diese Weise wie ein – zunächst kapitelbezogenes – Budget bewirtschaftet werden. Das Ministerium der Finanzen wurde darüber hinaus ermächtigt, mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses innerhalb des jeweiligen Einzelplans bei dieser Ausgabengruppe die gegenseitige Deckungsfähigkeit über das einzelne Kapitel hinaus zuzulassen, wenn damit eine sparsame Bewirtschaftung der Mittel gefördert wird und ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht.

Nach der Änderung des § 15 Abs. 1 Satz 2 Haushaltsgrundsatzgesetz ab 1. Januar 1998⁵⁴⁾ hat der Landesgesetzgeber für die Haushaltsjahre 1998 und 1999 die „selbst gesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben der Hauptgruppe 4“ nicht nur weitergeführt, sondern darüber hinaus die Personalausgaben der Hauptgruppe 4 und die der Obergruppen 51 bis 54 (Sächliche Verwaltungsausgaben) – mit Ausnahme der Gruppen 529 (Verfügungsmittel) und 531 (Öffentlichkeitsarbeit) – für übertragbar erklärt. Des Weiteren hat er bestimmt, dass Ausgabereiste der Hauptgruppe 4 abweichend von § 45 Abs. 2 LHO auch für Zwecke der Obergruppen 51 bis 54 – die vorgenannten Gruppen 529 und 531 ausgenommen – und der Hauptgruppen 6 (Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen) und 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) verwendet werden können und Mehrausgaben bei den vorgenannten Gruppen im folgenden Haushaltsjahr einzusparen sind, soweit sie nicht im Rahmen der Deckungsfähigkeit oder durch Einsparungen im Sinne von § 37 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung ausgeglichen werden. Näheres dazu bestimmt das für Finanzen zuständige Ministerium mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags⁵⁵⁾.

49) § 6 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 1996 vom 5. Januar 1996 (GVBl. S. 1).

50) Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport,
Einzelplan 05 Ministerium der Justiz,
Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau,
Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten.

51) Vgl. Beitrag „Erprobung neuer Haushaltsinstrumentarien bei ausgewählten Landesdienststellen“.

52) Vgl. Beitrag „Neues Steuerungsmodell“ im Forstbetrieb“.

53) § 6 Abs. 2 Landeshaushaltsgesetz 1997 vom 12. Februar 1997 (GVBl. S. 39).

54) Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3251).

55) § 6 Abs. 3 Landeshaushaltsgesetz 1998/1999 vom 27. Februar 1998 (GVBl. S. 11).

Der Rechnungshof hat die Auswirkungen der selbst gesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben der Hauptgruppe 4 im Haushaltsjahr 1997 bei sieben Ressorts schwerpunktmäßig geprüft. Die Prüfung erstreckte sich insbesondere darauf festzustellen, „ob die Modellversuche eine wirtschaftliche Mittelverwendung gefördert haben und ob eine Ausweitung der Modellversuche empfohlen werden kann“⁵⁶⁾. Soweit bereits Ergebnisse oder Entwicklungen des Haushaltsjahres 1998 erkennbar waren, wurden sie aus Gründen der Aktualität mit in die Prüfung einbezogen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Entwicklung der Personalausgaben

2.1.1 Begrenzung des Anstiegs der Personalausgaben auf den Einnahmenezuwachs

Die Landesregierung hat es sich 1996⁵⁷⁾ zum Ziel gesetzt, das Wachstum der Personalausgaben auf den Einnahmenezuwachs bei den Steuern einschließlich des Länderfinanzausgleichs und der Ergänzungszuweisungen des Bundes zu begrenzen. Ferner war vorgesehen, zur Konsolidierung des Landeshaushalts den überproportionalen Anstieg bei den Personalausgaben in den Jahren 1993 bis 1996, der um insgesamt 3,7 Prozentpunkte über dem Zuwachs bei diesen Einnahmen gelegen hatte, wieder schrittweise zu kompensieren.

Für 1997 war (aufgrund der Steuerschätzung) von einer Zuwachsrate von 2,8 % bei den genannten Einnahmen ausgegangen worden. Daher sollte der Personalausgabenzuwachs unter diesem Einnahmenezuwachs gehalten werden. Dementsprechend sah der Eckwertebeschluss des Ministerrats für die Aufstellung des Haushaltsplans 1997 eine Begrenzung des Anstiegs der Personalausgaben auf 1,9 % vor.

Tatsächlich entwickelten sich die Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen sowie die Personalausgaben 1997 im Vergleich zu 1996 wie folgt:

	1997 Mio. DM	1996 Mio. DM	Veränderung	
			Mio. DM	%
Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen	14 236	14 440	- 204	- 1,4
Personalausgaben	8 552	8 460	+ 92	+ 1,1

Im Haushaltsjahr 1997 verringerten sich hiernach die maßgeblichen Einnahmen um 1,4 %, die Personalausgaben hingegen stiegen um 1,1 % an. Die bereinigte Steigerungsrate der Personalausgaben belief sich jedoch auf 1,8 %.

Die Personalausgaben stiegen 1997 zwar deutlich geringer an als in den Jahren zuvor:

Jahr	Ist-Ausgaben		Steigerung gegenüber dem Vorjahr	
	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	%
1995	8 238,4	336,3	4,3	
1996	8 460,5	222,1	2,7	
1997	8 552,3	91,8	1,1	

Die geringere Steigerungsrate des Jahres 1997 ist teilweise aber auf Auslagerungen von Personalausgaben aus dem Landeshaushalt (56,1 Mio. DM)⁵⁸⁾ und auf Umschichtungen von Personalausgaben in den Sachausgabenbereich (1,3 Mio. DM)⁵⁹⁾ zurückzuführen. Auch die bereinigte Zuwachsrate liegt noch merklich unter denen der Vorjahre.

Das Ziel der Landesregierung, das Wachstum der Personalausgaben auf den Zuwachs bei den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen zu begrenzen, wurde aufgrund der Steuerentwicklung im Jahr 1997 nicht erreicht. Der überproportionale Zuwachs der Personalausgaben in den Jahren 1993 bis 1996 nahm im Jahr 1997 wegen des Einnahmenezuwachses um weitere 3,2 Prozentpunkte zu.

56) § 6 Abs. 5 Landeshaushaltsgesetz 1998/1999 vom 27. Februar 1998 (GVBl. S. 11).

57) Regierungserklärung des Ministerpräsidenten vom 22. Mai 1996, Plenarprotokoll 13/2 S. 31 und Ministerratsvorlage des Ministeriums der Finanzen vom 28. Juni 1996 S. 9.

58) Errichtung des Daten- und Informationszentrums, Kommunalisierung der Gesundheitsämter.

59) Privatisierung der Gebäudereinigung im Bereich des Einzelplans 04 Ministerium der Finanzen.

2.1.2 Vergleich der Personalausgaben mit den Haushaltsansätzen

Bei einem Vergleich der Haushaltsansätze mit den Ist-Ausgaben der Jahre 1995 bis 1997 ergibt sich:

Jahr	Haushaltsansatz	Ist-Ausgaben	Minderausgaben	
	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	%
1995	8 251,7	8 238,4	13,3	0,2
1996	8 513,4	8 460,5	52,9	0,6
1997	8 570,6	8 552,3	18,3	0,2

Dieser Vergleich hat für eine Beurteilung des Erfolgs der selbst gesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben nur eine eingeschränkte Aussagekraft. Trotz der Pflicht zu möglichst genauer Veranschlagung lassen sich Haushaltsansätze wegen bestehender Unwägbarkeiten über die genaue Höhe der benötigten Mittel für die beiden künftigen Haushaltsjahre nur annähernd genau nach dem erforderlichen Jahresbedarf bemessen. Unabhängig davon müsste eindeutig feststellbar sein, dass die Minderausgaben unmittelbar auf Maßnahmen der Budgetierung zurückzuführen sind. Falls die Ist-Ausgaben die Haushaltsansätze nicht erreichen, kann daher nicht ohne weiteres gefolgert werden, dass hierfür Einsparbemühungen ursächlich sind. Dies zeigt sich z. B. im Haushaltsjahr 1996, in dem – ohne Budgetierung – die Ist-Ausgaben gegenüber dem Haushaltsansatz sogar um 52,9 Mio. DM geringer waren.

Ähnliches ergibt sich bei einer Gegenüberstellung des Rechnungs-Solls und des Rechnungsergebnisses. Im Rechnungs-Soll sind der Haushaltsansatz und die aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabereste enthalten. Das Rechnungsergebnis wiederum setzt sich aus den Ist-Ausgaben und den in das nächste Haushaltsjahr zu übertragenden Ausgaberesten zusammen.

Es zeigte sich folgende Entwicklung:

Jahr	Rechnungs-Soll	Rechnungs-ergebnis	Minderausgaben	
	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	%
1995	8 253,1	8 240,5	12,6	0,2
1996	8 515,4	8 473,5	41,9	0,5
1997	8 582,1	8 568,4	13,7	0,2

Das Rechnungsergebnis 1997 ist um 13,7 Mio. DM niedriger als das Rechnungs-Soll. Die Haushaltsansätze durften jedoch aufgrund von Kopplungsvermerken und höheren Drittmiteleinahmen um 39,4 Mio. DM überschritten werden ⁶⁰⁾. Dies berücksichtigt, beliefen sich die Minderausgaben gegenüber der Gesamtausgabermächtigung auf 53,1 Mio. DM ⁶¹⁾.

2.1.3 Nicht steuerbare Personalausgaben

Von den Minderausgaben in Höhe von 53,1 Mio. DM entfielen 12,1 Mio. DM auf Ausgabengruppen, deren Entwicklung nicht oder nur in geringem Umfang zu steuern ist. Hierzu gehören insbesondere die Ausgabengruppen:

- 432 Versorgungsbezüge der Beamten und Richter
- 436 Versorgungsbezüge der Arbeiter
- 439 ⁶²⁾ Sonstige Versorgungsausgaben
- 441 Beihilfen, soweit nicht für Versorgungsempfänger
- 442 Unterstützungen
- 443 Fürsorgeleistungen
- 446 Beihilfen für Versorgungsempfänger

60) Landtagsvorlage 13/1702 vom 26. Februar 1998 S. 10.

61) In der Haushaltsrechnung 1997 (Teil III, Anlage 1 zur Übersicht 1) sind als Ergebnis der selbst gesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben Minderausgaben in Höhe von 81,1 Mio. DM ausgewiesen. Diese Zusammenstellung weicht von dem Bericht der Landesregierung gemäß § 6 Abs. 5 Landshaushaltsgesetz 1997 für das vierte Quartal 1997, den der Rechnungshof bei seiner Prüfung herangezogen hat, ab (vgl. Landtagsvorlage 13/1702 S. 10). Der Rechnungshof hat hierauf mit Schreiben vom 18. Dezember 1998 an das Ministerium der Finanzen hingewiesen.

62) Ohne Titel 439 11 Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung.

Besonders kleinere Dienststellen laufen Gefahr, ihr Budget wegen unvorhersehbarer Steigerungen der nicht steuerbaren Personalausgaben nicht einhalten zu können. Dem kann dadurch begegnet werden, dass für nicht steuerbare Personalausgaben Sonderregelungen getroffen werden.

Nach Darstellung des Ministeriums der Finanzen wird für den Bereich der Versorgungsausgaben und Beihilfen daran gedacht, die nur in geringem Umfang steuerbaren Personalausgaben, soweit nicht schon in den Haushaltsplänen 1998 und 1999 geschehen, in dem Kapitel 01 des jeweiligen Einzelplans zu veranschlagen und diese Ausgabengruppen durch die Ressorts zentral bewirtschaften zu lassen.

Die Entwicklung dieser Personalausgaben in den nächsten Jahren sollte ausgewertet werden, um darüber zu entscheiden, ob für diese Ausgabengruppen weitere Sonderregelungen zu treffen sind ⁶³⁾.

2.2 Personalausgabenbudgetierung 1997

Budgetierung ist ein System der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit für ihren Finanzrahmen

- bei festgelegtem Leistungsumfang,
- mit bedarfsgerechtem, in zeitlicher und sachlicher Hinsicht selbst bestimmtem Mitteleinsatz und
- bei grundsätzlichem Ausschluss der Überschreitung des Finanzrahmens ⁶⁴⁾.

Die Budgetierung ist vor allem geprägt durch die Definition und Beschreibung von Leistungen (Produkten), die Zuordnung der Kosten zu den Leistungen und ein Kontraktmanagement mit Zielvereinbarung. Mit der Erstellung einer Kosten- und Leistungsrechnung wiederum wird die wesentliche Voraussetzung für die Einführung eines leistungsfähigen Controlling-Systems einschließlich eines Berichtswesens geschaffen.

Diese Steuerungselemente sind im Rahmen des Modellversuchs der selbst gesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben bislang lediglich in wenigen Teilbereichen entwickelt. Im Ergebnis werden gegenwärtig die Personalausgaben im Wesentlichen nur der Höhe nach begrenzt (Deckelung).

2.2.1 Ermittlung des Personalausgabenbudgets

Gesamtbudget

Das Personalausgabenbudget für 1997 wurde einzelplanbezogen auf der Grundlage der voraussichtlichen Ist-Personalausgaben 1996 ermittelt. Ausgehend von den Ist-Personalausgaben 1995 und den bis Ende Juli 1996 angefallenen Personalausgaben wurde dabei als voraussichtliches Ist 1996 der im jeweiligen Einzelplan zu erwartende Personalausgabenbedarf unter Berücksichtigung

- der für 1996 allgemein verfügbaren 1,5-prozentigen Ausgabensperre,
- einer für alle Einzelpläne einheitlich mit 95 % angenommenen Stellenbesetzungsquote ⁶⁵⁾

zugrunde gelegt. Das im Haushaltsplan 1997 zunächst festgesetzte Gesamtbudget belief sich auf 8 506,6 Mio. DM, wobei ein Abbau von jahresdurchschnittlich rd. 800 Zahlfällen im Laufe des Haushaltsjahrs 1997 vorausgesetzt wurde.

Durch die Zugrundelegung einer einheitlichen Stellenbesetzungsquote von 95 % bei der Ermittlung der Einzelplanbudgets wurde z. B. das Budget des Einzelplans 03 – Ministerium des Innern und für Sport – um 17,2 Mio. DM reduziert, das Budget des Einzelplans 08 – Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau – dagegen um 12,2 Mio. DM aufgestockt.

Von dieser Maßnahme hätte abgesehen werden sollen. Im Laufe des Haushaltsjahrs 1997 hat sich nämlich gezeigt, dass

- die Budgetreduzierung im Einzelplan 03 überwiegend ursächlich für den im Nachtragshaushaltsplan 1997 anerkannten Mehrbedarf von 21,6 Mio. DM war,
- die Budgetaufstockung im Einzelplan 08 nicht benötigt worden ist.

Zur Ermittlung des Personalausgabenbudgets für die Haushaltsjahre 1998 und 1999 wurde eine Stellenbesetzungsquote nicht mehr herangezogen. Dies wird – wie das Ministerium der Finanzen mitgeteilt hat – auch künftig nicht mehr praktiziert.

63) Vgl. Beschluss des Landtags vom 12. November 1998 (Plenarprotokoll 13/73 zu Drucksachen 13/3457 und 13/3645).

64) Definition des Bund/Länder-Arbeitsausschusses „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“.

65) Im Haushaltsplan 1996 waren insgesamt 86 572 (Plan-)Stellen ausgewiesen (umgerechnet auf Vollzeitstellen). Davon waren 4 336 Stellen nicht besetzt (= 5 %; Nichtbesetzungsquote). In den Geschäftsbereichen der einzelnen Ressorts war die Nichtbesetzungsquote allerdings sehr unterschiedlich: sie betrug zwischen 1,1 % (Einzelplan 01 Landtag) und 9,4 % (Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau).

Nachtragshaushalt 1997

Mit dem Nachtragshaushaltsplan 1997 wurde das Gesamtbudget um insgesamt 64 Mio. DM auf 8 570,6 Mio. DM aufgestockt, weil erkannt worden war, dass insbesondere die Budgets der Einzelpläne 03 – Ministerium des Innern und für Sport – und 15 – Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung – nicht ausreichend bemessen waren.

Im Einzelplan 03 entfallen zwei Drittel der Personalausgaben auf den Bereich der Polizei. Das Ministerium des Innern und für Sport wäre zur Einhaltung des Personalausgabenbudgets 1997 gezwungen gewesen, auch diesen Bereich – der bis dahin bei Haushaltssicherungsmaßnahmen ausgenommen wurde – in die Maßnahmen mit einzubeziehen. Das hätte z. B. Wiederbesetzungssperren für die Polizei und den Verzicht auf die Neueinstellung von Polizeianwärtern zur Folge haben können.

Um diese Einschränkungen zu vermeiden, wurde das Personalausgabenbudget für den Einzelplan 03 um insgesamt 21,6 Mio. DM erhöht, davon 20,1 Mio. DM für die Polizei und 1,5 Mio. DM für die Vermessungs- und Katasterverwaltung.

Im Ergebnis wurde damit die Budgetreduzierung durch die angenommene gleiche Besetzungsquote rückgängig gemacht.

Das Personalausgabenbudget 1997 für den Einzelplan 15 war unter der Vorgabe ermittelt worden, dass 508 Zahlfälle abgebaut werden. In Modellrechnungen des Ministeriums der Finanzen war aufgezeigt worden, dass hierfür eine Erhöhung des Lehrdeputats für Hochschullehrer und der Pflichtstundenzahl für Lehrer und ein entsprechender Abbau von Stellen notwendig gewesen wären.

Das Konzept des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung zur Sicherung der Unterrichtsversorgung bis zum Jahr 2010 sah hingegen für das Jahr 1997 keinen Abbau, sondern einen Zuwachs um 200 neue Lehrerstellen vor. Deswegen wurden die zunächst angestellten Berechnungen der Personalausgabenansätze korrigiert und im Wesentlichen die Ansätze für die stellungsbundenen Mittel erhöht (+ 73,6 Mio. DM). Um das Ziel, den Anstieg der Gesamtpersonalausgaben auf 1,9 % zu beschränken, einhalten zu können, wurden vor allem Kürzungen bei den Versorgungsausgaben und den Beihilfen vorgenommen (– 63 Mio. DM).

Wegen der dadurch zu knapp bemessenen Ansätze für Versorgungsausgaben und Beihilfen wurde das Personalausgabenbudget des Einzelplans 15 im Zuge der Aufstellung des Nachtragshaushaltsplans 1997 um 55,6 Mio. DM aufgestockt, damit wurden die vorher vorgenommenen Ansatzkürzungen weitgehend zurückgenommen.

Mit der Erhöhung des Gesamtpersonalausgabenbudgets um 64 Mio. DM wurde der Zwang zum Abbau von Zahlfällen gemildert.

2.2.2 Umsetzung der selbst gesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben

Budget statt Stellenbewirtschaftung

Wegen der erstmals zugelassenen selbst gesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben enthielt das Landshaushaltsgesetz 1997 – im Unterschied zu § 3 Abs. 4 und 5 Landshaushaltsgesetz 1996 – keine Regelungen mehr, dass

- eine bestimmte Anzahl von Stellen einzusparen ist,
- zu Beginn des Haushaltsjahrs freie und im Laufe des Haushaltsjahres frei werdende Stellen für die Dauer von neun Monaten nicht besetzt werden dürfen.

Dafür war in der Verwaltungsvorschrift für die Haushalts- und Wirtschaftsführung 1997⁶⁶⁾ bestimmt worden, dass die Stellenpläne nur noch in den Grenzen des jeweiligen Budgets in Anspruch genommen werden dürfen und eine Besetzung freier Stellen so lange nicht erfolgen darf, wie dies zu einer Überschreitung des kapitelbezogenen Budgets führen könnte. Gleichzeitig wurden die Möglichkeiten einer flexibleren Stellenbewirtschaftung deutlich erweitert.

Nach § 6 Abs. 3 Landshaushaltsgesetz 1997 sollte „die Landesregierung Instrumente zur Steuerung, Optimierung und Kontrolle des Mitteleinsatzes und zur Einhaltung des Ausgabevolumens“ entwickeln. Hierzu enthielt die Verwaltungsvorschrift keine näheren Ausführungen. Es blieb vielmehr jedem Ressort überlassen, Mittel und Wege zur konkreten Ausgestaltung des Modellversuchs zu finden, ohne sich auf ein Gesamtkonzept der Landesregierung über die Umsetzung der selbst gesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben stützen zu können.

Zentrale und dezentrale Ressourcenverantwortung

Die Praxis im Haushaltsjahr 1997 reichte deshalb von weitgehend dezentraler Bewirtschaftung der Personalausgaben (z. B. im Bereich des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit) bis hin zu ausschließlich zentraler Bewirtschaftung der Personalausgaben (z. B. Teilbereiche beim Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung).

⁶⁶⁾ Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen vom 26. Februar 1997 (MinBl. S. 226).

Einige Ressorts wiesen den nachgeordneten Dienststellen das kapitelbezogene Personalausgabenbudget nicht immer in voller Höhe zu. Sie behielten öfter Bewirtschaftungsreserven zurück, um unvorhergesehenen Mittelanforderungen entsprechen zu können oder um sicherzustellen, dass die Haushaltsansätze eingehalten werden.

Eine grundlegende Aufgabenanalyse und -kritik mit einer damit einhergehenden kritischen Überprüfung des Personalbedarfs fand bei den meisten Ressorts nicht statt. Daher lagen kaum Erkenntnisse über eine strikt bedarfsgerechte Bemessung der Personalausgabenansätze vor.

Viele nachgeordnete Dienststellen hatten aufgrund restriktiver Bewirtschaftungsmaßnahmen der Ressorts (z. B. Wiederbesetzungssperren, Einschränkungen bei der Beschäftigung von Urlaubs- und Krankheitsvertretungen) kaum einen nennenswerten Handlungsspielraum für etwaige eigene Personalbewirtschaftungsmaßnahmen. Zudem korrespondieren die Bestimmungen über dienstrechtliche Zuständigkeiten nicht mit den Zielen einer dezentralen Ressourcenverantwortung, die den Kernbereich einer Budgetierung ausmacht. Während die Aufgabenverantwortung meist bei den nachgeordneten Dienststellen liegt, sind für Personalmaßnahmen übergeordnete Stellen zuständig. Eine Zusammenfassung der Aufgaben- und Finanzverantwortung bei den Dienststellen (dezentrale Ressourcenverantwortung) wurde deshalb auch nur in Einzelfällen angeordnet und erprobt.

Nach Auffassung des Ministeriums der Finanzen hat der Verlauf des Modellversuchs durchaus die Tendenz der Ressorts aufgezeigt, die Ressourcenverantwortung zu delegieren. Dass diese nicht in jedem Ressort bis auf die Dienststellenebene übertragen worden sei, sei auf die Komplexität der Organisation der jeweiligen Ressorts, die teilweise Unsicherheit über das Verfahren und die fehlenden Instrumente zurückzuführen.

Bevor das vorgeschlagene Konzept erstellt werden könne, mit dem die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung genau definiert, sie durch geeignete Erfassungsmethoden monetär messbar gemacht und einer strikten Erfolgskontrolle unterworfen werden, müssten zunächst allgemein verwertbare Erkenntnisse aus den jetzt erst begonnenen Modellversuchen zur Kosten- und Leistungsrechnung vorliegen. Mit der Option zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung solle den budgetverantwortlichen Dienststellen ein Steuerungsinstrument an die Hand gegeben werden, mit dem sich mit vertretbarem Aufwand Einsparmöglichkeiten in den entsprechenden Bereichen aufzeigen lassen, um die Budgetvorgaben einhalten zu können.

Im Frühjahr 1999 werde die Überprüfung der Landesverordnungen über dienstrechtliche Zuständigkeiten veranlasst. Dann werde in Abhängigkeit zur Einführung einer einheitlichen Personaldatenbank einschließlich eines sog. Budgetierungsmoduls entschieden werden, ob und wann eine entsprechende Änderung erfolgen solle.

Verwaltungsaufwand

Die selbst gesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben hat nur zu einer geringen Verminderung des bisherigen Verwaltungsaufwands geführt. Es waren z. B. weniger Anträge auf über- oder außerplanmäßige Ausgaben zu stellen. Dem stand ein höherer Aufwand für Maßnahmen zur Überwachung der Einhaltung des Budgets gegenüber. Wegen des fehlenden automationsgestützten Planungs- und Steuerungssystems mussten beispielsweise umfangreiche manuelle Berechnungen zur Steuerung und Kontrolle des Budgets erstellt werden. Im Ergebnis verursachte die selbst gesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben jedenfalls einen höheren Verwaltungsaufwand als die bisherige Bewirtschaftung.

2.2.3 Entwicklung der Zahlfälle ⁶⁷⁾

Für die Bewirtschaftung der stellungsbundenen Personalausgaben waren bis 1996 in erster Linie die Stellenpläne maßgeblich. Die Haushaltsansätze hatten bis dahin für die Dienststellen eine eher nachrangige Bedeutung, weil das Ministerium der Finanzen bei den Personalausgabebetiteln gemäß § 37 Abs. 1 LHO allgemein seine Einwilligung zu überplanmäßigen Ausgaben erteilt hatte.

Trotz Stelleneinsparungskonzepten (Personalwirtschaftskonzepten) nahm die Zahl der Stellen von 1991 bis 1995 um insgesamt 5 800 zu. Das war vor allem darauf zurückzuführen, dass 70 % der Stellen der Landesverwaltung von den Einsparungskonzepten ausgenommen waren (z. B. Polizei, Steuerverwaltung, Justiz, Schulen, Universitäten). In diesen Bereichen wurden mehr Stellen zusätzlich geschaffen als bei den übrigen Verwaltungen im Rahmen der Personalwirtschaftskonzepte abgebaut wurden.

67) Das Ministerium der Finanzen hatte als Zahlfälle alle besetzten Stellen angesetzt, jeweils umgerechnet auf Vollzeitstellen. Außer Betracht blieben z. B.:

- mit beurlaubten Bediensteten besetzte Stellen,
- die aus Mitteln der Ausgabengruppen 427 (Beschäftigungsentgelte, Aufwendungen für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige) und 429 (Nicht aufteilbare Personalausgaben) vergüteten Beschäftigten.

Mit dem Übergang zur selbst gesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben und der damit einhergehenden Verbindlichkeit der Einzelplanbudgets sollen vergleichbare Entwicklungen künftig unterbunden werden. Zwar gelten die Stellenpläne innerhalb der stellungsbundenen Personalausgaben auch weiterhin als Steuerungsinstrument. Die Stellenpläne können jetzt jedoch nur noch in den Grenzen des jeweiligen Budgets in Anspruch genommen werden. Im Vordergrund stehen nunmehr die Zahlfälle und die sich daraus ergebenden Personalausgaben.

Dies hat zu einem verstärkten Kostenbewusstsein bei den Dienststellen geführt. Achteten die Dienststellen bis 1996 nur darauf, ob der Stellenplan eine beabsichtigte Personalmaßnahme gestattete, so muss nunmehr auch geprüft werden, welche Kosten die vorgesehene Personalmaßnahme verursacht und ob das vorgegebene Budget dadurch nicht überschritten wird.

Die Zahlfälle der Beamten, Richter, Angestellten und Arbeiter gingen von Januar bis Dezember 1997 von 79 393 um 596 (0,75 %) auf 78 797 zurück. Die Einhaltung des ursprünglichen Personalausgabenbudgets 1997 (ohne Nachtragshaushalt) hätte demgegenüber einen Abbau des Personalbestands um jahresdurchschnittlich 806 Zahlfälle erfordert.

2.2.4 Einschränkungen der dezentralen Finanzverantwortung

Durch die selbst gesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben sollen die Ressorts deutlich größere Eigenverantwortung für eine sparsame Haushaltswirtschaft übernehmen. Sie erhalten größere Freiheiten durch selbständige Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb des vom Parlament vorgegebenen Finanzrahmens und mehr Anreize zu größerer Effizienz bei der Verwendung der Haushaltsmittel. Unter Wahrung des Budgetrechts des Parlaments sollten Modellversuche von weiteren Bewirtschaftungsmaßnahmen im Erprobungszeitraum möglichst ausgenommen werden, es sei denn, dass übergeordnete finanzwirtschaftliche Gründe Eingriffe erforderlich machen.

Derartige Eingriffe waren der vom Ministerium der Finanzen am 16. April 1997 wegen des Rückgangs der Steuereinnahmen angeordnete generelle Einstellungsstopp⁶⁸⁾ und die Verschiebung des Beförderungstermins vom 1. Dezember 1997 auf den 18. Mai 1998⁶⁹⁾.

Damit ist die Frage, ob der geringere Personalausgabenanstieg 1997 auf die selbst gesteuerte Bewirtschaftung und/oder auf die Anordnung des generellen Einstellungsstopps und die Verschiebung des Beförderungstermins zurückzuführen ist, wegen der sich überlagernden Maßnahmen im Haushaltsjahr 1997 nicht eindeutig zu beantworten.

Das Ministerium der Finanzen teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass nur bei einem weitgehend unbeeinflussten Ablauf der jeweiligen Haushaltsjahre bis zum Abschluss der Erprobungsphase eindeutige Entscheidungsgrundlagen für eine Einführung der neuen Haushaltsinstrumentarien gewonnen werden könnten und nur bei übergeordneten finanzwirtschaftlichen Gründen Eingriffe erfolgen sollten.

2.3 Personalausgabenbudgetierung 1998

2.3.1 Ermittlung des Personalausgabenbudgets

Bei der Aufstellung des Haushaltsplans 1998 wurde bei den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen von einer Zuwachsrate von 3,5 % gegenüber den Ist-Einnahmen 1997 ausgegangen. Das Wachstum der Personalausgaben sollte im Haushaltsjahr 1998 nach dem Eckwertebeschluss des Ministerrats auf 1,9 % gegenüber dem Haushaltsansatz 1997 begrenzt werden⁷⁰⁾. Auf dieser Grundlage ermittelte das Ministerium der Finanzen unter Einbeziehung eines Rückgangs von insgesamt 542 Zahlfällen die Personalausgabenbudgets für die Ressorts, die im Zuge der Haushaltsberatungen noch Veränderungen erfuhren. Insbesondere das Personalausgabenbudget für den Einzelplan 15 – Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung – wurde um 57 Mio. DM aufgestockt.

68) Der generelle Einstellungsstopp wurde nach der Verabschiedung des Nachtragshaushaltsplans 1997 mit Wirkung vom 15. August 1997 wieder aufgehoben.

69) Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen vom 16. April 1997 (MinBl. S. 273).

70) Zweiter Aufstellungserlass des Ministeriums der Finanzen zum Haushaltsplan 1998/1999 vom 14. Juli 1997.

Der im Landeshaushaltsplan 1998 ⁷¹⁾ festgelegte Ansatz für die Personalausgaben von insgesamt 8 620,4 Mio. DM überstieg den Haushaltsansatz 1997 um 49,8 Mio. DM (+ 0,6 %). Der Haushaltsansatz 1998 enthielt jedoch nicht mehr die Personalausgaben der Staatsbauverwaltung ⁷²⁾, die in den Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuungsgesellschaft“ (LBB) übergeleitet wurde. Ferner wurden 1998 die Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz ⁷³⁾ und die Rheinische Philharmonie ⁷⁴⁾ in Landesbetriebe umgewandelt; sie werden nunmehr über entsprechende Zuschüsse (Hauptgruppe 6) finanziert. Werden zum Vergleich mit dem Haushaltsansatz 1997 diese Veränderungen dem Haushaltsansatz 1998 hinzugerechnet, ergeben sich um 222,1 Mio. DM (+ 2,6 %) ⁷⁵⁾ und damit um 0,7 Prozentpunkte über dem Eckwertebeschluss für den Haushalt 1998 von 1,9 % liegende höhere Personalausgaben:

	1998		Steigerung gegenüber dem Haushaltsansatz 1997	
	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	%
Haushaltsansatz 1998	8 620,4			
Umschichtung von Mitteln von den Personalausgaben zu den Sachausgaben für externe Architektenleistungen; Umwandlung der Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz und der Rheinischen Philharmonie in Landesbetriebe	+ 44,1			
Veranschlagung der Personalausgaben der Staatsbauverwaltung (Epl. 04) im Wirtschaftsplan der LBB (Epl. 12)	+ 128,2			
Bereinigter Haushaltsansatz 1998	8 792,7	222,1	2,6	

Dieses Ergebnis wird wesentlich vom Einzelplan 15 – Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung – beeinflusst, in dem rd. 53 % der gesamten Personalausgaben des Landes anfallen. Nach dem bereinigten Haushaltsansatz 1998 erhöhen sich die Personalausgaben des Einzelplans 15 im Vergleich zum Haushaltsansatz 1997 um 3,4 %. Diesem überproportional hohen Anstieg der Personalausgaben steht nur eine geringere Rückführung der Personalausgaben in den übrigen Ressorts gegenüber. Dem ursprünglichen Ziel, die Personalausgaben 1998 nur um 1,9 % gegenüber dem Haushaltsansatz 1997 ansteigen zu lassen, ist demnach durch die Haushaltsplanung nicht entsprochen worden.

Ebenso wie die Einzelplanbudgets für das Haushaltsjahr 1998 wurden auch die Einzelplanbudgets für das Haushaltsjahr 1999 durch den Haushaltsplan 1998/1999 festgelegt. Ein zur Budgetierung weiterentwickeltes System der selbst gesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben erfordert jedoch – unter Wahrung des Budgetrechts des Parlaments – eine längerfristige Planungssicherheit für die Ressorts, sofern der Modellversuch fortgesetzt werden soll. Ohne die notwendige Planungssicherheit, für die sich möglicherweise aus dem Finanzplan Orientierungswerte ergeben, lässt sich eine eigenverantwortliche Prüfung, ob Personalmaßnahmen mit zum Teil dynamischer Kostenentwicklung mittelfristig finanzierbar sind, nicht realisieren.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, die Budgets der Jahre 2000 ff. würden nach Beschluss des Ministerrates vom 12. Mai 1998 auf der Basis des für 1999 ausgehandelten und festgelegten Budgets mit den gleichen für das Budget 1998/1999 angewandten Grundlagen fortgeschrieben. Diese seien den Ressorts bekannt, so dass damit eine modellhafte Budgetfortschreibung und auch eine gewisse Planungssicherheit für die Ressorts ermöglicht werde ⁷⁶⁾.

71) Vgl. Landeshaushaltsgesetz 1998/1999 vom 10. Februar 1998 (GVBl. S. 11).

72) Einzelplan 04 Ministerium der Finanzen

Kapitel 04 08 Oberfinanzdirektion Koblenz – Landesvermögens- und Bauabteilung – und Kapitel 04 10 Staatsbauämter.

73) Einzelplan 09 Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen

Kapitel 09 48 Landesbetrieb „Staatsphilharmonie Rheinland-Pfalz“.

74) Einzelplan 09 Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen

Kapitel 09 49 Landesbetrieb „Staatsorchester Rheinische Philharmonie“.

75) Bei einem Vergleich des Haushaltsansatzes 1998 mit dem um die Ausgliederungen und Umschichtungen verringerten Haushaltsansatz 1997 ergibt sich eine Steigerung um 2,7 %.

76) Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 30. November 1998.

2.3.2 Übertragbarkeit der Personalausgaben

Mit § 6 Abs. 3 Landeshaushaltsgesetz 1998/1999 wurden die Personalausgaben der Hauptgruppe 4 und bestimmte sächliche Verwaltungsausgaben für übertragbar erklärt. Damit wurde erstmals ein System geschaffen, das es erlaubt, sowohl wirtschaftliches Handeln zu honorieren als auch die Folgen unwirtschaftlichen Handelns dem Ressort aufzuerlegen. Nicht ausgeschöpfte Haushaltsermächtigungen stehen hiernach den Ressorts ganz oder teilweise auch im Folgejahr zur Verfügung, Mehrausgaben sind hingegen im folgenden Haushaltsjahr durch Einsparungen auszugleichen.

Das Ministerium der Finanzen hat mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses dazu im Wesentlichen bestimmt ⁷⁷⁾, dass es in die Bildung von Ausgaberesten aus den von den Ressorts gemeldeten nicht ausgeschöpften Mitteln – vorbehaltlich besonderer Einsparerefordernisse – wie folgt einwilligt:

Minderausgaben der Hauptgruppe 4 können

- zu 75 % als Ausgabereste verwendet werden für Zwecke der Hauptgruppe 4, der Obergruppen 51 bis 54 – mit Ausnahme der Gruppen 529 und 531 – oder der Hauptgruppe 6,
- zu 100 % verwendet werden für Zwecke der Hauptgruppe 8, sofern für das Land keine weiteren Folgekosten entstehen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs darf durch die Bildung der Ausgabereste der Haushaltsausgleich nicht gefährdet und die verfassungsrechtliche Obergrenze für Kreditaufnahmen nicht überschritten werden. Die Frage, in welchem Umfang Ausgabereste – beispielsweise zu 75 % oder zu einem wesentlich niedrigeren Prozentsatz der Minderausgaben – übertragen werden, muss in einer Abwägung im Hinblick auf die bereits beschlossenen Haushaltsrestriktionen und den notwendigen Anreiz für die Ressorts gelöst werden. Ausgabereste sollten auch nur gebildet werden, um managementbedingte wirtschaftliche Erfolge zu belohnen. Aus Fehlveranschlagungen darf kein Nutzen gezogen werden. Der Bildung von Ausgaberesten sollte deshalb grundsätzlich dann nicht zugestimmt werden, wenn

- Minderausgaben bei nicht steuerbaren Personalausgaben anfallen,
- Haushaltsansätze nicht bedarfsgerecht veranschlagt wurden oder
- Aufgaben nicht oder nicht mit dem erwarteten Qualitätsstandard erledigt wurden.

Das Ministerium der Finanzen hat hierzu darauf hingewiesen, dass die letztliche Verteilung des jeweiligen Personalausgabenbudgets auf die Gruppen und auf die einzelnen Haushaltsstellen durch das jeweilige Ressort für seinen Bereich erfolge. Das Risiko der bedarfsgerechten Aufteilung des Budgets trügen sowohl im Hinblick auf die steuerbaren als auch die gering steuerbaren Personalausgaben die Ressorts. Damit korreliere auch, dass nicht verbrauchte Ausgabemittel in das folgende Jahr übertragen werden könnten.

2.3.3 Entwicklung der Zahlfälle

Die Anzahl der Zahlfälle soll sich nach den Prognosen der Ressorts von Januar bis Dezember 1998 von 78 136 ⁷⁸⁾ um 110 wieder auf 78 246 erhöhen ⁷⁹⁾.

Die Höhe der Personalausgaben wird maßgeblich durch die Anzahl der Zahlfälle bestimmt. Insbesondere an der Entwicklung der Zahlfälle lässt sich bei störungsfreiem Verlauf ablesen, ob und inwieweit die selbst gesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben erfolgreich war.

Erst wenn das tatsächliche Ergebnis der Entwicklung der Zahlfälle im Jahr 1998 feststeht, kann der abschließende Vergleich der jahresdurchschnittlichen Zahlfälle 1998 mit den jahresdurchschnittlichen Zahlfällen 1997 angestellt werden. Bei diesem Vergleich sind auch die Auslagerungen aus dem Landeshaushalt 1998 zu berücksichtigen.

77) Protokoll der 45. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 17. September 1998 Teil III S. 9 bis 13, in der der Ausschuss den Vorlagen 13/1962 und 13/2279 des Ministeriums der Finanzen zur Bonus-/Malus-Regelung zugestimmt hat (vgl. auch Nr. 3 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen vom 7. Dezember 1998 über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung im Haushaltsjahr 1999).

78) Der Rückgang der Zahlfälle im Januar 1998 im Vergleich zum Dezember 1997 ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass Personal der Staatsbauverwaltung, der Staatsphilharmonie und des Staatsorchesters Rheinische Philharmonie in Landesbetriebe übergeleitet worden ist (vgl. Tz. 3 Nr. 1).

79) Bericht der Landesregierung gemäß § 6 Abs. 6 Landeshaushaltsgesetz 1998/1999 über Stand und Ergebnisse der Modellversuche und über den Entwicklungsstand von Instrumenten zur Steuerung, Optimierung und Kontrolle des Mitteleinsatzes und zur Einhaltung des Ausgabenvolumens für das dritte Quartal 1998 (Landtagsvorlage 13/2493 vom 11. November 1998).

2.4 Planungs- und Steuerungssystem

Bei den personalbewirtschaftenden Landesdienststellen gibt es eine Reihe unterschiedlicher Personalverwaltungssysteme. Keines dieser Systeme verfügt über eine Datenschnittstelle zu den bei der Oberfinanzdirektion Koblenz – Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle – eingesetzten Abrechnungsverfahren. Deshalb gestaltete sich die Überwachung der Einhaltung des Personalausgabenbudgets für die personalbewirtschaftenden Dienststellen bisher umständlich und zeitaufwendig. Die Mitarbeiter mussten hierzu meist umfangreiche manuelle Berechnungen anstellen. Häufig waren weitere Nachfragen bei der Zentralen Besoldungs- und Versorgungsstelle erforderlich. Die Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle ihrerseits stellte den Ressorts zwar monatliche Personalausgaben- und Zahlfallauswertungen zur Verfügung. Diese Unterlagen reichten jedoch für eine Steuerung und Überwachung der Personalausgaben nicht aus. Ein wesentlicher Mangel bestand darin, dass

- zwischen den personalbewirtschaftenden Dienststellen und der Zentralen Besoldungs- und Versorgungsstelle kein permanenter Datenabgleich stattfinden konnte und
- automationsgestützte Simulationsrechnungen über die Auswirkungen unterschiedlicher Personalentscheidungen (z. B. Neueinstellungen, Beförderungen, Abordnungen, Ruhestandsversetzungen, Arbeitszeitveränderungen) nicht möglich waren.

Um die bestehenden Mängel zu beheben, hat die Landesregierung beschlossen, schnellstmöglich eine dienststellenbezogene Personaldatenbank aufzubauen. Ziel soll sein, „ein in anderen Bundesländern bereits bestehendes Personalverwaltungssystem zu übernehmen, um sich so die zeitaufwendige Programmierungsphase mit zudem hohen Kosten zu ersparen“⁸⁰⁾.

Am 28. September 1998 hat sich die Staatssekretärskonferenz für die Einführung eines einheitlichen Personal- und Stellenverwaltungssystems ausgesprochen und sich für das System DIPSY (dialogisiertes integriertes Personalverwaltungssystem) entschieden, das mit dem Abrechnungsverfahren DAISY (dialogisiertes Abrechnungs- und Informationssystem) der Oberfinanzdirektion Koblenz – Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle – über eine einheitliche, identische Datenbank verknüpft werden soll⁸¹⁾.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat empfohlen,

- a) die selbst gesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben weiter zu erproben, um bessere Grundlagen für die Entscheidung zu gewinnen, ob der Modellversuch zu einer „echten“ Budgetierung der Personalausgaben fortentwickelt werden soll,
- b) ein Konzept zu erstellen, das Ziele und Mittel zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung genauer beschreibt und die Höhe und die Verteilung einer „Effizienz- und Flexibilitätsdividende“ zur Konsolidierung des Landeshaushalts festlegt,
- c) in allen Ressorts auf der Grundlage einer Aufgabenanalyse und -kritik den gesamten Personalbedarf kritisch zu überprüfen und danach die Einzelplanbudgets strikt bedarfsgerecht zu bemessen,
- d) die Verlagerung der Aufgaben- und Finanzverantwortung auf nachgeordnete Dienststellen in der Praxis stärker zu erproben, um zu erkennen, ob und inwieweit die dezentrale Ressourcenverantwortung vorteilhaft ist,
- e) ein Qualitätsmanagement und Qualitätskontrollen vorzusehen, um eine qualifizierte Aufgabenerfüllung zu gewährleisten,
- f) den Modellversuch von generellen Bewirtschaftungsbeschränkungen möglichst auszunehmen, soweit dem nicht übergeordnete finanzwirtschaftliche Gründe entgegenstehen,
- g) die Personalausgabenansätze unter Wahrung des Budgetrechts des Parlaments längerfristig fortzuschreiben, um den Ressorts eine ausreichende Planungsgrundlage zu verschaffen,
- h) nicht verbrauchte Personalausgabenmittel im Rahmen des Bonus-/Malus-Systems nur dann in das folgende Haushaltsjahr zu übertragen, wenn die Minderausgaben auf managementbedingten Leistungen beruhen,
- i) ein geeignetes landeseinheitliches Planungs- und Steuerungssystem bereitzustellen, mit dessen Unterstützung die Dienststellen den Mitteleinsatz leichter steuern und überwachen können.

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

80) Landtagsvorlage 13/1296 vom 20. Oktober 1997 S. 37.

81) Bericht der Landesregierung gemäß § 6 Abs. 6 Landshaushaltsgesetz 1998/1999 über Stand und Ergebnisse der Modellversuche und über den Entwicklungsstand von Instrumenten zur Steuerung, Optimierung und Kontrolle des Mitteleinsatzes und zur Einhaltung des Ausgaben volumens für das dritte Quartal 1998 (Landtagsvorlage 13/2493 vom 11. November 1998 S. 4).

Tz. 5 „Neues Steuerungsmodell“ im Forstbetrieb

Das „Neue Steuerungsmodell“ ist seit 1996 generell im Forstbetrieb des Landes eingeführt. Die Ausgaben des Forstbetriebs wurden 1996 gegenüber dem Vorjahr von 104,8 Mio. DM um 14,6 Mio. DM zurückgeführt. Die Budgetvereinbarungen führten zu einer stärkeren Ergebnisorientierung bei den Forstämtern, die sich kostenbewusster verhielten.

Die finanzielle Verbesserung konnte wegen der gleichzeitigen Organisationsreform der Landesforstverwaltung und der Folgen der Sturmschäden des Jahres 1990 nicht eindeutig nur dem „Neuen Steuerungsmodell“ zugerechnet werden.

Das „Neue Steuerungsmodell“ erstreckte sich auf die Bewirtschaftung des Staatswaldes (26 % der Waldfläche), nicht aber auf den wesentlich größeren Gemeindewald (47 % der Waldfläche).

Für den Einsatz von Forstwirtschaftsmeistern im Gemeindewald wurde keine Kostenerstattung gefordert.

Der Einsatz eigener Waldarbeiter verteuerte den Holzeinschlag und den Holztransport im Vergleich zu einem Unternehmereinsatz deutlich.

1. Allgemeines

Die Landesforstverwaltung soll im Zuge einer umfassenden Organisationsreform zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen entwickelt werden. Wesentliche Elemente dieser Reform sind – neben einer Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation – die Einführung neuer Steuerungsinstrumentarien mit einer Delegation von Aufgaben und ein verbessertes Marketing.

Kernstück der Reform ist das „Neue Steuerungsmodell“. Darunter wird ein System der dezentralen Ressourcenverantwortung verstanden, das im Wesentlichen aus Elementen der Budgetierung und des Controlling besteht.

Die Budgetierung wurde im Forstbetrieb des Staatswaldes⁸²⁾ mit Beginn des Haushaltsjahres 1996 generell eingeführt. Das betriebliche Controlling wird seit 1997 an fünf Forstämtern erprobt. Es soll etwa bis zum Jahr 2000 bei allen Forstämtern eingeführt sein.

Der Rechnungshof hat die Auswirkungen des „Neuen Steuerungsmodells“ in der Landesforstverwaltung im Haushaltsjahr 1996 geprüft. Dazu wurden örtliche Erhebungen beim Ministerium für Umwelt und Forsten, bei den Bezirksregierungen Rheinhessen-Pfalz und Trier – Forstdirektionen – sowie bei den Forstämtern Kirchheimbolanden und Gerolstein vorgenommen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

Das „Neue Steuerungsmodell“ enthält folgende Elemente der Budgetierung und des Controlling:

- Definition und Beschreibung von Leistungen (Produkten),
- Zuordnung der Kosten zu den Produkten,
- Aufgabenkritik,
- Delegation, Deregulierung,
- Kontraktmanagement mit Zielvereinbarung (Budgetvereinbarung),
- Kosten- und Leistungsrechnung (mit Standards),
- Entwicklung produktorientierter Kennzahlen,
- Berichtswesen (Vorausschaurechnung, Plan-Ist-Vergleich),
- Ergebnisrechnung.

Die finanziellen Auswirkungen des „Neuen Steuerungsmodells“ ließen sich – nachdem nur ein Jahresergebnis vorlag – noch nicht eindeutig den möglichen Ursachen zuordnen, weil dabei zwei wesentliche Einflussfaktoren zu beachten waren:

- Die Einführung des „Neuen Steuerungsmodells“ fiel zeitlich mit einer grundlegenden Organisationsreform der Landesforstverwaltung zusammen, mit der eine Reduzierung der 106 Forstämter um 18 und der rd. 700 Forstreviere um 85 bis 90 angestrebt wird.
- Die Abschlussergebnisse im Forstbetrieb waren in den Jahren vor der Einführung der Budgetierung stark von Besonderheiten geprägt aufgrund der Auswirkungen der Sturmschäden des Jahres 1990.

82) Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten, Kapitel 14 31.

Gleichwohl waren jedoch erste Auswirkungen des „Neuen Steuerungsmodells“ festzustellen:

- Die Ausgaben wurden an die absehbare rückläufige Einnahmementwicklung angepasst. Im Jahr 1996 wurden die Ausgaben des Forstbetriebs gegenüber dem Vorjahr von 104,8 Mio. DM um 14,6 Mio. DM auf 90,2 Mio. DM zurückgeführt.
- Die Budgetvereinbarungen der Forstdirektionen mit den Forstamtsleitern führten zu einer stärkeren Ergebnisorientierung bei den Forstämtern. Sie gingen kostenbewusster mit den Haushaltsmitteln um.
- Bei „managementbedingter“ Ergebnisverbesserung konnten die Forstämter als Anreiz eine „Rücklage“ (75 % des Differenzbetrags gegenüber der Budgetvereinbarung) bilden, die für bestimmte Zwecke in den nächsten Jahren verwendet werden kann. Die Forstämter hatten daher ein verstärktes Eigeninteresse an der Erzielung von Einnahmen und der Reduzierung von Ausgaben, um das vereinbarte Ergebnis zu erreichen oder möglichst zu übertreffen.
- Durch größere Kostentransparenz wurde unwirtschaftlicher Arbeitsaufwand besser erkannt. Kostengünstigere Standard-Arbeitsverfahren wurden bei den Forstämtern rascher eingeführt.
- Durch die Delegation von Aufgaben- und Finanzverantwortung auf die Forstämter (Leistungszentren) wurde die Motivation der Bediensteten gestärkt.
- Durch Vorausschautrechnungen wurde die Möglichkeit eröffnet, im Laufe eines Jahres Plan-Ist-Vergleiche anzustellen, Abweichungen zu analysieren und zeitnah steuernd einzugreifen.
- Es wurde ein Wettbewerb unter den Forstämtern eingeleitet.

Demgegenüber waren im Wesentlichen folgende Mängel festzustellen:

- Bei der laufenden Überwachung der Forstämter durch die Forstdirektionen wurden die Ergebnisse der Vorausschautrechnungen zu wenig genutzt.
- Qualitätskontrollen dahin gehend, inwieweit die vereinbarten Leistungen von den Forstämtern auch erbracht worden sind, wurden im Jahr 1996 nur in Ansätzen bei den Forstämtern durchgeführt, die eine Rücklage erhielten.
- Das „Neue Steuerungsmodell“ erstreckt sich nur auf die Bewirtschaftung des Staatswaldes, der 26 % der Waldfläche in Rheinland-Pfalz ausmacht. Der wesentlich größere Gemeindewaldanteil von 47 % der Waldfläche ist bislang nicht einbezogen. Bei Einbeziehung des Gemeindewaldes in das „Neue Steuerungsmodell“ könnten die neuen Steuerungsinstrumente deutlich bessere Wirkungen entfalten.
- Für den funktionalen Einsatz von (staatlichen) Forstwirtschaftsmeistern im Gemeindewald wurde keine Kostenerstattung gefordert (entgangene Einnahmen: 1 Mio. DM jährlich).
- Die Einnahmen und Ausgaben des Kapitels 14 30 – Forstämter – waren von denen des Kapitels 14 31 – Forstbetrieb – teilweise nicht sachgerecht abgegrenzt. Dadurch wurde das Wirtschaftsergebnis des Forstbetriebs nicht zutreffend ausgewiesen.
- Es waren zu viele staatliche Waldarbeiter vorhanden. Obwohl sich erwies, dass Holzeinschlag und Holztransport mit eigenen Waldarbeitern wesentlich teurer waren als die Vergabe der Arbeiten an Unternehmen, wurde bisher daran festgehalten, dass 70 % der Arbeiten in Eigenregie durchgeführt werden sollen.

Das Ministerium für Umwelt und Forsten hat den Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen zugestimmt. Künftig erfolge eine stärkere Einbindung der Gebietsreferenten bei den Forstdirektionen in die Ergebnisverantwortung der Forstämter. Qualitätskontrollen sollen durchgeführt werden. Auf eine Einbeziehung des Gemeindewaldes in das „Neue Steuerungsmodell“ der Landesforstverwaltung werde weiter hingewirkt. Im Zuge der Erarbeitung eines neuen Landeswaldgesetzes werde eine Neuregelung des Entgelts für den Einsatz von Landesbediensteten im Gemeindewald angestrebt. Im Hinblick auf eine zutreffende Ausweisung des Wirtschaftsergebnisses im Forstbetrieb werde geprüft, ob der Haushalt der Landesforstverwaltung produktorientiert erstellt und bewirtschaftet werden könne. Der Personalüberhang bei den Waldarbeitern solle sozialverträglich abgebaut werden. Danach werde geprüft, ob eine schrittweise Erhöhung der Beteiligungsquote der Privatfirmen bei Holzeinschlag und Holztransport über 30 % hinaus vertretbar sei.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat empfohlen,

- a) den Modellversuch – wie geplant – fortzuführen, um sicher beurteilen zu können, ob und inwieweit das „Neue Steuerungsmodell“ die Erwartungen erfüllt und generell eingeführt werden soll,
- b) bei der laufenden Überwachung der Forstämter durch die Forstdirektionen stärker die Ergebnisse der Vorausschautrechnungen zu nutzen,
- c) Qualitätskontrollen möglichst flächendeckend vorzunehmen,

- d) auf eine Anwendung des „Neuen Steuerungsmodells“ im Gemeindewald hinzuwirken,
- e) für den Einsatz von Forstwirtschaftsmeistern im Gemeindewald Kostenbeiträge zu erheben,
- f) Einnahmen und Ausgaben der Kapitel 14 30 – Forstämter – und Kapitel 14 31 – Forstbetrieb – sachgerecht voneinander abzugrenzen,
- g) die Zahl der staatlichen Waldarbeiter sozialverträglich zu verringern und den Umfang des Unternehmereinsatzes beim Holzeinschlag und Holztransport zu steigern.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Umwelt und Forsten ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 6 Erprobung neuer Haushaltsinstrumentarien bei ausgewählten Landesdienststellen

Die Modellversuche zur Erprobung neuer Haushaltsinstrumentarien führten in den Haushaltsjahren 1996 und 1997 zu keinen eindeutig der Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs zuzurechnenden Einsparungen. Das Ausgabeverhalten der Dienststellen änderte sich kaum.

Es fehlte jeweils ein Konzept, das die Ziele und die Mittel zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung genauer beschrieben hätte.

Haushaltswirtschaftliche Sperrungen nach § 41 Landeshaushaltsordnung beeinträchtigten die Möglichkeit, die finanziellen Auswirkungen der Modellversuche genau festzustellen und den Ursachen zuzuordnen.

1. Allgemeines

Zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung bei der Inanspruchnahme staatlicher Mittel für Verwaltungsausgaben wurde erstmals 1996⁸³⁾ zugelassen, im Zuge der Erprobung neuer Haushaltsinstrumentarien Ausnahmemöglichkeiten nach der Landeshaushaltsordnung (LHO) in größerem Umfang in Anspruch zu nehmen. Hierbei wurde auf die in den Kapiteln 03 03, 03 10, 03 23, 03 24, 05 03 bis 05 08, 08 03, 08 05 sowie 14 30, 14 32, 14 33, 14 36 und 14 37 ausgebrachten Haushaltsvermerke verwiesen, mittels derer die haushaltsmäßigen Voraussetzungen für die Durchführung von Pilotprojekten (Modellversuchen) in einigen Verwaltungsbereichen geschaffen wurden. Die gleiche Ermächtigung wurde auch für das Jahr 1997⁸⁴⁾ getroffen. Dabei wurde das Kapitel 03 06 in den Kreis der Modellversuche einbezogen.

Der Rechnungshof hat die Erprobung neuer Haushaltsinstrumentarien in Modellversuchen in den Haushaltsjahren 1996 und 1997 bei folgenden Stellen geprüft:

- Polizeipräsidium Trier (Kapitel 03 10),
- Landesvermessungsamt (Kapitel 03 24),
- Geologisches Landesamt (Kapitel 08 03),
- zwei Forstämter (Kapitel 14 30).

Die Prüfung betraf ferner die Modellversuche im Haushaltsjahr 1996 bei 16 Gerichten (Kapitel 05 03, 05 05 bis 05 08) und drei Justizvollzugsanstalten (Kapitel 05 04) sowie im Haushaltsjahr 1997 bei zehn Gerichten und zwei Justizvollzugsanstalten.

Die Prüfung erstreckte sich insbesondere darauf, ob die Modellversuche eine wirtschaftliche Mittelverwendung gefördert haben und ob eine Ausweitung der Modellversuche empfohlen werden kann⁸⁵⁾.

Mit Bericht vom 6. April 1998 (Landtagsvorlage 13/1838) hat der Rechnungshof den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags vorab über das Ergebnis der Prüfung unterrichtet.

83) § 6 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 1996 vom 5. Januar 1996 (GVBl. S. 1).

84) § 6 Abs. 1 Landeshaushaltsgesetz 1997 vom 12. Februar 1997 (GVBl. S. 39).

85) § 6 Abs. 4 Satz 2 Landeshaushaltsgesetz 1997.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

Die Haushaltsvermerke, mittels derer die haushaltsmäßigen Voraussetzungen für die Durchführung von Modellversuchen in einigen Verwaltungsbereichen geschaffen wurden, ermöglichten eine flexiblere Bewirtschaftung der Haushaltsmittel.

Für gegenseitig deckungsfähig erklärt wurden

- die Titel der Hauptgruppen 5 (ohne Titel 529 01 ⁸⁶⁾) und 8 oder
- die Titel der Hauptgruppen 5 (ohne Titel 529 01) bis 8 und
- in einigen Verwaltungsbereichen zusätzlich die nicht stellige gebundenen Personalausgaben der Hauptgruppe 4 (ohne Titel 432 01, 432 02, 441 01, 446 01 ⁸⁷⁾).

Für übertragbar erklärt wurden

- die nicht ausgeschöpften Haushaltsansätze der Titel der Gruppen 513, 517, 518 und der Hauptgruppe 8 und
- in einigen Verwaltungsbereichen teilweise zusätzlich die nicht stellige gebundenen Personalausgaben der Hauptgruppe 4 (ohne Titel 432 01, 432 02, 441 01, 446 01).

Durch die erweiterte gegenseitige Deckungsfähigkeit konnten die Dienststellen, bei denen die Modellversuche durchgeführt wurden, die betroffenen Ausgaben zusammenfassend bewirtschaften. Diese Flexibilisierung der Mittelbewirtschaftung trug einerseits zu einer Verringerung des herkömmlichen Verwaltungsaufwands bei. So waren z. B. weniger Anträge auf Verstärkung von Haushaltsmitteln zu bearbeiten. Dem stand andererseits ein höherer Aufwand für Maßnahmen zur Überwachung der Einhaltung des Budgets gegenüber.

Das Polizeipräsidium Trier, das Landesvermessungsamt und die Forstämter hatten zur Budgetsteuerung in unterschiedlichem Umfang Kosten- und Leistungsrechnungen entwickelt und eingesetzt. Bei den übrigen geprüften Dienststellen fehlte dieses Steuerungsinstrument.

Das Budgetvolumen betraf bei den Modellversuchen, bei denen keine Personalausgaben einbezogen waren, nur einen vergleichsweise geringen Teil der Gesamtausgaben. So machte das Budgetvolumen 1996 z. B.

- beim Polizeipräsidium Trier nur 8 %,
- beim Landesvermessungsamt nur 7 %,
- bei den Forstämtern nur 13 %

der Gesamtausgaben aus. Der größte Ausgabenanteil – die stellige gebundenen Personalausgaben – war im Haushaltsjahr 1996 von den Modellversuchen ausgenommen ⁸⁸⁾. Die Personalausgaben machten 70 bis 90 % der Gesamtausgaben der geprüften Verwaltungen aus. Das Verhältnis der Personalausgaben zu den übrigen Ausgaben macht deutlich, dass Flexibilisierungsmaßnahmen oder der Einsatz neuer Haushaltsinstrumentarien, die sich nicht auch auf die Personalausgaben beziehen, nur begrenzte finanzielle Wirkungen entfalten können.

Die Modellversuche haben nach dem Ergebnis der Prüfung bei den geprüften Verwaltungen in den Haushaltsjahren 1996 und 1997 zu keinen eindeutig nachweisbaren und nur der Flexibilisierung zuzurechnenden Einsparungen geführt.

Die Erweiterung der Übertragbarkeit hat das monatliche Ausgabeverhalten bei den geprüften Dienststellen kaum messbar verändert. Die Ausdehnung der Übertragbarkeit auf Ausgaben der Gruppen 513 (Post- und Fernmeldegebühren, Hörfunk- und Fernsehgebühren), 517 (Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume) und 518 (Mieten und Pachten) war für eine Eindämmung des so genannten Dezemberfiebers eher weniger geeignet, da die hier anfallenden Ausgaben meist rechtlich festliegen und auch gleichmäßig abfließen. Hinzu kommt, dass die Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberechten der Einwilligung des Ministers der Finanzen bedarf (§ 45 Abs. 3 LHO).

86) Verfügungsmittel.

87) Versorgungsbezüge und Beihilfen. Lediglich beim Geologischen Landesamt waren diese Titel ebenfalls in die gegenseitige Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit der Ausgaben mit einbezogen.

88) Vgl. Beitrag „Modellversuch zur Bewirtschaftung der Personalausgaben“.

Im Haushaltsjahr 1996 verfügte der Minister der Finanzen Ende Mai 1996 ⁸⁹⁾ eine haushaltswirtschaftliche Sperre gemäß § 41 LHO in Höhe von insgesamt 404,7 Mio. DM.

Im Haushaltsjahr 1997 wurden vom Minister der Finanzen zwei weitere haushaltswirtschaftliche Sperren angeordnet:

- Mitte April 1997 ⁹⁰⁾ wurden „bis zum In-Kraft-Treten eines Nachtragshaushaltsgesetzes 1997“ ⁹¹⁾ Ausgabeermächtigungen in Höhe von 488,3 Mio. DM und Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 457,8 Mio. DM gesperrt.
- Anfang November 1997 ⁹²⁾ wurde bestimmt, dass neue Verpflichtungen mit finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt 1997 nur noch mit Zustimmung des Ministeriums der Finanzen eingegangen werden durften.

Diese Haushaltssperren schränkten auch die in die Modellversuche einbezogenen Behörden und Gerichte in der Bewirtschaftung ihrer Haushaltsmittel ein. Von daher war die Frage, ob die Rechnungsergebnisse der Jahre 1996 und 1997 im Bereich der Modellversuche auf die flexibilisierte Haushaltsmittelbewirtschaftung oder auf die Haushaltssperren zurückzuführen sind, nicht eindeutig zu beantworten.

Das Ministerium des Innern und für Sport, das Ministerium der Justiz, das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sowie das Ministerium für Umwelt und Forsten haben den Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen zugestimmt und darauf hingewiesen, dass

- die Übertragbarkeit erwirtschafteter Ausgabereste wegen der gebotenen „Planungssicherheit vor Ort“ zugesichert sein müsse,
- beim Landesvermessungsamt das Budgetvolumen im Haushaltsjahr 1997 verdoppelt worden sei,
- der wirksame Einsatz der Budgetierung eine Kosten- und Leistungsrechnung erfordere, mit der wiederum eine konsequente Aufgabekritik durchzuführen sei,
- Modellversuche zum Einsatz einer Kosten- und Leistungsrechnung weiterentwickelt würden,
- bei Kapitel 14 30 (Forstämter) größere Einsparungen erst dann zu erwarten seien, wenn die Ergebnisse des „Verwaltungscontrolling“ umgesetzt seien,
- wegen mangelnder Gestaltbarkeit großer Ausgabenblöcke es derzeit nicht möglich sei, für Gerichte und Staatsanwaltschaften ein Konzept zu erstellen, das genaue Zielvorgaben und Effizienz- und Flexibilitätsdividenden vorschreibe. Ob ein auf Kosten- und Leistungsrechnungen aufbauendes Controllingsystem nennenswerte Einsparpotentiale offen legen könne, werde durch eine Kosten-Nutzen-Analyse für die Pilotprojekte im Bereich der Landesjustizverwaltungen zu beurteilen sein.

Im Haushaltsjahr 1998 wurde die Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs durch Erweiterung der Übertragbarkeit fortentwickelt ⁹³⁾. Die Ausgaben der Hauptgruppe 4 und die der Obergruppen 51 bis 54 – mit Ausnahme der Gruppen 529 (Verfügbarmittel) und 531 (Öffentlichkeitsarbeit) – sind nunmehr übertragbar. Ausgabereste der Hauptgruppe 4 können auch für Zwecke der Obergruppen 51 bis 54 und der Hauptgruppen 6 und 8 verwendet werden (Bonus). Mehrausgaben bei den genannten Haupt- und Obergruppen sind im folgenden Haushaltsjahr auszugleichen (Malus). Das Nähere zur Ausgestaltung eines Bonus-/Malus-Systems bestimmt das Ministerium der Finanzen mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses.

Der Haushalts- und Finanzausschuss hat mittlerweile in seiner Sitzung am 17. September 1998 den Vorlagen 13/1962 und 13/2279 des Ministeriums der Finanzen zur Bonus-/Malus-Regelung zugestimmt.

89) Verwaltungsvorschrift vom 28. Mai 1996 (MinBl. S. 338).

90) Verwaltungsvorschrift vom 16. April 1997 (MinBl. S. 273).

91) Das Nachtragshaushaltsgesetz vom 29. Juli 1997 (GVBl. S. 253) wurde am 15. August 1997 veröffentlicht.

92) Schreiben vom 6. November 1997 (nicht veröffentlicht).

93) § 6 Abs. 3 Landshaushaltsgesetz 1998/1999 vom 10. Februar 1998 (GVBl. S. 11).

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat empfohlen,

- a) die Modellversuche zur Erprobung neuer Haushaltsinstrumentarien bei den geprüften Verwaltungen über die Haushaltsjahre 1996 und 1997 hinaus zu vertiefen und zu erweitern,
- b) für die erweiterten Modellversuche jeweils ein Konzept zu erstellen, das
 - das Ziel und die Mittel zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung genauer beschreibt,
 - die Elemente enthält, die für eine outputorientierte Budgetierung erforderlich sind (z. B. Kosten- und Leistungsrechnung, leistungsbezogene Ausgabenansätze, Controlling, Qualitätsmanagement),
 - finanzielle Anreize und Sanktionsmechanismen enthält, um zu einem wirtschaftlicheren Umgang mit den Haushaltsmitteln anzuhalten,
 - die Höhe und Verteilung einer Effizienz- und Flexibilitätsdividende zur Konsolidierung des Landeshaushalts festlegt,
- c) die Modellversuche von haushaltswirtschaftlichen Sperrern (§ 41 LHO) nach Möglichkeit auszunehmen.

Die Stellungnahmen des Ministeriums des Innern und für Sport, des Ministeriums der Justiz, des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sowie des Ministeriums für Umwelt und Forsten sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 7 Konversionsprojekte Flughafen Hahn, Flugplatz Zweibrücken und Flugplatz Bitburg

Die zivile Nutzung der drei ehemaligen militärischen Flugplätze wurde in unterschiedlichem Maß realisiert.

Das Land hat bis zum Abschluss der jeweiligen Prüfung für den Flughafen Hahn 87 Mio. DM, für den Flugplatz Zweibrücken 94 Mio. DM und für den Flugplatz Bitburg 4 Mio. DM aufgewandt. Beim Einsatz der Mittel wurden neue Wege eingeschlagen, denen nur teilweise ein Konzept zugrunde lag.

Der Bund trägt die Hälfte der Erschließungskosten des Flugplatzes Bitburg. An der Finanzierung der Maßnahmen Flughafen Hahn und Flugplatz Zweibrücken hat er sich dagegen nicht beteiligt.

Der Luftverkehrsbetrieb des Flughafens Hahn entwickelte sich zunächst nicht entsprechend den Prognosen der Gutachter. Die Rechtskraft der Nachtfluggenehmigung und die mehrheitliche Beteiligung eines Unternehmens an der Flughafengesellschaft seit 1998 haben die Marktposition gestärkt und die Voraussetzungen für eine positive Entwicklung geschaffen.

Das Land schloss mit privaten Unternehmen auf dem Flugplatz Zweibrücken Verträge ab, die den Landeshaushalt finanziell belasten.

Bei der Konversion des Flugplatzes Bitburg wirkten sich die kleinteilige Vermarktung, die zügige Schaffung von Baurecht und die Möglichkeit des Eigentumserwerbs vorteilhaft aus.

Die Projekte sind noch nicht abgeschlossen. Es können nur einzelne Entwicklungsschritte beurteilt werden. Eine Gesamtbeurteilung ist noch nicht möglich.

1. Allgemeines

Die Truppenreduzierung in Rheinland-Pfalz führte seit 1989 zu erheblichen Problemen in ohnehin strukturschwachen Gebieten. Arbeitsplätze fielen weg, Kaufkraft ging verloren. Die Regionen Hunsrück, Westpfalz und Eifel sind durch die Aufgabe der militärischen Nutzung der Flugplätze Hahn, Zweibrücken und Bitburg besonders betroffen. Ziel der Konversionspolitik der Landesregierung ist es u. a., die negativen Folgen aufzufangen. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze steht im Vordergrund. Ein Strukturwandel wird bei den einzelnen Projekten mit unterschiedlichen, teilweise neuen, Formen staatlichen Handelns angestrebt.

Der Rechnungshof hat die Aktivitäten des Landes zur Entwicklung des Flughafens Hahn sowie der Flugplätze Zweibrücken und Bitburg geprüft. Da der Entwicklungsprozess, der ständigen Änderungen unterworfen ist, erst langfristig abgeschlossen werden kann, können nur die bisherigen Maßnahmen betrachtet und nur Zwischenergebnisse bewertet werden.

1.1 Flughafen Hahn

Die US-Streitkräfte gaben im September 1993 ⁹⁴⁾ das 553 ha große Flugplatzgelände dem Bund zur zivilen Nutzung zurück. Das Land setzte sich zum Ziel, auf dem Gelände einen internationalen Flughafen aufzubauen und ihn möglichst von privaten Unternehmen führen zu lassen. Zur Entwicklung des Flughafens gründeten das Land und die betroffenen Kommunen im Januar 1992 die Entwicklungs- und Betriebsgesellschaft Flugplatz Hahn mbH. Im März 1995 beteiligten sich private Investoren mehrheitlich an der neu gegründeten Holding Unternehmen Hahn GmbH & Co. KG.

Die Holding erwarb vom Bund das gesamte Gelände und soll es vermarkten. Im Rahmen dieser Aufgabe verkaufte sie dem Land eine Teilfläche für die Verlegung der Landespolizeischule von Koblenz auf den Flughafen Hahn. Der Rechnungshof hat den Vorgang gesondert geprüft. Das Ergebnis der Prüfung wurde im Jahresbericht 1997 dargestellt ⁹⁵⁾.

Die Holding beteiligte sich im März 1995 an der Flughafen Hahn GmbH & Co. KG, der Nachfolgegesellschaft der Entwicklungs- und Betriebsgesellschaft. Diese Gesellschaft war als Flughafenbetreiber tätig. Sie ging im Januar 1998 in die Flughafen Hahn GmbH über. Neben dem Land und der Holding ist hieran seit 1998 mehrheitlich eine Flughafenbetriebsgesellschaft beteiligt.

1.2 Flugplatz Zweibrücken

Der 300 ha große Flugplatz Zweibrücken wurde von den US-Streitkräften im September 1991 aufgegeben. Zur Erschließung des Flugplatzgeländes schlossen sich einige Kommunen im Oktober 1991 zu einem Zweckverband zusammen. Das Land und der Zweckverband beteiligten sich im Februar 1992 an der Entwicklungsgebietsgesellschaft Flugplatz Zweibrücken GmbH, die zum Ziel hatte, das Gelände und den Verkehrslandeplatz zu entwickeln.

Das aufgrund eines offenen städtebaulichen Gutachterverfahrens geplante Aeroville-Konzept zur Umwandlung des Flugplatzgeländes wurde nicht verwirklicht, da im März 1994 die Verhandlungen des Landes mit einem französischen Unternehmen scheiterten.

Die Entwicklungsgebietsgesellschaft erwarb zusammen mit einer Tochtergesellschaft im Oktober 1994 das gesamte Flugplatzgelände vom Bund. Diese beiden Gesellschaften wurden im Januar 1995 zur Flugplatz GmbH Aeroville Zweibrücken verschmolzen.

Die Gespräche des Landes mit Interessenten führten im Dezember 1995/März 1996 zu einem Vertragsabschluss. Zwei Unternehmen übernahmen die von der Flugplatz GmbH Aeroville gegründete Aircity Grundbesitz GmbH & Co. KG und damit einen Teil des Flugplatzgeländes. Die Unternehmen beabsichtigen in den nächsten Jahren eine Nutzung des Geländes, die sich auf vier Sparten verteilt: Multimedia Zentrum, Designer-Outlet-Zentrum, Freizeit- und Erlebnispark sowie Verkehrslandeplatz.

Die Flugplatz GmbH Aeroville gliederte im Januar 1996 die Flugplatz Zweibrücken GmbH aus, die als Eigentümerin den Verkehrslandeplatz betreibt. Es ist beabsichtigt, dass sich die Unternehmen an der Flugplatz Zweibrücken GmbH beteiligen.

1.3 Flugplatz Bitburg

Die US-Streitkräfte räumten im Oktober 1994 das 496 ha große Flugplatzgelände. Eigentümer des Flugplatzes war der Bund, der auch die Vermarktung übernahm. Die betroffenen Kommunen errichteten zur Erschließung des Flugplatzgeländes im März 1994 einen Zweckverband.

Mehrere Privatunternehmen aus der Region gründeten im Februar 1994 zur fliegerischen Nutzung des Flugplatzes die Entwicklungs- und Betriebsgesellschaft Flugplatz Bitburg mbH.

94) Der Flugbetrieb war im Wesentlichen bereits im August 1991 eingestellt worden.

95) Vgl. Jahresbericht 1997, Tz. 9 Verlegung der Landespolizeischule auf den Flugplatz Hahn (Drucksache 13/2770 S. 47), Stellungnahme der Landesregierung hierzu (Drucksache 13/3100 S. 4) und Beschlussempfehlung sowie Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 13/3550 S. 6).

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Fördermittel für die Konversionsprojekte

Das Land unterstützte ⁹⁶⁾ die Konversionsprojekte mit folgenden Fördermitteln ⁹⁷⁾:

- Flughafen Hahn
(bis November 1997) 87 Mio. DM,
- Flugplatz Zweibrücken
(bis Mitte 1997) 94 Mio. DM,
- Flugplatz Bitburg
(bis Ende 1996) 4 Mio. DM.

Die Ausgaben enthalten nicht die Mittel für das Personal des Landes, die Vermarktung durch die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH und die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Die direkten und indirekten Kosten der einzelnen Konversionsprojekte waren nicht aufgegliedert.

Eine langfristige Finanzplanung lag nicht vor, die Erfolgskontrollen der Vorhaben waren nur unzureichend. Beurteilungskriterien zur Steuerung der Projekte waren nicht festgelegt. Der Mitteleinsatz orientierte sich nicht an der Entwicklung und den tatsächlichen Bedürfnissen. Von der Möglichkeit einer Projektsteuerung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen wurde weitgehend kein Gebrauch gemacht.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat darauf hingewiesen, dass die derzeitigen Instrumente der Haushaltsbewirtschaftung des Landes für eine projektbezogene Erfassung von Ausgaben unzureichend ausgebildet seien. Erst mit einem in der Erprobung befindlichen Haushaltsbewirtschaftungssystem werde es möglich, auf Objektkonten zu buchen. Für die großen Konversionsprojekte erfolge regelmäßig eine Finanzplanung. Die Verwendung der Fördermittel müsse im interministeriellen Arbeitskreis Konversion und Strukturpolitik abgestimmt werden. Ein vom Rechnungshof vorgeschlagenes Steuerungssystem mit Kennzahlen sei bereits eingeführt worden.

2.2 Beteiligung des Bundes

Bei den Konversionsprojekten Flughafen Hahn und Flugplatz Zweibrücken ist es nicht gelungen, den Bund am Umstrukturierungsprozess zu beteiligen. Für die Erschließung und die Vermarktung musste das Land Regelungen und Kostenträger finden oder die Kosten selbst übernehmen. Beim Flughafen Hahn hat sich der Bund zudem nicht angemessen am Aufwand der Instandhaltung des NATO-Reserveflugplatzes beteiligt, obwohl die militärische Mitbenutzung steigende Tendenz zeigte.

Dagegen übernimmt der Bund beim Flugplatz Bitburg die Hälfte der Erschließungskosten, höchstens aber 18,35 Mio. DM. Er hat außerdem den Flugplatz erfolgreich selbst vermarktet, so dass bis 1997 fast alle Flächen und Gebäude verkauft waren. Ursachen hierfür waren die niedrigen Grundstückspreise und die zügige Schaffung von Baurecht. Hinzu kommt die Möglichkeit des Eigentumserwerbs für die Unternehmen.

2.3 Flughafenbetrieb

2.3.1 Flughafenkapazität

Die Förderung der Investitionen für den Flughafen Hahn sowie für die Flugplätze Zweibrücken und Bitburg war unzureichend auf den Luftverkehrsbedarf ausgerichtet.

Eine Kooperation der Flugplätze in der Region Saar-Lor-Lux kam nicht zustande. Ein Konzept zur abgestimmten Nutzung der Flugplätze wurde entgegen den Vorschlägen ⁹⁸⁾ des Interregionalen Parlamentarier-Rats (IPR) nicht entwickelt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Empfehlung, alle Möglichkeiten einer besseren wirtschaftlichen Zusammenarbeit in der Region Saar-Lor-Lux zu nutzen, umgesetzt werde.

96) Angaben jeweils bis zum Abschluss der Prüfung.

97) Einschließlich der Mittel der Europäischen Gemeinschaft.

98) Entschließung vom 16. Juli 1995 des Interregionalen Parlamentarier-Rats Lothringen/Luxemburg/Rheinland-Pfalz/Saarland/Wallonien – IPR – (Vorlage des Landtags Rheinland-Pfalz 12/3466).

2.3.2 Flughafen Hahn

Die Finanzierung der Betriebsgesellschaft des Flughafens belastete den Landeshaushalt. Zur Verlustabdeckung gewährte das Land in den Jahren 1995 und 1996 Darlehen von insgesamt 11,38 Mio. DM und erhöhte 1997 die Gesellschaftereinlage um 6,66 Mio. DM. Zudem pachtete die Betriebsgesellschaft das Flugplatzgelände und das Instrumentenlandesystem zu einem unverhältnismäßig hohen Preis von der Holding (über 3 Mio. DM Pacht pro Jahr).

Ursache für die Verluste war, dass das Luftverkehrsaufkommen und damit die Einnahmen weit hinter den Erwartungen zurückblieben, die aufgrund eines vom Ministerium eingeholten Gutachtens gehegt wurden. Auch die Minderheitsbeteiligung⁹⁹⁾ von zwei Investoren, die über keine Erfahrungen im Bereich der Luftfahrt verfügten, konnte nicht bewirken, dass der Flughafen den erwarteten Marktanteil erlangte. Erst die seit Juli 1997 rechtskräftige Nachtfluggenehmigung¹⁰⁰⁾ stärkt die Position des Flughafens im künftigen Wettbewerb entscheidend und macht ihn insbesondere für den Frachtverkehr interessant.

Die mehrheitliche Übernahme der Betriebsgesellschaft (jetzt Flughafengesellschaft) ab Januar 1998 durch eine Flughafenbetriebsgesellschaft wird künftig den Landeshaushalt entlasten. Insbesondere die fachliche Erfahrung des neuen Gesellschafters eröffnet für den Flughafen Hahn die Chance, auf dem Luftverkehrsmarkt erfolgreich zu sein. Eine nachhaltige Steigerung des Frachtaufkommens ist zu verzeichnen.

2.3.3 Flugplatz Zweibrücken

Ein von Januar 1994 bis Februar 1995 als Flugplatzbetreiber beauftragtes privates Unternehmen erhielt eine Pauschale von 1,8 Mio. DM, ohne dass es die vereinbarten Leistungen erbracht hatte. Das Unternehmen bekam danach weitere Zuschüsse, die teilweise ebenfalls ohne Gegenleistung blieben. So wurden 100 000 DM für ein nie erstelltes Konzept¹⁰¹⁾ gezahlt. Die Möglichkeit der fristlosen Kündigung des Geschäftsbesorgungsvertrags wurde nicht wahrgenommen. Bei der einvernehmlichen Auflösung des Vertrags wurde eine Abfindung von 500 000 DM vereinbart, die den Wert der erbrachten Leistungen um 400 000 DM überstieg.

Der Flugplatzbetreiber erhielt außerdem entgegen den Vorschriften des Vergaberechts freihändig den Auftrag, Tiefbauarbeiten auszuführen, die mit 2,76 Mio. DM abgerechnet wurden.

Das Ministerium hat ausgeführt, dass auf die Ausschreibung der Tiefbauarbeiten ausnahmsweise verzichtet worden sei. Dies werde sich nicht mehr wiederholen.

Die Flugplatz GmbH Aeroville führte bis zur Gründung der Flugplatz Zweibrücken GmbH im Januar 1996 den Verkehrslandeplatz weiter. In dem Vertragsverhältnis sind die Risiken einseitig zu Lasten des Landes verteilt. Die nach dem Vertrag beabsichtigte Beteiligung von zwei weiteren Unternehmen an der Flugplatzgesellschaft mit 49 % und die zeitlich begrenzte Option der Rückgabe oder des Kaufs der restlichen Anteile haben beachtliche Vorteile für das Unternehmen.

Ergebnisse der Prüfung, die geheimzuhaltende Angelegenheiten (vertrauliche Angaben und schutzbedürftige Geschäftsgeheimnisse von privaten Unternehmen) betreffen, hat der Rechnungshof nach § 97 Abs. 4 LHO dem Präsidenten des Landtags sowie dem Ministerpräsidenten und dem Minister der Finanzen gesondert mitgeteilt.

2.3.4 Flugplatz Bitburg

Das Land unterstützte, um das Entstehen einer Konkurrenzsituation zum Flughafen Hahn und eine damit verbundene unwirtschaftliche Doppelförderung zu vermeiden, nur den Ausbau des Flugplatzes zu einem Verkehrslandeplatz. Die geplante finanzielle Förderung der von privaten Unternehmen getragenen Entwicklungsgesellschaft ist bisher nicht an Investitionen gebunden. Finanzhilfen des Landes sollten nur für konkrete Investitionsmaßnahmen gewährt werden.

Das Ministerium hat erklärt, dieser Empfehlung des Rechnungshofs werde entsprochen.

2.4 Public-Private-Partnership beim Konversionsprojekt Flughafen Hahn

Das Land strebte zur Entwicklung des Flughafens die Beteiligung privater Investoren an und schloss deshalb mit einem Investor am 27. September 1994 eine Rahmenvereinbarung ab.

Unabhängig von der Beteiligung des Investors, die das Ministerium als den grundlegenden Schritt für die Umwandlung des Flugplatzes ansieht, ist nach Auffassung des Rechnungshofs die Nachtfluggenehmigung entscheidend für die wirtschaftliche Zukunft des Flughafens.

Die Vereinbarung mit dem Investor und ihre Umsetzung sind in folgenden Punkten kritisch zu sehen:

99) Ab März 1995.

100) OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. Juli 1997 – 7 C 11843/93 –.

101) Masterplan.

2.4.1 Risikoverteilung bei der Holding

Die Holding hat als Eigentümerin die strategische Führungsaufgabe, die Gesamtliegenschaft zu vermarkten. Die mehrheitliche Beteiligung der privaten Unternehmen sichert diesen bei unternehmerischem Erfolg die Gewinne. Dagegen wird bei einem Scheitern der Nutzung des Geländes das Land aus regional- und arbeitsmarktpolitischen Gründen wieder die Hauptlast zu tragen haben.

Das Ministerium hat die gewählte Holdingstruktur positiv bewertet. Sie stelle einen Schritt in Richtung „Entstaatlichung“ dar.

2.4.2 Beteiligungsänderung bei der Holding

Das Land sieht die privaten Unternehmen in der Pflicht, nach zehn Jahren seine Anteile an der Holding zum Verkehrswert zu übernehmen. Die privaten Unternehmen gehen lediglich von einer Übernahmeoption aus. Die Bemessung des Verkehrswerts bei einer Übernahme ist zwischen dem Land und den privaten Investoren nicht geklärt.

Das Ministerium hat sich hierzu nicht geäußert.

2.4.3 Nutzungskonzept und Vermarktung

Die Vermarktung der Gebäude und Hallen ist bisher unzureichend. Das Nutzungskonzept, das den Verkauf von Grund und Boden und damit den Eigentumserwerb durch die ansiedlungswilligen Unternehmen ausschließt, hemmt eine erfolgreiche Vermarktung des Geländes.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es seien „Leitlinien für das Marketing“ erarbeitet worden.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat für alle Maßnahmen gefordert,

- a) die Förderung der Konversionsprojekte an deren Fortschritt zu orientieren,
- b) bei der Förderung der Betriebsgesellschaften den Luftverkehrsbedarf der Flugplätze zu berücksichtigen,
- c) Investitionen an erreichbaren Zielvorgaben auszurichten,
- d) die Risiken bei Gesellschaftsbeteiligungen ausgewogen zu gestalten.

Der Rechnungshof hat beim Konversionsprojekt Hahn gefordert,

- a) verbindlich festzulegen, ob, wann und zu welchem Preis die Investoren die Anteile des Landes an der Holding übernehmen,
- b) zur besseren Vermarktung der Gesamtliegenschaft den Investoren den Eigentumserwerb zu ermöglichen.

Der Rechnungshof hat beim Konversionsprojekt Zweibrücken gefordert,

- a) vertraglich vereinbarte Leistungen erst zu bezahlen, wenn sie erbracht sind,
- b) Tiefbauarbeiten nach dem Vergaberecht auszuschreiben und zu vergeben.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 8 Aufgabe der Beteiligung des Landes an den AKK-Gesellschaften in Ludwigshafen am Rhein

Beim Abschluss und bei der Umsetzung der Übernahmeverträge war nicht mit der notwendigen Sorgfalt und Umsicht verfahren worden. Verschiedene vertragliche Regelungen waren unzureichend oder unklar.

Insbesondere fehlten schriftliche Vereinbarungen für den Fall, dass an die Abgabe einer Arbeitsplatzgarantie gekoppelte Bedingungen nicht eintreten würden.

Das Land hat die Rückzahlung eines von ihm gewährten Gesellschafterdarlehens in Höhe von 2 Mio. DM davon abhängig gemacht, dass sich aus einem sog. Besserungsschein Ansprüche gegen die AKK-Gesellschaften bei besserem Geschäftsverlauf ergeben, als bei Vertragsabschluss angenommen. Faktisch verzichtete das Land damit auf die Rückzahlung der Darlehensforderung.

Das war nicht sachgerecht, weil diese Forderung bereits in die zu erwartenden Liquidationskosten, die Bemessungsgrundlage für die Sanierungsleistungen des Landes in Höhe von 30 Mio. DM waren, eingerechnet worden war.

Hinreichend energische Anstrengungen, die im Zusammenhang mit der Arbeitsplatzzusage offenkundig gewordene vertragliche Regelungslücke durch Nachverhandlungen zu schließen, unterblieben. Die Verhandlungsposition des Landes für Nachbesserungen war allerdings dadurch beeinträchtigt, dass der Erwerberin noch bis zu einem sehr späten Zeitpunkt ein Rücktrittsrecht eingeräumt worden war.

Die Einziehung noch offener Forderungen gegen türkische Fernsehgesellschaften, die dem Land abgetreten worden waren, wurde zögerlich und nicht mit dem gebotenen Nachdruck betrieben.

1. Allgemeines

1.1 Entwicklung der Beteiligungsverhältnisse

Das Land Rheinland-Pfalz war alleiniger Gesellschafter der AKK-Sendezentrale Beteiligungs-GmbH (AKK GmbH), der Komplementärin und Geschäftsführerin der AKK-Sendezentrale GmbH & Co. KG (AKK KG). Das Stammkapital der AKK GmbH betrug 9 080 000 DM und war in voller Höhe eingezahlt. Gesellschafter der AKK KG waren seit dem Jahr 1992 – neben der mit 49 % beteiligten AKK GmbH – mit 49 % die Neue Medien Ulm TV Televisionsgesellschaft mbH & Co. KG (Neue Medien Ulm TV) und mit 2 % der damalige Geschäftsführer.

Das Land beschloss Anfang 1995, sein Engagement bei den AKK-Gesellschaften zu beenden, da infolge der unzulänglichen geschäftlichen Entwicklung ein hoher Bedarf an zusätzlichem Kapital entstanden war. Außerdem war das nach § 65 Abs. 1 LHO erforderliche wichtige Landesinteresse nicht mehr gegeben. Nach Abwägung verschiedener Möglichkeiten, wie der Stellung eines Konkursantrags oder einer stillen Liquidation der Gesellschaften, wurde letztlich als einzig tragfähige Lösung angesehen, die Gesellschaftsanteile des Landes an der AKK GmbH auf Private zu übertragen.

Nachdem Verhandlungen mit mehreren potentiellen Interessenten gescheitert waren, beabsichtigte zunächst die Mitgesellschafterin Neue Medien Ulm TV, die Anteile zu erwerben. Dazu waren bereits Vertragsentwürfe erarbeitet worden, die die Beteiligten als unterschriftsreif erachteten. Mit der notwendigen Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses¹⁰²⁾ (§ 65 Abs. 7 LHO) erteilte das Ministerium der Finanzen seine Einwilligung zu einer Veräußerung der Landesanteile¹⁰³⁾ (§ 65 Abs. 2 LHO).

In der Endphase der Verhandlungen des Landes mit der Neue Medien Ulm TV legte die P.O.S. Medien Beteiligungs GmbH am 27. Juni 1995 ein inhaltsgleiches Kaufangebot für die Landesanteile vor. Als dann auch noch der größte Marktkonkurrent der AKK KG, die Radio Point of Sale GmbH (P.O.S. GmbH), einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit der Behauptung subventionsrechtlicher Verstöße des Landes im Zusammenhang mit der Aufgabe der Beteiligung stellte, verlor die Neue Medien Ulm TV ihr Interesse an einem Erwerb der Gesellschaftsanteile.

Schließlich übertrug das Land am 10. August 1995 seine sämtlichen Anteile an der AKK GmbH zum Kaufpreis von 1 DM an die P.O.S. Medien Beteiligungs GmbH, der Komplementärin der P.O.S. Medien GmbH & Co. KG (P.O.S. KG). Im Gegenzug verpflichtete sich die P.O.S. GmbH, ihren Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz beim Verwaltungsgericht zurückzunehmen. Im Übrigen wurden im Wesentlichen die mit der Neue Medien Ulm TV zuvor ausgehandelten Vertragsbedingungen übernommen.

Anschließend veräußerte die Neue Medien Ulm TV ihre Kommanditeinlage bei der AKK KG an die AKK GmbH. Im Juni 1997 übertrug der weitere Kommanditist und damalige Geschäftsführer mit seiner Abberufung seinen Anteil an der AKK KG auf die P.O.S. Medien Beteiligungs GmbH.

1.2 Eckdaten der vertraglichen Vereinbarungen

Als Beitrag zur Sanierung der AKK KG erhöhte das Land das Eigenkapital der AKK GmbH durch Dotierung der Kapitalrücklage um 30 Mio. DM. Diese Einlage war in Höhe von 10 Mio. DM unmittelbar nach Vertragsabschluss, mit 13 Mio. DM am 10. Januar 1996 und mit den restlichen 7 Mio. DM am 10. Januar 1997 zur Leistung fällig. Die Zahlung der zweiten und dritten Tranche war an die Vorlage eines „von den Kreditinstituten mitgetragenen Sanierungskonzepts“ über „die künftige Sicherstellung der Finanzierung der AKK GmbH und der AKK KG“ geknüpft.

Gegenstand der Vereinbarungen ist auch ein Besserungsschein mit einer Gesamtlaufzeit bis zum 31. Dezember 2003. Darin sind u. a. Zahlungen an das Land dann vorgesehen, wenn bei AKK KG und AKK GmbH ein besserer Geschäftsverlauf eintritt als die bei Vertragsabschluss bis zum 31. Dezember 1997 prognostizierten kumulierten Jahresfehlbeträge von insgesamt 26,5 Mio. DM. Um Umgehungsmöglichkeiten durch Gewinnverlagerungen entgegenzuwirken, ist außerdem festgelegt, die Geschäftsergebnisse der P.O.S. GmbH nach einem bestimmten Schlüssel einzubeziehen.

102) Beschluss in der 60. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 27. Juni 1995 zu Landtagsvorlage 12/3480.

103) Schreiben an das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 4. Juli 1995, 0800 0802/95-4223.

Mit dem Besserungsschein verknüpft ist auch die Rückzahlung eines Darlehens von 2 Mio. DM, welches das Land der AKK GmbH im Juli 1994 in seiner Eigenschaft als Gesellschafter gewährt hatte. Das Darlehen war mit 7,25 % zu verzinsen. Im Zuge der Übertragung der Geschäftsanteile auf die P.O.S. Medien Beteiligungs GmbH war die AKK KG mit befreiender Wirkung für die AKK GmbH in diesen Darlehensvertrag eingetreten. Weiter war festgelegt worden, dass die Rückzahlung des Darlehens seitens der AKK KG nur dann noch geschuldet werde, wenn sich künftig Ansprüche des Landes aus dem vereinbarten Besserungsschein ergeben würden. Sollten die dem Land hieraus zustehenden Beträge geringer sein als die Darlehensforderung zuzüglich der hierauf entfallenden Zinsen, verzichtete es bereits bei Abschluss der Verträge mit wirtschaftlicher Wirkung zum 30. September 2004 auf den Differenzbetrag.

Die AKK KG verpflichtete sich, den Standort Ludwigshafen aufrechtzuerhalten. Sie sagte außerdem zu, bis mindestens 31. August 1998 in Ludwigshafen 50 Vollzeitarbeitsplätze unter Einbeziehung der freien Mitarbeiter besetzt zu halten. Diese Zusage war an die Weitergeltung der für den Geschäftsbereich Business-Radio erteilten Lizenz, den Fortbestand der mit einer großen Handelskette abgeschlossenen Verträge sowie den Abschluss und die Durchführung von Verträgen mit der Firma JFVG, 17. Vermögensverwaltungsgesellschaft mbH (Com-TV) gebunden.

- Die P.O.S. Medien Beteiligungs GmbH verpflichtete sich, den Sitz des Ladefunkgeschäfts im Laufe des Jahres 1997 nach Ludwigshafen zu verlegen. Damit verbunden war die Zusage, noch im selben Jahr mindestens zehn Vollzeitarbeitsplätze für die Dauer von mindestens 18 Monaten in Ludwigshafen zu schaffen und zu besetzen.

Bei Nichteinhaltung der Arbeitsplatzgarantien für einen längeren Zeitraum als sechs Monate wurden Vertragsstrafen von 100 000 DM für jeden der ersten zehn Arbeitsplätze und von 200 000 DM für jeden weiteren Arbeitsplatz vereinbart.

Die AKK KG trat bereits abgeschriebene Forderungen gegen türkische Fernsehgesellschaften an das Land ab.

Die P.O.S. Medien Beteiligungs GmbH war berechtigt, von dem Vertrag zurückzutreten, falls die Leistungen des Landes „aus welchem Grund auch immer“ ganz oder teilweise nicht oder nicht fristgerecht erbracht worden oder zurückzuerstatten gewesen wären. Die Gesellschaft wäre so zu stellen gewesen, „wie sie ohne den abgeschlossenen Vertrag gestanden hätte“. Andererseits wurde die Haftung des Landes auf den Betrag von 30 Mio. DM abzüglich der bereits geleisteten Tranchen begrenzt.

1.3 Gegenstand der Prüfung

Der Rechnungshof hat auf Bitte des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (im Folgenden: Wirtschaftsministerium) bei der AKK GmbH und der AKK KG die zweckentsprechende Verwendung der Mittel, die im Zusammenhang mit der Übertragung der Geschäftsanteile vom Land geleistet worden waren, für die Jahre 1995 bis 1997 geprüft.

Das wesentliche Ergebnis dieser Prüfung ist mit Rücksicht auf geschützte Belange der geprüften Gesellschaften als Unternehmen des privaten Rechts, insbesondere deren Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, Gegenstand eines vertraulichen Sonderberichts vom 4. November 1998. Dieser wurde – in entsprechender Anwendung von § 97 Abs. 4 LHO – nur den geprüften Gesellschaften selbst und dem Präsidenten des Landtags, dem Ministerpräsidenten, dem Minister der Finanzen sowie dem Minister für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau zugeleitet. Darüber hinaus hat der Präsident des Rechnungshofs den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags am 3. Dezember 1998 in vertraulicher Sitzung mündlich über die in diesem Sonderbericht getroffenen Feststellungen in Kenntnis gesetzt ¹⁰⁴⁾.

In das Prüfungsverfahren einbezogen war auch eine Untersuchung der Maßnahmen des Ministeriums der Finanzen und des Wirtschaftsministeriums im Zusammenhang mit der Veräußerung der Anteile des Landes an der AKK GmbH. Die hierzu getroffenen wesentlichen Feststellungen sind im Folgenden dargestellt ¹⁰⁵⁾.

104) Vgl. jeweils Punkt 2 der Protokolle über die 49. und 50. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 19. November und 3. Dezember 1998.

105) Der Rechnungshof hat mit Sonderbericht vom 4. November 1998 (Landtagsvorlage 13/2455) den Haushalts- und Finanzausschuss vorab über das Ergebnis der Prüfung unterrichtet.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Sanierungsbeitrag

Im Frühjahr 1995 hatte sich die wirtschaftliche Lage bei den AKK-Gesellschaften derart zugespitzt, dass der damalige Geschäftsführer erwo, den Konkurs der Gesellschaften zu beantragen. Potentielle Erwerber waren bei dieser Sachlage nur unter der Voraussetzung zu einer Übernahme der Landesanteile bereit, dass das Land zugleich zusagte, Mittel in der Höhe einzubringen, wie es sie auch im Falle einer Liquidation beider AKK-Gesellschaften aufzuwenden gehabt hätte.

2.1.1 Höhe des Sanierungsbeitrags

Mit maximal 30 Mio. DM bezifferte das Wirtschaftsministerium die Inanspruchnahme des Landes aus der Anteilsübertragung, abhängig vom künftigen wirtschaftlichen Verlauf bei den AKK-Gesellschaften.

Tatsächlich ergibt sich jedoch aus dem Vertragswerk durch den faktischen Verzicht auf die Rückzahlung des Gesellschafterdarlehens von 2 Mio. DM in dieser Höhe – neben dem Sanierungsbeitrag von 30 Mio. DM – noch ein weiterer finanzieller Nachteil des Landes. Hinzu kommen aus diesem Darlehen aufgelaufene Zinsen von rund 580 000 DM (Stand 1. Juli 1998).

Bei dem Anspruch auf Rückzahlung des Landesdarlehens und dem möglichen Anspruch aus dem Besserungsschein handelte es sich zunächst zwar um jeweils eigenständige Rechtspositionen. Die Verknüpfung der Darlehensrückzahlung mit dem Besserungsschein wirkte sich jedoch faktisch schon zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses als Verzicht des Landes auf die Rückzahlung seines Darlehens aus. Denn mögliche Ansprüche aus dem Besserungsschein werden vorab bis zur Höhe von 2 Mio. DM zuzüglich Zinsen auf die Darlehensforderung angerechnet. Bis zu diesem Betrag stehen dem Land also keine Zahlungen aus dem Besserungsschein zu; auch ist eine anderweitige Darlehensrückzahlung nicht mehr vorgesehen.

Ein solcher Verzicht auf die Darlehensforderung neben der Zahlung des Sanierungsbeitrags von 30 Mio. DM war nach Auffassung des Rechnungshofs nicht sachgerecht, da in diesem Betrag der Verlust des Landesdarlehens einschließlich der bis dahin offenen Zinsen bereits berücksichtigt war.

Die Ministerien haben dazu u. a. angeführt, unabhängig von den Liquidationskosten sei die Deckung der bis zum Zeitpunkt der Übertragung der Anteile entstandenen betrieblichen Verluste zu regeln gewesen. Die AKK-Gesellschaften hätten im Jahr 1995 eine laufende monatliche Liquiditätsunterdeckung von durchschnittlich 1 Mio. DM zu verkraften gehabt. Da die zu erwartenden Kosten für die Abwicklung der Gesellschaften bereits im Juni 1995 festgestellt worden seien, das Land seine Gesellschaftsanteile aber erst im August 1995 aufgegeben habe, sei der Betrag von etwa 2 Mio. DM zur Abgeltung zusätzlicher Verluste, die als Folge der zwischenzeitlich eingetretenen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage entstanden seien, zu rechtfertigen.

In den dem Rechnungshof vorgelegten Akten des Wirtschaftsministeriums war ein solcher Zusammenhang zwischen zusätzlichen laufenden Verlusten und dem Verzicht auf die Rückzahlung des Landesdarlehens allerdings nirgends dokumentiert. Auch die in den vorgelegten Akten des Ministeriums der Finanzen vorhandenen Unterlagen stellen einen solchen Zusammenhang nicht ausreichend her.

Die Stellungnahme der Ministerien lässt zudem außer Acht, dass nach ihrer aus den Akten erkennbaren Einschätzung durch Verhandlungen mit den Hauptgläubigern die damals nur grob zusammengestellten finanziellen Auswirkungen einer Liquidation unter Einbeziehung des Gesellschafterdarlehens in Höhe von 2 Mio. DM auf 27 Mio. DM zu verringern gewesen wären. Stattdessen wurden 30 Mio. DM Sanierungshilfe geleistet.

Der zusätzliche faktische Verzicht auf die Rückzahlung des Landesdarlehens war im Übrigen auch deshalb nicht sachgerecht, weil den anderen ehemaligen Mitgesellschaftern, der Neue Medien Ulm TV und dem früheren Geschäftsführer, nach der Veräußerung ihrer Anteile an der AKK KG die von ihnen gewährten Gesellschafterdarlehen von rund 4 Mio. DM bzw. rund 40 000 DM zurückgezahlt wurden.

Demgegenüber haben die Ministerien darauf hingewiesen, dass sich die Neue Medien Ulm TV in einer wesentlich günstigeren Verhandlungsposition als das Land befunden habe. Hätte sie ihre Darlehen nicht zurückerhalten, wäre sie nicht bereit gewesen, in die Verträge des Landes mit der P.O.S. Medien Beteiligungs GmbH einzuwilligen.

Dem hätte aber das Land mit dem Hinweis auf den dann zwangsläufig eintretenden Konkursfall begegnen können, da in diesem Fall das Darlehen für die Neue Medien Ulm TV ohnehin verloren gewesen wäre.

2.1.2 Auszahlung des Sanierungsbeitrags

Der Sanierungsbeitrag des Landes war in drei Teilbeträgen zu leisten. Vor der Auszahlung der zweiten und dritten Tranche war zwar die Vorlage „eines von den Kreditinstituten mitgetragenen Sanierungskonzepts“, aus dem sich die künftige Sicherstellung der Finanzierung der AKK-Gesellschaften ergeben sollte, erforderlich. Diese Regelung war aber unzureichend und ungeeignet, weil sie z. B. auch die Mitwirkung der Hausbank der Gesellschaften zuließ. Tatsächlich waren die später insoweit vorgelegten Bescheinigungen der eigenen Hausbank sehr unverbindlich und ohne jede Aussagekraft.

Offenbar bestanden auch bei den beiden Ministerien gewisse Bedenken, denn das Wirtschaftsministerium sah sich veranlasst, in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen weitere Ermittlungen zur Liquiditäts- und Vermögenssituation der Gesellschaften anzustellen.

Angesichts der risikoreichen Gesamtsituation wäre es notwendig gewesen, für die späteren Auszahlungen das Testat einer mit den bisherigen Geschäftsvorgängen nicht befassten, neutralen Einrichtung vorzusehen und dies im Vorhinein auch vertraglich eindeutig festzulegen.

2.2 Arbeitsplatzgarantie

In den Vereinbarungen vom 10. August 1995 zwischen dem Land und den beiden AKK-Gesellschaften war die Aufrechterhaltung des Standorts Ludwigshafen und die Besetzung von 50 Vollzeitarbeitsplätzen – freie Mitarbeiter eingeschlossen – bis mindestens 31. August 1998 in Ludwigshafen zugesagt worden. Für das Land war die von der AKK KG gegebene Arbeitsplatzgarantie einer der wesentlichen Beweggründe, zur Sanierung der Gesellschaften diesen hohen finanziellen Beitrag zu leisten.

2.2.1 Ausgangssituation

Die Zusage war an mehrere Voraussetzungen geknüpft, u. a. an den Abschluss und die Durchführung von Verträgen der AKK KG mit dem Unternehmen Com-TV, einem potentiellen Großkunden.

Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarungen mit dem Land waren die Vertragsparteien davon ausgegangen, dass diese Verträge, die übereinstimmend als unterschriftsreif ausgehandelt angesehen wurden, mit Com-TV über die Herstellung und Sendeabwicklung eines Fernsehprogramms in den Produktionsräumen der AKK KG zustande kommen würden. Die Vertreter des Landes waren sich damals darin so sicher, dass zunächst nicht vorgesehen war, den Abschluss der Verträge als Voraussetzung für die Arbeitsplatzzusage in die Vereinbarung mit den AKK-Gesellschaften aufzunehmen. Erst als die Verhandlungspartner in Kenntnis der ursprünglich mit der Neue Medien Ulm TV ausgehandelten Vertragsversion ausdrücklich auf der Beibehaltung dieser Klausel beharrten, wurde „zur Klarstellung“ wieder auf die alte Formulierung zurückgegriffen.

Schon bald nach Aufgabe der Beteiligung des Landes stellte sich heraus, dass – entgegen der allgemeinen Einschätzung und Erwartung – die Verträge der AKK KG mit dem Unternehmen Com-TV nicht zustande kommen würden.

2.2.2 Kontroverse Rechtsstandpunkte der Vertragspartner

In der Folge wurde rasch deutlich, dass die Vertragsparteien AKK-Gesellschaften und Land unterschiedlicher Auffassung darüber waren, welche Folgerungen aus dem Scheitern der Vertragsverhandlungen der AKK KG mit Com-TV für die gegenüber dem Land abgegebene Arbeitsplatzzusage zu ziehen waren.

Die Ministerien gingen von einer „Restgarantie“ für 35 Arbeitsplätze aus ¹⁰⁶⁾. Es wurde zwar intern ¹⁰⁷⁾ und gegenüber dem Ministerpräsidenten ¹⁰⁸⁾ eingeräumt, dass nunmehr eine Regelungslücke entstanden sei. Diese könne jedoch durch entsprechende Auslegung einer in der Vereinbarung verankerten „Salvatorischen Klausel“ geschlossen werden. Dazu erinnerten die Vertreter des Wirtschaftsministeriums wiederholt daran, dass bei den früheren Verhandlungen mit der Neue Medien Ulm TV konkret erörtert worden war, bei einem Nichtzustandekommen des Com-TV-Vertrags, dessen Abschluss noch nicht sicher war, würde eine Anpassung der Arbeitsplatzzahlen notwendig werden. Da die Neue Medien Ulm TV davon ausgegangen sei, durch die neue Geschäftsverbindung etwa 15 Arbeitsplätze zusätzlich schaffen zu können, führe die durch das Scheitern des Vertrags veränderte Situation dazu, dass „sich die Arbeitsplatzgarantie entsprechend um 15 Plätze verringern müsse“.

Die Geschäftsleitung der AKK-Gesellschaften sah hingegen wegen des Nichteintritts einer Bedingung die Arbeitsplatzgarantie insgesamt als hinfällig an. Im Übrigen hat sie darauf hingewiesen, die Zahl von 35 Arbeitsplätzen kenne sie lediglich aus Presseveröffentlichungen. Die unterschiedliche Auslegung der Vertragsinhalte ist aber in einer Besprechung am 14. Mai 1996 im Wirtschaftsministerium mit dem Geschäftsführer der AKK-Gesellschaften ausdrücklich diskutiert worden.

106) Vgl. u. a. Protokoll über die 23. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 3. Juli 1997, Punkt 14, nicht öffentlicher Teil.

107) Vermerk des Wirtschaftsministeriums vom 22. Februar 1996, 8017 g-12/03.

108) Schreiben des Wirtschaftsministeriums an den Ministerpräsidenten vom 6. März 1996, Abteilung 10/Leiter.

2.2.3 Wertung der Verfahrensweise der Ministerien

Bei den Vertragsverhandlungen mit der Übernehmerin der Landesanteile war es unterlassen worden, Regelungen für den Fall vorzusehen, dass an die Abgabe der Arbeitsplatzgarantie gekoppelte Bedingungen nicht eintreten würden. Zwar konnten die Ministerien nach den ihnen vorliegenden Informationen zum Zeitpunkt der Vertragsabschlüsse grundsätzlich davon ausgehen, dass gerade der Abschluss des Vertrags der AKK KG mit Com-TV lediglich noch ein formeller Akt sei. Gleichwohl hätten es die erforderliche Sorgfalt und Umsicht sowie Gründe der Vorsicht geboten, für den Fall des Scheiterns Vorkehrungen zu treffen und insbesondere die dann vorzuhaltenden Arbeitsplätze zahlenmäßig und in Schriftform unmissverständlich genau festzulegen.

Parallel zu den laufenden Gesprächen der Ministerien mit der Neue Medien Ulm TV hatten die neuen Vertragspartner gerichtliche Schritte gegen das Land wegen der vorgesehenen Zusagen an diese Gesellschaft eingeleitet. Dies allein hätte für die Ministerien Veranlassung zu besonderer Vorsicht sein müssen. Das gilt umso mehr, als die neuen Vertragspartner zuvor bereits in vergleichbarer Angelegenheit ein Klageverfahren gegen das Land betrieben hatten. Besondere Aufmerksamkeit war auch deshalb geboten, weil die Verknüpfung der Arbeitsplatzzusage mit dem Abschluss des Com-TV-Vertrags auf Drängen der Erwerber – entgegen der Absicht der Landesvertreter – Bestandteil der Vertragsvereinbarungen wurde.

Das Wirtschaftsministerium hat dazu ausgeführt, eine Regelung für den Fall des Nichteintritts von Bedingungen sei nicht erforderlich erschienen, da die Erfüllung der vereinbarten Vertragsklauseln zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses als gesichert habe angesehen werden können. Eine Weigerung, die Bedingung aufzunehmen, hätte zum Scheitern der Verträge und zu einer sofortigen Vernichtung der Arbeitsplätze geführt.

Dieser Gesichtspunkt ist nicht überzeugend. Keineswegs war es gerechtfertigt, zuvor mit der Neue Medien Ulm TV ausgehandelte Einzelheiten über eventuell notwendig werdende Anpassungen der Arbeitsplatzzahlen nicht schriftlich in die mit den neuen Verhandlungspartnern abzuschließenden Verträge aufzunehmen. Die eingetretene Entwicklung zeigt im Übrigen sehr deutlich, dass bei der Abfassung der Vereinbarungen entscheidende Schritte unterblieben.

Es war zwar mehrfach beabsichtigt, die offenkundig gewordene vertragliche Lücke zumindest noch vor Auszahlung der dritten Tranche durch Nachverhandlungen zu schließen. Entscheidendes ist in dieser Richtung jedoch nicht geschehen. Nach wie vor beharren die Gesellschaften auf ihrer Interpretation des Vertragswerks, nach dem Scheitern des Vertrags mit Com-TV rechtlich in keiner Weise gebunden zu sein hinsichtlich der Zahl der zugesagten Arbeitsplätze, der Beibehaltung des Standorts sowie einer Verlagerung des Ladengeschäfts und der damit verbundenen Schaffung neuer Arbeitsplätze in Ludwigshafen. Ein Versuch, die vom Land entsprechend der eingetretenen Entwicklung als verbindlich erachtete Zahl von 35 Arbeitsplätzen möglicherweise im Nachhinein schriftlich „festzuzurren“ und dabei die letzte Rate des Sanierungsbeitrags als „wirtschaftlichen Hebel“ einzusetzen, unterblieb.

Es wird dabei nicht verkannt, dass die Ministerien zur einvernehmlichen Durchsetzung der geplanten Nachbesserungen auf die Verhandlungsbereitschaft der Gesellschaften angewiesen waren. Diese konnte allenfalls solange erwartet werden, als noch finanzielle Leistungen des Landes ausstanden. Deshalb hätten sich die Bemühungen des Wirtschaftsministeriums – so wie es vom Ministerium der Finanzen auch mehrfach deutlich angemahnt worden war – voll und ganz auf die Zeit vor der im Januar 1997 vorgesehenen Auszahlung der dritten Tranche konzentrieren müssen. Stattdessen war aber eine nach Lage der Akten auffällige Untätigkeit des Wirtschaftsministeriums gerade von Mitte Mai bis Ende Oktober 1996 feststellbar, für die es aus Sicht des Rechnungshofs keine überzeugende Erklärung gibt.

Das Wirtschaftsministerium hat dazu mitgeteilt, in Anbetracht der Entwicklung sei ein Raum für Nachverhandlungen nicht erkennbar gewesen. Es habe sich leider bestätigt, dass die Verantwortlichen der Gesellschaften zu keinem Zeitpunkt zu irgendwelchen Zugeständnissen bereit gewesen seien. Die beteiligten Ressorts seien der Auffassung gewesen, dass „es keinen Sinn machte zu versuchen, den Vertrag neu aufzurollen. Ein Streit um die Arbeitsplatzgarantie hätte erst dann Sinn gemacht, wenn die Zahl von 35 Arbeitnehmern tatsächlich unterschritten worden wäre.“

Mit der Vorlage einer Präsentation über den Verlauf der Sanierungsmaßnahmen sowie weiterer angeforderter Unterlagen im Dezember 1996 verbesserte sich die Stellung der AKK-Gesellschaften entscheidend. Hätte das Land danach seine Verpflichtung nicht fristgerecht erfüllt, hätte die P.O.S. Medien Beteiligungs GmbH auch zu diesem Zeitpunkt noch von den Verträgen mit dem Land zurücktreten können. Das hätte zum einen die noch vorhandenen Arbeitsplätze akut gefährdet und zum anderen wäre das Land dann möglicherweise zur Leistung des auf 30 Mio. DM begrenzten Schadensersatzes verpflichtet gewesen. Die vertragliche Möglichkeit eines Rücktritts noch zu diesem späten Zeitpunkt zeigt ebenfalls, dass die Verträge auch insoweit nicht vorteilhaft für die Landesseite ausgehandelt waren.

Als sich Hinweise verdichteten, die Angaben der AKK-Geschäftsleitung zu den Beschäftigtenzahlen könnten unzutreffend sein, hat das Wirtschaftsministerium das Zahlenmaterial zwar hinterfragt und hierzu zusätzliche Informationen angefordert. Prüfungen unter Einblick in die Personal- und Rechnungsunterlagen der Gesellschaften hatten jedoch bis zum Beginn der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs im Juli 1997 offensichtlich nicht stattgefunden.

Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Erhebungen bei den AKK-Gesellschaften zu einem späteren Zeitpunkt festgestellt, dass die Zahl von 35 Vollzeitarbeitsplätzen schon im Dezember 1996 unterschritten war.

Im Übrigen hat das Wirtschaftsministerium mitgeteilt, es habe mittlerweile Kenntnis über eine Vielzahl von bisher nicht bekannten Umständen, die zum Scheitern der Verhandlungen der AKK KG mit der Firma Com-TV geführt hätten. Das Land habe diese Erkenntnisse in die vor dem Landgericht Frankenthal laufenden Verfahren mit dem Ziel eingebracht, der AKK-Geschäftsleitung nachzuweisen, den Eintritt der Bedingung bewusst verhindert zu haben.

2.3 Forderungen gegen türkische Fernsehgesellschaften

Nach der Vereinbarung vom 10. August 1995 hatte die AKK KG eine bereits abgeschriebene Forderung gegen einen türkischen TV-Veranstalter sowie dessen Tochtergesellschaften an das Land abgetreten. Nach den Unterlagen des Wirtschaftsministeriums betrug die Forderung rund 1,8 Mio. DM zuzüglich 511 000 DM an Zinsen (Stand 31. März 1997).

Ungeachtet der Maßnahmen des Wirtschaftsministeriums drängt sich der Eindruck auf, dass die Durchsetzung der Forderungen nicht mit dem gebotenen Nachdruck verfolgt wurde. Vom Zeitpunkt der Abtretung bis zur ersten Bearbeitung war ein Zeitraum von etwa fünf Monaten verstrichen. Danach vergingen weitere 13 Monate, bis sich das Ministerium erneut mit dem Vorgang befasste.

Das Ministerium hat die frühzeitige Verfolgung der Ansprüche auf dem Rechtsweg nicht für zweckmäßig erachtet, solange noch Aussicht auf eine freiwillige Wiederaufnahme der früher an die AKK KG geleisteten Zahlungen bestanden habe.

Die zögerlichen Bemühungen lassen sich dadurch jedoch nicht ausreichend rechtfertigen.

2.4 Einbeziehung von Ergebnissen der P.O.S.-Gesellschaften in den Besserungsschein

Die Gewinne und Verluste der P.O.S. GmbH sind entsprechend der Vereinbarung vom 10. August 1995 nach bestimmten Kriterien in den Besserungsschein einzubeziehen. Ausschlaggebend für diese Vereinbarung war, dass Möglichkeiten zur Umgehung des Besserungsscheins durch Gewinnverlagerungen von den AKK-Gesellschaften zur P.O.S. GmbH unterbunden werden sollten.

Durch die zwischenzeitlich entwickelten vielfältigen Geschäftsbeziehungen der verschiedenen Unternehmen der P.O.S.-Gruppe untereinander und mit den AKK-Gesellschaften bestehen weitreichende Möglichkeiten, Überschüsse durch Gestaltungen und Verlagerungen der Zielsetzung des Besserungsscheins zu entziehen. Daher ist mit der alleinigen Einbeziehung von Gewinnen und Verlusten der P.O.S. GmbH eine Umgehung des Besserungsscheins nicht in ausreichendem Umfang ausgeschlossen.

Nach den Gesamtumständen kann davon ausgegangen werden, dass den Ministerien bei Abschluss der Verträge im August 1995 die komplexen Gesellschaftsstrukturen und Geschäftsverbindungen in der P.O.S.-Gruppe nicht bekannt waren. Der Rechnungshof ist daher der Auffassung, dass die ausschließliche Berücksichtigung der Geschäftsergebnisse der P.O.S. GmbH im Besserungsschein nicht im Sinne der abgeschlossenen Verträge liegen kann. Die in der Vereinbarung vorgesehene „Umgehungsklausel“¹⁰⁹⁾, nach der die dort begründeten Verpflichtungen der AKK KG und der AKK GmbH nicht durch juristische Konstruktionen jedweder Art, insbesondere durch Einschaltung von Zwischengesellschaften, umgangen werden dürfen, gewinnt hier besonderes Gewicht.

Die Ministerien haben versichert, diese Hinweise des Rechnungshofs „im Rahmen der Prüfung der ersten Phase des Besserungsscheins“ zu beachten.

Allerdings zeigen Ausführungen der Geschäftsleitung der AKK-Gesellschaften sowie die im vertraulichen Sonderbericht gegebenen Hinweise des Rechnungshofs über das wesentliche Ergebnis der Prüfung bei den AKK-Gesellschaften auf, dass die Handhabung der festgelegten Kriterien für den Besserungsschein in der Praxis noch eine Vielzahl von Problemen aufwerfen dürfte.

3. Folgerungen

Die Mängel der Übernahmeverträge stellten im Ergebnis die Verwirklichung der Zielvorgaben der Landesregierung, durch Sanierung der AKK-Gesellschaften den Standort Ludwigshafen aufrechtzuerhalten und eine größere Anzahl von Arbeitsplätzen zu sichern, in Frage. Angesichts der aufgezeigten Entwicklung verbleibt dem Land nunmehr nur noch die Möglichkeit, die bereits eingetretene finanzielle Belastung des Landeshaushalts durch geeignete Maßnahmen soweit noch möglich zu verringern.

109) § 3 Abs. 6 der Vereinbarung zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und den AKK-Gesellschaften vom 10. August 1995.

Der Rechnungshof hat hierzu insbesondere gefordert,

- a) auf der Grundlage der von ihm ermittelten und der ab Januar 1998 noch festzustellenden Mitarbeiterzahlen mögliche Schadensersatzansprüche – neben den bereits gegenüber der P.O.S. Medien Beteiligungs GmbH eingeklagten Ansprüchen – auch gegenüber den AKK-Gesellschaften geltend zu machen;
- b) unter Berücksichtigung der zahlreichen Hinweise, die insbesondere in dem vertraulichen Sonderbericht über die Feststellungen bei den AKK-Gesellschaften gegeben wurden, die Regelungen des Besserungsscheins im Interesse des Landes konsequent zu nutzen;
- c) die Einziehung der dem Land abgetretenen Forderungen gegen türkische Fernsehgesellschaften mit Nachdruck weiterzuverfolgen.

Die mit dem Ministerium der Finanzen abgestimmte Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 9 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen in der Stadt Konz

Vor dem Erwerb eines Industriegrundstücks waren Untersuchungen auf mögliche Bodenverunreinigungen unterblieben. Für die Beseitigung vorhandener Altlasten sind dadurch voraussichtlich 24,5 Mio. DM aus öffentlichen Mitteln aufzubringen.

Obwohl einzelne Sanierungsmaßnahmen seit 1984 abgeschlossen sind, hat die Stadt bislang von den Grundstückseigentümern in den betroffenen Gebieten – abgesehen von den Erwerbern städtischer Grundstücke – keine Ausgleichsbeträge erhoben.

Ausgaben von 0,9 Mio. DM für den Ausbau einer Straße außerhalb eines Sanierungsgebiets wurden bestimmungswidrig in die Förderung der Sanierung einbezogen. Außerdem wurden Ausgaben von 0,7 Mio. DM mehrfach bei der Abrechnung geltend gemacht und gefördert.

Die Stadt veräußerte aus Sanierungsmitteln erworbene Grundstücke an gemeinnützige Einrichtungen unentgeltlich oder zu einem weit unter dem Verkehrswert liegenden Preis. Sie verzichtete zu Lasten der Fördermittel auf mögliche Einnahmen von mehr als 0,8 Mio. DM.

Die Stadt hat inzwischen Einnahmen aus der Veräußerung von im Rahmen der geförderten Sanierung erworbenen Grundstücken in Höhe von 7,7 Mio. DM erzielt, ohne dass die Zuweisungen des Landes zurückgeführt wurden.

Bei den Architektenhonoraren und den Baukosten entstanden vermeidbare Zahlungen (einschließlich Zinsen) von annähernd 0,2 Mio. DM.

1. Allgemeines

Die Stadt Konz schuf in den Jahren 1972 und 1975 mit der förmlichen Festlegung von sechs innerstädtischen Sanierungsgebieten die städtebaurechtlichen Grundlagen für die Durchführung erster Stadtsanierungsmaßnahmen. In diesen Gebieten, die 1980 und 1989 erweitert wurden, sind die Sanierungsvorhaben mit Ausnahme der 1989 beschlossenen Erweiterung abgeschlossen.

Nach Stilllegung der in zentraler Stadtlage angesiedelten Maschinenfabrik Zettelmeyer legte die Stadt in den Jahren 1984 und 1985 die Sanierungsgebiete „Stadtmitte – Bereiche Marktplatz und Produktion“ und „Stadtmitte – Bereich Bauhof“ fest. Wesentliche Sanierungsziele waren die Neugestaltung des Marktplatzes, der Ausbau des angrenzenden Geländes der ehemaligen Maschinenfabrik zu einem innerstädtischen Zentrum, der Ausbau von Straßen und die Schaffung von Parkraum. Die Sanierung im Teilgebiet Marktplatz ist abgeschlossen.

Zur Finanzierung der Gesamtkosten für alle Gebiete von 45,7 Mio. DM wurden bislang Zuweisungen aus der Städtebauförderung in Höhe von 24,5 Mio. DM, eine Finanzhilfe für landespflegerische Maßnahmen von 0,6 Mio. DM sowie eine Zuweisung des Bundesministers für Forschung und Technologie für die Altlastensanierung des Geländes der ehemaligen Maschinenfabrik von 9 Mio. DM bewilligt.

Schwerpunkte der Prüfung des Rechnungshofs waren

- der Grunderwerb und die spätere Dekontaminierung des Betriebsgeländes der ehemaligen Maschinenfabrik,
- die Förderung der Sanierungsmaßnahmen,
- die zweckentsprechende Verwendung der ausgezahlten Fördermittel,
- die rechtzeitige und vollständige Erhebung sanierungsbedingter Einnahmen.

Außerdem wurden die Ordnungsmäßigkeit der Verfahrensabläufe, der Wettbewerbe, der Angebotswertungen und der Verträge sowie die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Sanierungsmaßnahmen geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Grunderwerb

Am 16. Oktober 1985 erwarb die Stadt das brachliegende Industriegelände der ehemaligen Maschinenfabrik Zettelmeyer aus der Konkursmasse von der Landesbank zu einem Kaufpreis von 4,5 Mio. DM. Im Januar 1986 wurden dort bei Abriss- und Ausschachtungsarbeiten mineralöl- und teerkontaminierte Bodenschichten festgestellt, deren Sanierung die Aufsichtsbehörde mit Bescheid vom 20. August 1986 von der Stadt forderte.

Die Kosten der Altlastensanierung in Höhe von 24,5 Mio. DM werden im Rahmen der Stadtsanierung von Bund und Land sowie der Stadt getragen. Ein Rückgriff auf den Verursacher war wegen des Konkurses nicht möglich. Die Landesbank konnte nicht in Anspruch genommen werden, weil deren Haftung für den Zustand des Grundstücks vertraglich ausgeschlossen war.

Es war bekannt, dass der westliche Bereich des Grundstücks seit Beginn dieses Jahrhunderts bis 1980 als Standort einer Maschinenfabrik genutzt worden war und sich auf dem Ostteil des Geländes seit Ende des Zweiten Weltkriegs der Bauhof der Maschinenfabrik befand. Zudem war das Gelände von 1914 bis 1945 Standort eines kohlenbetriebenen Gaswerks. Eine Bodenkontamination konnte und durfte deshalb nicht ausgeschlossen werden. Trotzdem wurden vor dem Geländeverkauf keine Bodenuntersuchungen durchgeführt.

Die Altlastenproblematik von aufgegebenen Deponien und Industriestandorten und die damit verbundenen haftungsrechtlichen Fragen waren durch eine Reihe schwerwiegender Schadensfälle bereits Anfang der achtziger Jahre stark in die öffentliche Diskussion geraten. Deshalb hätte beim Erwerb der Industriegrundstücke kein Haftungsausschluss vereinbart werden dürfen. Zumindest hätten vor Abschluss der Vereinbarung eines solchen Ausschlusses Bodenuntersuchungen durchgeführt werden müssen, um Altlastenrisiken abzuklären und damit unnötige finanzielle Belastungen für die Stadt und die Fördermittel zu vermeiden.

Die Stadt hat eingewandt, bei Abschluss des Kaufvertrags sei die Altlastenproblematik noch nicht allgemein bekannt gewesen. Eine öffentliche Diskussion habe allenfalls regional begrenzt oder auf privatrechtlicher Ebene zwischen den betroffenen Parteien stattgefunden. Den ersten Hinweis habe der Gemeinde- und Städtebund im September 1986 an seine Mitglieder gegeben. Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung hätten deshalb auch bei sorgfältiger Beobachtung der Situation weder eine andere Haftungsregelung vereinbaren können noch vorab das Gelände untersuchen müssen. Die damaligen Entscheidungsträger seien auch aus Rechtsgründen nicht schadenersatzpflichtig.

Unabhängig von der Frage der persönlichen Haftung ist der Stadt entgegenzuhalten, dass zeitlich vor Vertragsschluss in zahlreichen Veröffentlichungen das Gefährdungspotential von Altlasten und die damit verbundenen Rechtsfragen bereits diskutiert wurden. Spektakuläre Giftfunde, wie z. B. in einer Deponie bei Hamburg oder der Bau einer Wohnsiedlung auf einer stillgelegten Deponie in Bielefeld, hatten das Problembewusstsein der Öffentlichkeit bei den Mülldeponien geschärft¹¹⁰). Vor diesem Hintergrund hätten die Verkäufer des Industriegeländes keinesfalls von jeglicher Haftung für den Zustand der Grundstücke freigestellt werden dürfen.

2.2 Ausgleichsbeträge für Bodenwerterhöhungen

Die Eigentümer von in Sanierungsgebieten gelegenen Grundstücken sind zur Zahlung von Ausgleichsbeträgen verpflichtet, die der sanierungsbedingten Erhöhung des Bodenwertes ihrer Grundstücke entspricht¹¹¹). Die Stadt hat, obwohl die Sanierungen in Teilbereichen bereits 1984 abgeschlossen waren, die beteiligten Grundstückseigentümer – abgesehen von den Erwerbern städtischer Grundstücke – bislang nicht zur Zahlung von Ausgleichsbeträgen herangezogen. Auch die Möglichkeit der Erhebung von Vorauszahlungen hat die Stadt nicht genutzt.

Die Stadt hat inzwischen beim Gutachterausschuss die erforderliche Feststellung der Bodenwerte beantragt, die Voraussetzung für die Ermittlung des Sanierungsvorteils ist. Sie hat zugesagt, dass sie nach Vorliegen dieser Werte die Ausgleichsbeträge erheben werde.

110) Literatur, z. B.:

Pietzcker, Polizeirechtliche Störerbestimmung nach Pflichtwidrigkeit und Risikosphäre (DVBl. 1984 S. 457);

Papier, Altlasten und polizeiliche Störerhaftung (DVBl. 1985 S. 873);

Schink, Abfallrechtliche Probleme der Sanierung von Altlasten (DVBl. 1985 S. 1149);

Lange, Städte als Träger von Aufgaben und Pflichten im Umweltschutz, Umwelt-, Planungsrecht (UPR) 1985 S. 227.

111) Früher § 41 Städtebauförderungsgesetz, jetzt § 154 Baugesetzbuch.

2.3 Straßenausbau außerhalb des Sanierungsgebiets

In den Jahren 1990 bis 1992 baute die Stadt die parallel zum Sanierungsgebiet „Stadtmitte – Teilbereich Marktplatz“ verlaufende und mit diesem nur über eine kurze Straße verbundene Brückenstraße verkehrsberuhigt aus. Die Kosten des Straßenausbau – ohne Brückenbauwerk – beliefen sich auf 952 000 DM. Die Stadt sah den Ausbau der Brückenstraße als äußere Erschließungsmaßnahme des Sanierungsgebiets an und setzte zur Finanzierung der Baukosten die für das Sanierungsgebiet Stadtmitte bewilligten Städtebauförderungsmittel ein.

Der Ausbau der Brückenstraße war nicht durch die unmittelbar angrenzende Sanierungsmaßnahme bedingt. Er wurde vielmehr wegen der Neuverlegung der Ver- und Entsorgungsleitungen und aus Gründen der Verkehrssicherungspflicht notwendig. Eine Förderung des Ausbaus der Brückenstraße mit Mitteln der Städtebauförderung war deshalb unzulässig.

Die Anlieger der Brückenstraße hätten zu Ausbaubeiträgen nach dem Kommunalabgabenrecht herangezogen werden müssen. Eine Veranlagung ist nicht mehr möglich, da Festsetzungsverjährung eingetreten ist. Die Erhebung von Ausgleichsbeträgen für eine Sanierung scheidet aus, weil dieser Bereich nicht im Sanierungsgebiet liegt.

Die Stadt hat mitgeteilt, dass bereits im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen vor der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebiets Stadtmitte, in die u. a. auch der Bereich Brückenstraße einbezogen war, für diesen Straßenbereich ein Sanierungsbedarf festgestellt worden sei. Der Ausbau der Brückenstraße sei zu einem großen Teil durch die Verkehrsplanung bestimmt gewesen und stelle folglich eine sanierungsbedingte äußere Erschließung dar. Deshalb seien die Kosten zu Recht gefördert worden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs stellt die Straße eine eigenständige verkehrsberuhigte Anlage dar. Sie wurde nicht in das förmlich ausgewiesene Sanierungsgebiet einbezogen, obwohl dies rechtlich möglich gewesen wäre.

Die Verfahrensweise der Stadt hatte zur Folge, dass die Anlieger weder zu einem Ausgleichsbetrag für den Sanierungsvorteil noch zu einem Ausbaubeitrag herangezogen wurden und damit erheblich besser gestellt waren als alle anderen von derartigen Maßnahmen betroffenen Grundstückseigentümer. Dies kann nicht zu Lasten der Fördermittel geschehen.

2.4 Mehrfachförderung

Im Verwendungsnachweis vom 8. Juni 1989 über die zweckentsprechende Verwendung der vom Land bewilligten Finanzhilfen für landespflegerische Maßnahmen wies die Verbandsgemeindeverwaltung Konz Gesamtausgaben in Höhe von 774 000 DM nach. Sämtliche Ausgaben wurden von der Bezirksregierung anerkannt und in die Förderung einbezogen.

In einem weiteren Nachweis vom 22. November 1995 zur Verwendung der in den Jahren 1991 bis 1995 ausgezahlten Mittel zur Städtebauförderung wies die Stadt Ausgaben in Höhe von 3 849 000 DM nach. Die Bezirksregierung erkannte im Rahmen der Verwendungsprüfung zuwendungsfähige Ausgaben in Höhe von 3 507 000 DM an.

Unbeachtet blieb, dass die Stadt in den vorgenannten Verwendungsnachweisen 30 Auszahlungen über insgesamt 722 000 DM doppelt nachgewiesen hatte. Darüber hinaus war eine Zahlung vom 30. Juni 1987 über 9 000 DM bereits zuvor im Verwendungsnachweis vom 10. Dezember 1987 enthalten und damit dreimal geltend gemacht worden.

Die Stadt hat zugesagt, bei der Erstellung des Schlussverwendungsnachweises die mehrfach nachgewiesenen und geförderten Beträge abzusetzen.

2.5 Veräußerung von Grundstücken

Die Stadt hat dem eingetragenen Verein Deutsches Rotes Kreuz, Ortsverein Konz, eine Fläche von 2 597 m² aus dem ehemaligen Industriegelände unentgeltlich übereignet. Auf dem Gelände hat das Deutsche Rote Kreuz inzwischen eine Rettungswache gebaut. Eine Teilfläche des Gebäudes ist vom Roten Kreuz an das Land vermietet und wird von der Polizei genutzt.

Zum Bau eines Wohnheims für Behinderte erwarb die Lebenshilfe e. V., Konz, von der Stadt eine 8 633 m² große Teilfläche des ehemaligen Industriegeländes zum Preis von 476 000 DM.

Der Gutachterausschuss hat am 27. Februar 1997 den Bodenwert für ein Grundstück im Sanierungsgebiet mit 120 DM/m² ermittelt. Legt man diesen – für einen Vergleich geeigneten – Bodenwert zugrunde, errechnen sich Grundstückswerte von insgesamt 1 347 000 DM.

Insgesamt verzichtete die Stadt auf mögliche Einnahmen in Höhe von 871 000 DM, die bestimmungsgemäß dem Sanierungsvermögen zuzuführen gewesen wären. Der Einnahmeverzicht darf nicht zu einer Erhöhung der Förderung des Landes für die Sanierung führen.

Die Stadt hat den Einnahmeverzicht im Fall der Rettungswache damit begründet, dass die Ansiedlung der Einrichtung an dem nach der städtebaulichen Konzeption richtigen Standort sonst nicht gelungen wäre.

Im Fall des Wohnheims für Behinderte habe der Träger auf ein bereits früher von der Stadt zugesagtes Gelände von 3 554 m² in einem anderen Bereich verzichtet. Die Stadt habe nach diesem „Tausch“ das ursprünglich für das Wohnheim vorgesehene Grundstück für 300 DM/m² anderweitig veräußern können. Dadurch würde der Verlust bei dem Verkauf an den Träger des Wohnheims ausgeglichen.

Dieser Begründung kann nicht gefolgt werden, denn grundsätzlich sind alle erzielbaren Einnahmen bei der Berechnung der Höhe der Förderung zu berücksichtigen. Als Verkaufserlös hätte zumindest der sehr niedrige Betrag angesetzt werden müssen, der sich aus der Wertermittlung des Gutachterausschusses ergibt.

2.6 Verwendung der Einnahmen

Aus Veräußerungen von Teilen der im Sanierungsgebiet erworbenen Flächen an Dritte erzielte die Stadt bis zum Frühjahr 1998 Einnahmen von 7,8 Mio. DM. Der Erwerb der Grundstücke war mit Städtebaumitteln gefördert.

Im Hinblick auf die bislang erzielten Verkaufserlöse hat das Ministerium des Innern und für Sport inzwischen Zuweisungen über 528 000 DM widerrufen. Eine Entscheidung über den Widerruf weiterer Fördermittel werde es nach Vorlage der durch die Stadt zu erstellenden Kosten- und Finanzierungsübersicht über die noch durchzuführenden Sanierungsmaßnahmen in allen Sanierungsgebieten der Stadt treffen.

2.7 Architektenhonorare

Die Honorare waren, gemessen an dem planerischen Schwierigkeitsgrad der Objekte, zu hoch. Die gesamte Honorarordnung allein nach dem Leistungsbereich Freianlagen ¹¹²⁾ war nicht zutreffend, da es sich bei den Baumaßnahmen auch um Verkehrsanlagen ¹¹³⁾ handelte. Die falsche Zuordnung führte zu Mehrkosten von 100 000 DM.

Die Stadt hat erklärt, sie sei bestrebt, über Vertragsänderungen die Honorarforderungen zu mindern.

2.8 Überzahlungen

Bei der Abrechnung der Bauarbeiten für die Marktplatzneugestaltung kam es bei einzelnen Positionen zu Überzahlungen von insgesamt 46 000 DM. Weiter sind bisher Zinsen von 29 000 DM angefallen.

Die Stadt hat inzwischen die Baufirma zur Erstattung des Betrags aufgefordert. Sie hat zugesichert, im Verwendungsnachweis werde sie diese Einnahmen von den Kosten der Sanierung absetzen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) beim Erwerb von Grundstücken das Altlastenrisiko sorgfältig abzuklären,
- b) Ausgleichsbeträge für Bodenwerterhöhungen zu erheben und die dafür erforderlichen Bewertungen beschleunigt durchzuführen,
- c) Sanierungsverfahren für Gebiete, in denen keine Sanierungsmaßnahmen mehr durchzuführen sind, abzuschließen und abzurechnen,
- d) Ausbaukosten für die außerhalb des Sanierungsgebiets gelegene Straße aus der Förderung herauszunehmen,
- e) die Mehrfachförderungen rückgängig zu machen,
- f) bei der Abrechnung der Sanierungsmaßnahme für die Übereignungen von Grundstücken zum Bau gemeinnütziger Einrichtungen als Einnahmen mindestens die vom Gutachterausschuss ermittelten Verkehrswerte anzusetzen,
- g) die Einnahmen aus Grundstücksveräußerungen von den Sanierungskosten abzusetzen,
- h) auf die Minderung von überhöhten Architektenhonoraren hinzuwirken,
- i) Überzahlungen bei den Bauausgaben auszugleichen,
- j) die Zuweisungen entsprechend den aufgezeigten Ausgabekürzungen und Verkaufserlösen zurückzuführen.

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

112) § 17 Honorarordnung für Architekten und Ingenieure.

113) §§ 51 ff. Honorarordnung für Architekten und Ingenieure.

Tz. 10 Förderung von Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen

Die gesetzliche Verpflichtung der kommunalen Gebietskörperschaften, Sportstätten-Rahmenleitpläne und Sportstätten-Leitpläne zu erstellen, blieb seit In-Kraft-Treten des Sportförderungsgesetzes (1. Januar 1975) in vielen Fällen unbeachtet. Es ist fraglich, ob diese Verpflichtung angesichts gewandelter Auffassungen aufrechterhalten werden soll.

Die Förderung von Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen erfolgt seit über acht Jahren nach vorläufigen Verwaltungsvorschriften.

Sportanlagen von Vereinen wurden durch das Land gefördert, obwohl die kommunalen Gebietskörperschaften sich nicht in angemessenem Umfang an der Förderung beteiligten.

Bei Umbau- und Sanierungsmaßnahmen ergaben sich überhöhte Landeszuwendungen, weil die Kosten zu hoch angesetzt waren.

Es ist auch nicht sachgerecht, von einem festen Kostenabschlag als Anteil für Bauunterhaltung abzusehen.

Bei der Förderung von Maßnahmen kommunaler Träger wurde vielfach deren finanzielle Leistungsfähigkeit nicht berücksichtigt.

Bewilligungsbehörden ließen in vielen Fällen auch weitere wesentliche Bestimmungen des Förderrechts außer Acht.

Zuwendungsempfänger hielten sich häufig nicht an Bewilligungsbedingungen. Die Bewilligungsbehörden zogen hieraus nicht die notwendigen Folgerungen.

Bei den geprüften Fällen wurden Überzahlungen von insgesamt 1,3 Mio. DM festgestellt.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat bei den Bezirksregierungen stichprobenweise die Bewilligung und Verwendung von Landesmitteln zur Förderung von Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen geprüft.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Förderungsverfahren

2.1.1 Sportstätten-Rahmenleitpläne und Sportstätten-Leitpläne

Voraussetzung für die Förderung durch das Land ist grundsätzlich, dass die Maßnahmen in den genehmigten Sportstätten-Rahmenleitplänen und Sportstätten-Leitplänen enthalten sind ¹¹⁴⁾.

Trotz des seit In-Kraft-Treten des Sportförderungsgesetzes (1. Januar 1975) bestehenden gesetzlichen Auftrags verfügten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Regierungsbezirk Koblenz eine kreisfreie Stadt, einige Landkreise und große kreisangehörige Städte, Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden nicht über genehmigte Sportstätten-Rahmenleitpläne oder Sportstätten-Leitpläne. Soweit bei der Prüfung Pläne vorlagen, waren sie älter als fünf Jahre.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat darauf hingewiesen, dass die älteren Planungsrichtwerte die heutigen und künftigen Planungsaspekte nicht mehr erfassten. Es sei deshalb zu klären, inwieweit die Erstellung und Fortschreibung der Pläne noch den gewandelten Auffassungen und finanziellen Gegebenheiten entsprechen. Das Ministerium will die Erkenntnisse der Enquete-Kommission des Landtags „Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz“ und der beim Ministerium gebildeten Arbeitsgruppe „Förderwesen“ in die Überlegungen einbeziehen.

Auch der Rechnungshof hält es für fraglich, ob die gesetzliche Verpflichtung, Sportstätten-Rahmenleitpläne und Sportstätten-Leitpläne zu erstellen, angesichts gewandelter Auffassungen aufrechterhalten werden soll. Er geht davon aus, dass diese Frage im Zuge der vom Ministerium angekündigten Überlegungen geklärt wird.

2.1.2 Förderrichtlinien

Gemäß § 14 des Sportförderungsgesetzes sind Landesrichtlinien zu erlassen, „die Bestimmungen über eine einheitliche Förderung aller Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen enthalten“. Ein Entwurf dieser Richtlinie ist zum 1. März 1990 als Verwaltungsvorschrift „Sportanlagen-Förderung“ (VV) erstellt worden. Im Hinblick auf den Beschluss des Landtags vom 23. März 1990 ¹¹⁵⁾, die kommunalen Förderbereiche zusammenzufassen und die Förderungsbedingungen in einer einheit-

¹¹⁴⁾ § 8 Abs. 2 Sportförderungsgesetz – SportFG – vom 9. Dezember 1974 (GVBl. S. 597).

¹¹⁵⁾ Plenarprotokoll 11/76 S. 5520 zu Drucksache 11/3843 Nr. 1.1.1.

lichen Verwaltungsvorschrift zu harmonisieren und zu vereinfachen, hat das Ministerium bestimmt ¹¹⁶⁾, dass bis zum Erlass einer einheitlichen Verwaltungsvorschrift nach dem Entwurf der Verwaltungsvorschrift „Sportanlagen-Förderung“ zu verfahren sei. Eine einheitliche Verwaltungsvorschrift liegt seit nunmehr über acht Jahren nicht vor. Sie ist dringend erforderlich.

Das Ministerium hat der Auffassung des Rechnungshofs zugestimmt, will aber auch hierbei die Ergebnisse der Beratungen der Enquete-Kommission „Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz“ und der Arbeitsgruppe „Förderwesen“ abwarten.

2.1.3 Finanzielle Beteiligung der Landkreise und Gemeinden bei Vorhaben von Vereinen

Nr. 4.2.2 des Entwurfs der Verwaltungsvorschrift hat zum Ziel, die mit der Förderung „anderer Träger“, z. B. der Vereine, verbundenen finanziellen Lasten nach Maßgabe des jeweiligen eigenen Interesses des Landes, des Landkreises und der Gemeinde an der Förderung zu verteilen. Deshalb sollen in der Regel Vorhaben nur gefördert werden, wenn sich die Kommunen angemessen beteiligen.

In zwölf Fällen haben Bewilligungsbehörden Vorhaben von Vereinen gefördert, obwohl sich die Gemeinde oder die Verbandsgemeinde und der Landkreis zusammen nicht mindestens in Höhe von 30 % an der Finanzierung der zuwendungsfähigen Kosten beteiligten. In weiteren fünf Fällen erfolgte die Förderung in kreisfreien Städten, ohne dass die Stadt selbst die Projekte in Höhe von mindestens 20 % mitfinanzierte.

Danach hat eine Landesförderung nicht nur ausnahmsweise ohne kommunale Beteiligung stattgefunden. Eine Ausnahme im Sinne der Zielsetzung der Verwaltungsvorschrift liegt insbesondere vor, wenn der Landkreis oder die Gemeinde kein eigenes Interesse an der Förderung hat.

Einige Bewilligungsbehörden haben sich darauf berufen, dass nach einem Hinweis des Ministeriums im Förderprogramm 1993 eine Förderung mit Landesmitteln auch dann erfolgen könne, wenn die Gesamtfinanzierung der Maßnahme ohne Beteiligung der Gebietskörperschaften gesichert sei. Dem steht entgegen, dass die Gesamtfinanzierung einer Maßnahme eine grundsätzliche Voraussetzung für jede Förderung ist ¹¹⁷⁾. Das Ministerium hat mit dem Hinweis die Bedeutung der Verwaltungsvorschrift über die Aufteilung der „Förderlast“ zwischen Land, Landkreis und Gemeinde nicht beachtet.

Soweit Landkreise von zweckgebundenen Zuweisungen an kreisangehörige Gemeinden unter Berufung auf die neuere Rechtsprechung zur kommunalen Selbstverwaltung auf dem Gebiet des Finanzwesens ¹¹⁸⁾ abgesehen hatten, bedurfte es in jedem Fall einer eingehenden Prüfung, ob die nach der Rechtsprechung für die Zulässigkeit zweckgebundener Zuwendungen durch die Landkreise maßgebenden Kriterien vorlagen. Danach ist Voraussetzung, dass der Landkreis über eine freie Finanzspitze verfügt und die Gemeinde nicht leistungsfähig ist.

Derartige Prüfungen waren nach Aktenlage der Bewilligungsbehörden nicht feststellbar.

2.1.4 Zuwendungsfähige Kosten bei Umbau- und Sanierungsmaßnahmen

Bei Umbau- und Sanierungsmaßnahmen ziehen die Bezirksregierungen in analoger Anwendung der Schulbaurichtlinien ¹¹⁹⁾ bei der Ermittlung der zuwendungsfähigen Kosten 35 % als Anteil für Bauunterhaltungsmaßnahmen ab. Der Abschlag stellt einen pauschalen Abzug für „aufgestaute“ – d. h. bis zur Baumaßnahme notwendige, vom Unterhaltungspflichtigen aber unterlassene – Unterhaltungsmaßnahmen dar.

Der Rechnungshof hält dieses Verfahren auch bei der Sportförderung für sachgerecht, soweit die Maßnahmen Objekte betreffen, die – wie Schulen – in der Trägerschaft von Kommunen stehen. Bei anderen Trägern kann aufgrund vermehrter Eigenleistungen in der Bauunterhaltung der pauschale Abzug im Einzelfall überhöht sein.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass die Höhe des Abzugs unter Beteiligung der Sportstättenbauberatung von der Stabsstelle Sport im Ministerium von Fall zu Fall festgelegt werde. Einen generellen Abzug von 35 % der Kosten halte es nicht für gerechtfertigt.

Feststellungen von Fall zu Fall „vor Ort“ sind sehr aufwendig. Außerdem zeigt die von den Bezirksregierungen bereits seit längerem geübte Praxis, dass ein genereller Abzug für unterbliebene Unterhaltungsmaßnahmen bei kommunalen Trägern bereits als sachgerecht akzeptiert ist.

116) Rundschreiben vom 5. April 1990 (MinBl. S. 144).

117) VV Teil I Nr. 1.2 Satz 3 zu § 44 LHO.

118) Vgl. „Simmerner Urteil“ des Obergerichts Koblenz vom 21. Mai 1993, Az.: 10C10178/92 (DVBl. 1993 S. 894); Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. April 1996, BVerwG 7 NB 2.95 (DVBl. 1996 S. 1062).

119) Nr. 3.5.7 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung vom 15. März 1996 (MinBl. S. 313).

2.1.5 Finanzielle Leistungsfähigkeit der Antragsteller

Bei kommunalen Vorhaben richtet sich die Höhe der Zuwendung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers und dem Landesinteresse an der Ausführung des Vorhabens ¹²⁰⁾.

Die Bezirksregierungen haben dennoch in vielen Fällen auch den kommunalen Trägern den für andere Träger gültigen Regelsatz von 40 % gewährt, ohne die finanzielle Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers im Einzelfall zu berücksichtigen.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass die Höhe der Zuwendung jeweils mit ihm abgestimmt sei. Es will darauf achten, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Bauträger künftig noch genauer geprüft werde.

2.1.6 Vorsteuerabzugsberechtigung

In vielen Fällen wurden bei der Feststellung der zuwendungsfähigen Kosten die Brutto-Herstellungskosten (einschließlich Umsatzsteuer) zugrunde gelegt, obwohl der Antragsteller seine Vorsteuerabzugsberechtigung für das Vorhaben erklärt hatte. In einigen Fällen hatte der Zuwendungsempfänger diese Berechtigung der Bewilligungsbehörde gegenüber verschwiegen oder sie ergab sich erst im Nachhinein. Dadurch wurden zu hohe Zuwendungen in Anspruch genommen.

Soweit die Sachverhalte geklärt waren, haben die Bewilligungsbehörden die Überzahlungen bereits zurückgefordert. Teilweise fehlten noch die Stellungnahmen der Zuwendungsempfänger.

2.1.7 Nicht zuwendungsfähige Aufwendungen

Nach § 12 Abs. 1 Satz 4 Sportförderungsgesetz in Verbindung mit Nr. 5.3 des Entwurfs der Verwaltungsvorschrift sowie der Verwaltungsvorschrift über Kostenrichtwerte ¹²¹⁾ sind u. a. die Kosten des Grundstückerwerbs, der Baugrunduntersuchungen, der äußeren Erschließung, der Parkplätze und der Ausstattungsgegenstände (z. B. Küchenmöbel) nicht zuwendungsfähig. In Einzelfällen wurden solche Aufwendungen dennoch bei den zuwendungsfähigen Kosten berücksichtigt.

In einem Fall erhielt ein Flugsportverein für den Erwerb des Flugplatzgeländes eine Zuwendung. Obwohl Grundstückskäufe nach dem Sportförderungsgesetz nicht gefördert werden dürfen, erteilte das Ministerium der Finanzen ohne gesetzliche Ermächtigung eine Ausnahmegenehmigung.

Die Äußerungen der Bewilligungsbehörden standen in einigen Fällen noch aus, weil die Zuwendungsempfänger bisher nicht Stellung genommen hatten.

Das Ministerium der Finanzen hat im Fall des Geländekaufs den Widerspruch zur bestehenden Rechtslage zwar eingeräumt, sieht eine Ausnahme jedoch vor allem dadurch begründet, dass es sich um ein Konversionsobjekt handele und die Sportanlage „praktisch ausschließlich durch Grund und Boden gebildet“ werde.

Der Rechnungshof sieht aus Rechtsgründen auch bei dieser Sachlage keine Ausnahmemöglichkeit.

2.1.8 Förderung trotz unzureichender Kostenermittlungen

In Einzelfällen wurden Baumaßnahmen gefördert, ohne dass detaillierte Planunterlagen oder die in dem Entwurf der Verwaltungsvorschrift vorgeschriebenen Kostenberechnungen vorlagen. Bloße Kostenschätzungen reichen für die Förderung nicht aus.

Die Äußerungen der Bewilligungsbehörden lagen teilweise noch nicht vor.

2.1.9 Nachbewilligungen

In drei Fällen hat eine Bewilligungsbehörde Zuwendungen nachbewilligt. Es war nicht geklärt worden, ob und inwieweit die zugrunde liegenden Mehrkosten unvorhersehbar oder unabweisbar waren.

2.2 Nichtbeachtung von Bewilligungsbedingungen durch Zuwendungsempfänger

Zuwendungsempfänger – vorwiegend Vereine, in geringerem Umfang auch Kommunen – verstießen gegen Bewilligungsbedingungen:

120) Nr. 5.4.1 des Entwurfs der Verwaltungsvorschrift.

121) Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Sport über Kostenrichtwerte für die Förderung von genormten Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen vom 16. Februar 1994 (MinBl. S. 177).

2.2.1 Verstöße gegen die Vergabebestimmungen

Zuwendungsempfänger beachteten häufig nicht die Bestimmungen der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB). An Stelle von gebotenen öffentlichen Ausschreibungen wurde nur beschränkt ausgeschrieben oder die Aufträge wurden freihändig vergeben.

Die Bewilligungsbehörden bestätigten in einigen Fällen die Verstöße, sahen jedoch in der gewählten Vergabeform keine Wettbewerbsnachteile. In weiteren Fällen standen Äußerungen noch aus.

Die Bewilligungsbehörden hatten von einer Beanstandung auch deshalb abgesehen, „weil kein bezifferbarer Schaden entstanden“ sei.

Der Rechnungshof weist dazu darauf hin, dass die Vergabebestimmungen die Nutzung der Kostenvorteile des Wettbewerbs sicherstellen sollen. Wird gegen Vergabebestimmungen verstoßen, ist nicht feststellbar, ob die Ausschöpfung der Wettbewerbsmöglichkeiten nicht zu niedrigeren Kosten geführt hätte.

2.2.2 Planabweichungen

- Bauausführung

In vielen Fällen wichen Zuwendungsempfänger bei der Bauausführung entgegen den Vorschriften¹²²⁾ ohne Zustimmung der Bewilligungsbehörde von den genehmigten Plänen ab.

Die Bewilligungsbehörden haben mitgeteilt, dass sie – soweit die Planabweichungen zu einer überhöhten Landeszuwendung geführt haben – im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten die Überzahlungen zurückfordern werden. In der überwiegenden Zahl der Fälle wurden die Abweichungen als unbedeutend und damit als nicht schädlich für das Bewilligungsverfahren gewertet. In einigen Fällen haben die Bewilligungsbehörden zwar Verstöße festgestellt, von Folgerungen aber abgesehen.

In der überwiegenden Zahl der Fälle, bei denen die Planabweichungen von den Bewilligungsbehörden als unbedeutend gewertet wurden, kann der Rechnungshof dem nicht folgen. Die Bewilligungsbehörden sind aufgefordert, die Sachverhalte zu überprüfen.

- Tatsächliche Nutzung

In zahlreichen Fällen gab es Abweichungen auch dadurch, dass Anlagenbereiche geändert und in einer Weise genutzt wurden, die nicht förderfähig war. Hierbei handelte es sich um Bereiche, die nicht im Zusammenhang mit der im Zuwendungsantrag und den Planunterlagen dargestellten sportlichen Nutzung standen, wie z. B. vermietete oder als Gastwirtschaft genutzte Räume.

Soweit die Abweichungen dem Verwendungszweck nicht entsprechen, haben die Bewilligungsbehörden angekündigt, die hierauf entfallenden Zuwendungen zurückzufordern. In einigen Fällen steht eine Entscheidung noch aus.

2.2.3 Verspäteter Baubeginn

Mehrere Zuwendungsempfänger hielten die für den Baubeginn vorgeschriebene Frist nicht ein¹²³⁾.

Die Bewilligungsbehörden sahen in allen Fällen keinen Anlass, von Sanktionsmöglichkeiten Gebrauch zu machen.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass grundsätzlich nicht darauf verzichtet werden kann, angemessene Konsequenzen zu ziehen.

2.2.4 Vorzeitiger Abruf der Fördermittel

Zuwendungsempfänger forderten oft entgegen den Bewilligungsbedingungen¹²⁴⁾ Zuwendungen oder Teilbeiträge an, obwohl sie diese nicht oder nicht vollständig innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen benötigten. Dadurch konnten sie Zinsvorteile erzielen.

Die Bewilligungsbehörden haben Zinsen für die vorzeitig abgerufenen Fördermittel geltend zu machen¹²⁵⁾. Zu einem großen Teil ist dies bereits geschehen.

122) Nr. 8.2.3 des Entwurfs der Verwaltungsvorschrift.

123) Nr. 8.2.2 des Entwurfs der Verwaltungsvorschrift.

124) VV Teil II/Anlage 1 Nr. 1.3 zu § 44 LHO.

125) VV Teil I/Anlage 3 Nr. 9.5 und Teil II/Anlage 1 Nr. 9.5 zu § 44 LHO.

2.3 Finanzielles Ergebnis

Die Nichtbeachtung förderrechtlicher Bestimmungen durch die Bewilligungsbehörden und die Nichtbeachtung der Bewilligungsbedingungen durch die Zuwendungsempfänger führten in den geprüften Fällen zu Überzahlungen von 1,3 Mio. DM. Die Rückforderung von 0,5 Mio. DM ist bereits eingeleitet. Hinsichtlich der Restsumme ist die Überprüfung noch nicht abgeschlossen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) zu klären, ob und inwieweit Sportstätten-Rahmenleitpläne und Sportstätten-Leitpläne noch erforderlich sind,
- b) entsprechend dem Beschluss des Landtags vom 23. März 1990 die Verwaltungsvorschriften für die kommunalen Förderbereiche zusammenzufassen und die Förderungsbedingungen in einer einheitlichen Verwaltungsvorschrift zu harmonisieren und zu vereinfachen,
- c) Vorhaben anderer Träger nur zu fördern, wenn sich die kreisfreien Städte, Landkreise und Gemeinden in angemessenem Umfang an der Förderung beteiligen,
- d) bei der Festsetzung der zuwendungsfähigen Kosten als Anteil für Bauunterhaltung grundsätzlich einen Abschlag von 35 % vorzusehen,
- e) die Höhe der Zuwendungen an kommunale Träger an deren finanzieller Leistungsfähigkeit zu orientieren,
- f) sicherzustellen, dass die Bewilligungsbehörden die förderrechtlichen Bestimmungen einhalten und bei Verstößen der Zuwendungsempfänger gegen Bewilligungsbestimmungen die gebotenen Folgerungen ziehen.

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

Tz. 11 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landespolizeischule

Sieben von insgesamt 148 an der Landespolizeischule eingesetzten Polizeibeamten waren fast ausschließlich mit Verwaltungsaufgaben beschäftigt. Bei Wahrnehmung der Aufgaben durch Verwaltungskräfte können Personalausgaben von 175 000 DM jährlich eingespart werden.

Die gebotene Erhöhung des Verpflegungsgeldes ermöglicht landesweit Mehreinnahmen von 625 000 DM jährlich.

Die unentgeltliche Unterbringung verursacht Kosten von 4,4 Mio. DM jährlich. Eine angemessene Kostenbeteiligung der Lehrgangsteilnehmer ist zumutbar.

Pauschale Entgeltregelungen für die Gebäudereinigung führten zu Zahlungen von 70 000 DM, obwohl Reinigungsleistungen hierfür nicht erbracht wurden.

1. Allgemeines

Die Landespolizeischule ¹²⁶⁾ hat insbesondere folgende Aufgaben:

- Ausbildung für den gehobenen Polizeidienst (Schutz- und Kriminalpolizei),
- Fortbildung der Polizeibeamtinnen und -beamten,
- Ausbildung für den höheren Polizeidienst (Studiengemeinschaft der Ratsanwärter) im ersten Studienjahr.

Die bisherige Ausbildungsstätte in Koblenz-Asterstein entsprach nicht mehr den Anforderungen. Mit dem Umzug auf das Gelände des ehemaligen NATO-Flugplatzes Hahn im Jahr 1996 wurden die räumlichen Verhältnisse für den Unterricht sowie die Unterbringungsmöglichkeiten für ca. 450 Studierende deutlich verbessert.

Im Haushaltsjahr 1997 verfügte die Landespolizeischule über

- 165 Beamtenstellen, besetzt mit 162,25 Kräften,
- 24,5 Angestelltenstellen, besetzt mit 23,5 Kräften,
- 25 Arbeiterstellen, besetzt mit 23,5 Kräften,
- zehn besetzte Teilzeit-Arbeiterstellen.

126) Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport, Kapitel 03 13.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landespolizeischule im Jahr 1996 geprüft. Soweit möglich, wurde das Jahr 1997 einbezogen.

Schwerpunkt der Prüfung war die wirtschaftliche und sparsame Aufgabenwahrnehmung der Verwaltung in personeller wie sachlicher Hinsicht.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Einsatz von Polizeibeamten

Polizeibeamte sind außer im Lehrbetrieb auch im Verwaltungsbereich eingesetzt. So wurden in den Aufgabenbereichen Zentrale Dienste und Küchenverwaltung sowie in der Abteilung Prüfungswesen sieben Polizeibeamte fast ausschließlich mit Verwaltungsaufgaben beschäftigt.

In diesen Verwaltungsbereichen sind keine polizeilichen Kenntnisse erforderlich. Der ausbildungsfremde Einsatz von Polizeibeamten hatte zur Folge, dass die Beamten ihren eigentlichen polizeilichen Aufgaben entzogen wurden, für die sie mit hohem finanziellen Aufwand ausgebildet waren. Für die ausgeübten Tätigkeiten besitzen sie dagegen keine fachspezifische Ausbildung.

Es ist wirtschaftlicher, Verwaltungsaufgaben durch Verwaltungskräfte zu erledigen. Bei Umwandlung der Stellen für die ausbildungsfremd eingesetzten Polizeibeamten in Stellen für Verwaltungskräfte und entsprechender Besetzung lassen sich bei der Landespolizeischule Personalausgaben von 175 000 DM jährlich einsparen.

Diese Feststellung bei der Landespolizeischule war bereits Gegenstand des Jahresberichts 1994 ¹²⁷⁾. Das Ministerium des Innern und für Sport hat aufgrund der damaligen Forderung, die Wahrnehmung der Aufgaben auf Verwaltungskräfte zu übertragen, die Landespolizeischule angewiesen, bei Ausscheiden der Stelleninhaber die frei werdenden Stellen mit Verwaltungskräften zu besetzen. Eine Umwandlung von Stellen für Polizeibeamte in Stellen für Verwaltungskräfte erfolgte nicht.

Das Ministerium hat ausgeführt, dass es grundsätzlich die Auffassung des Rechnungshofs teile. Es sei jedoch mit dem gegenwärtig zur Verfügung stehenden Personalausgabenbudget für die Polizei nicht in der Lage, die Umstrukturierung kurzfristig zu realisieren.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass gerade im Hinblick auf die Begrenzung der Personalkosten die wirtschaftlichste Lösung möglichst rasch umgesetzt werden sollte.

2.2 Verpflegungswirtschaft der Landespolizeischule

Die Verpflegungswirtschaft verursachte im Jahr 1996 einen Gesamtaufwand von 1,63 Mio. DM. Hiervon entfielen 1,12 Mio. DM auf Personalkosten für Küchenverwaltung und -betrieb und 0,51 Mio. DM auf Sachkosten.

Der von den Teilnehmern an der Gemeinschaftsverpflegung erhobene Kostenersatz (Verpflegungsgeld) beträgt für

- verpflichtete Teilnehmer (Studierende) 5,40 DM,
- freiwillige Teilnehmer 6,10 DM,
- Gäste 16,40 DM

pro Tagesvollverpflegung.

Dieser Kostenersatz ist jeweils für ein Kalenderjahr im Voraus festzusetzen. Die Fortschreibung erfolgte zuletzt am 1. Januar 1993.

Die tatsächlichen Durchschnittskosten einer Tagesvollverpflegung betragen dagegen 23 DM. Der nicht durch die Einnahmen aus dem Verpflegungsgeld gedeckte Aufwand belief sich auf 17 DM pro Teilnehmer und Verpflegungstag, insgesamt auf 1,25 Mio. DM im Jahr.

Eine angemessene Erhöhung des Verpflegungsgeldes ist im Hinblick auf die seit der letzten Fortschreibung 1993 eingetretenen Kostensteigerungen geboten. Außerdem ist es nicht vertretbar, freiwillige Teilnehmer in die Essensvergünstigung mit einzubeziehen.

¹²⁷⁾ Drucksache 12/6600, Tz. 7.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass landeseinheitlich eine Erhöhung des Verpflegungsgeldes um 2 DM pro Tag beabsichtigt sei. Eine verbilligte Essensabgabe an freiwillige Teilnehmer sei weiterhin vorgesehen.

Die beabsichtigte Erhöhung des Verpflegungsgeldes um 2 DM pro Tag wird landesweit Mehreinnahmen von 625 000 DM¹²⁸⁾ jährlich erbringen.

Die verbilligte Essensabgabe widerspricht dem Gebot einer möglichst weitgehenden Kostendeckung.

2.3 Unentgeltliche Unterbringung

Der Aufwand für die unentgeltliche Unterbringung der Studierenden beträgt 4,4 Mio. DM jährlich. Hierbei sind die Personalkosten für die Liegenschaftsverwaltung nicht einbezogen.

Den Studierenden an anderen Fachhochschulen der öffentlichen Verwaltung, die wie die Polizeianwärter Anwärterbezüge erhalten, wird keine unentgeltliche Unterkunft zur Verfügung gestellt. Außerdem werden den zum Aufstieg zugelassenen Beamten volle Dienstbezüge und gegebenenfalls noch Trennungsgeld gewährt.

Die Landespolizeischule hält unabhängig von der vorgeschriebenen amtlichen Unterbringung eine Beteiligung der Studierenden an den Kosten für die Unterkunft für denkbar. Allerdings würden bei Vermietung statt unentgeltlicher Überlassung möglicherweise viele Unterkünfte nicht genutzt.

Das Ministerium hat auf die Verpflichtung der Polizeibeamten verwiesen, während des Einweisungslehrgangs, der Fachhochschulausbildung und der doppelqualifizierenden Ausbildung in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen und an einer Gemeinschaftsverpflegung teilzunehmen¹²⁹⁾. Es hält deshalb einen Vergleich mit Studierenden an anderen verwaltungsinternen Fachhochschulen nur bedingt für möglich. Zu der Frage der unentgeltlichen Unterbringung hat es sich noch nicht geäußert.

2.4 Reinigungsdienst

Die Landespolizeischule ist in 24 Gebäuden mit einer Gesamtfläche von 40 850 m² untergebracht. Für die Reinigung von 8 000 m² Bodenfläche und 167 m² Fensterfläche sind verwaltungseigene Kräfte eingesetzt. Die Reinigung der übrigen Flächen ist an ein Unternehmen vergeben.

Bau- und Reparaturarbeiten führten dazu, dass große Flächen in den Unterkunftsgebäuden sowie das gesamte Mensa-gebäude für einen längeren Zeitraum nicht oder nur teilweise genutzt werden konnten. Daher entfielen Reinigungsarbeiten durch das Unternehmen. Gleichwohl musste für die nicht erbrachten Reinigungsleistungen eine Vergütung gezahlt werden. Dies war darauf zurückzuführen, dass ein pauschales Entgelt vereinbart war, das sich allein nach den Reinigungsflächen und der Reinigungshäufigkeit richtete. Vermeidbare Ausgaben von 70 000 DM waren die Folge.

Die Landespolizeischule hat mitgeteilt, dass sie über eine Änderung des pauschalen Entgelts verhandele.

2.5 Hausdruckerei

Die Hausdruckerei der Landespolizeischule fertigt neben den dienstlich benötigten Druckerzeugnissen auch Vielfältigungen für die Studierenden. Hierbei werden im Wesentlichen Materialkosten berechnet.

Der Erstattungsbetrag ist nicht kostendeckend. Wenn neben den Materialkosten zusätzlich Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen für die Druckmaschinen sowie die anteiligen Personalkosten angesetzt werden, kann der Aufwand für den Druckereibetrieb um 15 600 DM jährlich entlastet werden¹³⁰⁾.

Die Landespolizeischule hat zugesagt, künftig kostendeckende Entgelte zu erheben.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Aufgaben, deren Wahrnehmung keine polizeiliche Ausbildung erfordern, Verwaltungskräften zu übertragen,
- b) das Verpflegungsgeld angemessen zu erhöhen und von der verbilligten Abgabe der Essen an freiwillige Teilnehmer abzusehen,

128) Kapitel 03 11 (Bereitschaftspolizei) 337 000 DM,
Kapitel 03 13 (Landespolizeischule) 288 000 DM.

129) § 213 Landesbeamtengesetz.

130) Die Einnahmen werden von den Ausgaben abgesetzt (VV Nr. 3.1.2 zu § 35 LHO).

- c) zu prüfen, ob und inwieweit an der amtlich unentgeltlichen Bereitstellung von Wohnraum festgehalten werden muss,
- d) für die Gebäudereinigung von der tatsächlichen Reinigungsleistung abhängige Entgelte zu vereinbaren,
- e) für die Herstellung von nicht dienstlichen Druckerzeugnissen kostendeckende Entgelte festzusetzen.

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

Tz. 12 Dienstwohnungen des Landes

Für die Vorhaltung und Zuweisung von Dienstwohnungen bestanden häufig keine dienstlichen Erfordernisse mehr.

Aufgrund der Begrenzung der Dienstwohnungsvergütungen durch die Größe der anrechenbaren Wohnfläche und die Höhe der Bruttodienstbezüge lagen die Einnahmen des Landes aus Dienstwohnungsvergütungen insgesamt um mehr als 1 Mio. DM im Jahr unter den Mietwerten.

Soweit dem Land die Verpflichtung zur Übernahme von Schönheitsreparaturen oblag, deckten die Einnahmen nicht die entstandenen Kosten. Die Wohnungsinhaber, die diese Kosten nicht übernahmen, waren im Ergebnis besser gestellt. Das Land kann von Kosten entlastet werden, wenn generell die Verpflichtung zur Übernahme der Schönheitsreparaturen den Dienstwohnungsinhabern auferlegt wird.

An der Verwaltung der Dienstwohnungen waren zu viele Dienststellen beteiligt. Das hatte hohen vermeidbaren Verwaltungsaufwand sowie unterschiedliche und fehleranfällige Bearbeitungsweisen zur Folge.

1. Allgemeines

Zum Verwaltungsgrundvermögen des Landes gehören auch Dienstwohnungen. Das sind Wohnungen oder einzelne Wohnräume, die Beamten, Angestellten oder Arbeitern als Inhabern bestimmter Dienstposten unter ausdrücklicher Bezeichnung als Dienstwohnung ohne Abschluss eines Mietvertrags aus dienstlichen Gründen nach Maßgabe der Dienstwohnungsverordnung¹³¹⁾ zugewiesen werden.

Nach den Angaben im Haushaltsplan des Jahres 1996 wurden insgesamt 528 Dienstwohnungen vorgehalten, von denen 326 Wohnungen Beamten und 202 Wohnungen Angestellten oder Arbeitern zugewiesen waren:

Einzelplan	Anzahl der Dienstwohnungen
01 - Landtag	1
02 - Ministerpräsident und Staatskanzlei	4
03 - Ministerium des Innern und für Sport	26
04 - Ministerium der Finanzen	23
05 - Ministerium der Justiz	123
06 - Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit	11
08 - Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	110
09 - Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen	11
11 - Landesvertretung Rheinland-Pfalz ¹³²⁾	1
14 - Ministerium für Umwelt und Forsten	174
15 - Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung	44
Insgesamt	528

Der Rechnungshof hat die Verwaltung der Dienstwohnungen des Landes geprüft, um insbesondere festzustellen, ob

- ausreichende dienstliche Gründe für die Vorhaltung und Zuweisung der Dienstwohnungen vorlagen,
- für die Zuweisung der Dienstwohnungen unter Berücksichtigung ihres wirtschaftlichen Werts ein angemessener Betrag auf die Bezüge der Dienstwohnungsinhaber angerechnet wurde,
- die Verwaltung der Dienstwohnungen wirtschaftlich organisiert war.

131) Dienstwohnungsverordnung (DWVO) vom 28. April 1980 (GVBl. S. 98), zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 18. November 1997 (GVBl. S. 431).

§ 65 Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) vom 23. Februar 1961 in seiner derzeit geltenden Fassung und § 69 Manteltarifvertrag für Arbeiterinnen und Arbeiter des Bundes und der Länder (MTArb) vom 6. Dezember 1995 in seiner derzeit geltenden Fassung.

Das Dienstwohnungsverhältnis der Beamten ist öffentlich-rechtlicher, das der Angestellten und Arbeiter arbeitsrechtlicher Natur.

132) Ab dem Haushaltsjahr 1997 im Einzelplan 02 Ministerpräsident und Staatskanzlei, Landesvertretung nachgewiesen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung
- 2.1 Notwendigkeit von Dienstwohnungen

Von den im Haushaltsplan 1996 ausgebrachten 528 Dienstwohnungen wurden nach dem Ergebnis der Prüfung nur 492 als Dienstwohnungen genutzt (Stand: Juli 1996). Für ihre Zuweisung lagen häufig die gesetzlichen Voraussetzungen nicht mehr vor.

Dienstwohnungen dürfen nur dann im Haushaltsplan ausgebracht und einem Bediensteten zugewiesen werden, wenn der Dienstposten das Beziehen einer Dienstwohnung erfordert, d. h. wenn die ständige Dienstbereitschaft des Bediensteten außerhalb der Arbeitszeit auf andere Weise nicht gesichert werden kann und dieser daher im Gebäude der Dienststelle oder in unmittelbarer Nähe wohnen muss¹³³⁾.

Aufgrund der heutigen technischen Möglichkeiten – verbunden mit dienstrechtlichen Maßnahmen – kann die ständige Dienstbereitschaft außerhalb der Arbeitszeit vielfach ohne den Bezug einer Dienstwohnung gesichert werden. Die erforderliche Dienstbereitschaft außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit ist durch die Anordnung von Bereitschaftsdienst, von Rufbereitschaft oder von Telefonbereitschaft unter Nutzung der technischen Möglichkeiten (z. B. Mobiltelefon, City-Ruf) zu erreichen. Hinzu kommt, dass die ständige Dienstbereitschaft außerhalb der Arbeitszeit durch den Bezug einer Dienstwohnung nur gefördert, aber nicht gewährleistet werden kann.

Bedienstete, denen eine Dienstwohnung zugewiesen ist, sind verpflichtet, diese zu beziehen¹³⁴⁾. Oft bestand jedoch dazu keine Bereitschaft. Es ist kein Fall bekannt, in dem die Bezugspflicht gegen den Willen der Bediensteten durchgesetzt wurde. Die Feststellungen bei 14 Dienstwohnungsbehörden haben auch ergeben, dass die Nichtbelegung von Dienstwohnungen keine oder nur geringe Störungen im Betriebsablauf verursachte.

Die Voraussetzungen für die Bereitstellung und die Zuweisung von Dienstwohnungen sind weitgehend nicht mehr gegeben. Nur noch in ausreichend begründeten Einzelfällen, wie z. B. bei Dienststellen mit zahlreichen Abendveranstaltungen oder internatsmäßiger Unterbringung von Schulungsteilnehmern (z. B. Fachhochschulen, Lehrgangsgebäuden, Lehr- und Versuchsanstalten), bei Dienststellen mit einem besonderen Sicherheitsbedürfnis (z. B. Justizvollzugseinrichtungen) oder auch im Straßenunterhaltungsdienst, sollten Dienstwohnungen vorgehalten werden.

Auch nach Auffassung des für das Dienstwohnungsrecht zuständigen Ministeriums der Finanzen ist bei der Ausweisung von Dienstwohnungen ein strenger Prüfungsmaßstab anzulegen. Ob es dazu der Aufnahme zusätzlicher Entscheidungskriterien unmittelbar in die Dienstwohnungsverordnung bedürfe, werde noch geprüft. Dem Grundanliegen, die Zahl der Dienstwohnungen auf das erforderliche Mindestmaß zu verringern, sei im Haushaltsplan 1998/1999 mit der Ausweisung von nur noch 381 Dienstwohnungen bereits in erheblichem Umfang Rechnung getragen worden. Das Ministerium erwartet, dass die Zahl der Dienstwohnungen weiter abnehmen wird.

- 2.2 Mietwert und Dienstwohnungsvergütung

Mit der Zuweisung einer Dienstwohnung wird ein Sachbezug gewährt, für den unter Berücksichtigung seines wirtschaftlichen Werts ein angemessener Betrag auf die Besoldung oder Vergütung oder den Lohn des Dienstwohnungsinhabers angerechnet werden muss¹³⁵⁾ (sog. Dienstwohnungsvergütung¹³⁶⁾).

Die Dienstwohnungsvergütung ist in Höhe des festgestellten Mietwerts¹³⁷⁾ festzusetzen, solange sie eine bestimmte Höhe (höchste Dienstwohnungsvergütung¹³⁸⁾) nicht überschreitet. Der Feststellung des Mietwerts ist die vorhandene, höchstens jedoch die anrechenbare, Wohnfläche zugrunde zu legen¹³⁹⁾. Die anrechenbare Wohnfläche ist – je nach der besoldungsmäßigen Einstufung oder vergütungsmäßigen Eingruppierung der Dienstwohnungsinhaber – in sechs Stufen von 65 bis 180 m² gestaffelt¹³⁹⁾.

133) § 4 Abs. 1 und 2 Dienstwohnungsverordnung.

134) § 13 Abs. 2 Dienstwohnungsverordnung.

135) § 10 Bundesbesoldungsgesetz.

136) § 5 Abs. 1 Landesbesoldungsgesetz.

137) § 18 Dienstwohnungsverordnung.

138) § 22 Dienstwohnungsverordnung.

139) § 18 Abs. 3 Dienstwohnungsverordnung.

Bei 87 % aller Dienstwohnungen war die vorhandene Wohnfläche größer als die auf die Festsetzung des Mietwerts höchstens anzurechnende Wohnfläche. 12 230 m² Wohnfläche (= 22 % der Gesamtwohnfläche aller Dienstwohnungen von 55 351 m²) wurden deshalb bei der Feststellung des Mietwerts nicht angerechnet. Bei Zugrundelegung eines angemessenen mittleren Mietwerts wurden damit für Wohnflächen im (Miet)Wert von 938 000 DM jährlich keine Einnahmen erzielt.

In fast 30 % der Fälle überstieg der festgestellte Mietwert zudem die höchste Dienstwohnungsvergütung zum Teil erheblich (im Einzelfall bis zu 500 DM). Insgesamt wurden die Dienstwohnungsvergütungen um 187 000 DM jährlich niedriger festgesetzt.

Aufgrund der Begrenzungen blieben die Dienstwohnungsvergütungen um mehr als 1,1 Mio. DM jährlich hinter den Mietwerten zurück.

Beide Begrenzungsregelungen sind im Grunde auf die persönlichen Einkommensverhältnisse der Dienstwohnungsinhaber abgestellt. Sie verursachen nicht unerheblichen Aufwand bei der Mietwertfeststellung und bei der Festsetzung des geldwerten Vorteils. Die persönlichen Verhältnisse der Dienstwohnungsinhaber können allein mit der Begrenzung der Dienstwohnungsvergütung auf die höchste Dienstwohnungsvergütung ausreichend berücksichtigt werden.

Das Ministerium hat einem Wegfall der Wohnflächenbegrenzung grundsätzlich zugestimmt. Ob dadurch soziale Härten eintreten, bedürfe noch einer eingehenden Prüfung.

2.3 Schönheitsreparaturen

Für die Vornahme der Schönheitsreparaturen in den Dienstwohnungen ist gegenwärtig das Land zuständig, soweit nicht den Dienstwohnungsinhabern auf deren Antrag die Übernahme der Schönheitsreparaturen zugestanden wird ¹⁴⁰). Die Verpflichtung, die Schönheitsreparaturen in der Dienstwohnung vorzunehmen, sollte generell dem jeweiligen Dienstwohnungsinhaber auferlegt werden.

In nahezu der Hälfte der Dienstwohnungen war das Land für die Durchführung von Schönheitsreparaturen zuständig. Dafür wurden den Mietwert erhöhende Zuschläge von durchschnittlich 1,08 DM/m² Wohnfläche berechnet ¹⁴¹), insgesamt für 26 000 m² Wohnfläche 337 000 DM jährlich.

Diese Zuschläge wirkten sich in einer Höhe von 90 000 DM bei der Dienstwohnungsvergütung nicht aus, weil sie als Mietwertbestandteil den Beschränkungen der Anrechenbarkeit der Wohnflächen und der Begrenzung durch die höchste Dienstwohnungsvergütung unterlagen. Sie wurden in diesen Fällen lediglich als geldwerter Vorteil versteuert. Die Zuschläge können so die tatsächlichen Kosten, insbesondere bei großen Wohnungen mit nicht anrechenbaren Wohnflächen und bei Objekten mit älterer Bausubstanz, nicht decken.

Die Regelung in § 9 Dienstwohnungsverordnung führt zu einer Ungleichbehandlung, wenn Dienstwohnungsinhaber auf Antrag die Verpflichtung zur Vornahme von Schönheitsreparaturen übernehmen. In diesen Fällen müssen die Schönheitsreparaturen für die gesamte Dienstwohnung (also auch für die bei der Feststellung des Mietwerts nicht anrechenbaren Flächen) durchgeführt werden. Da die Dienstwohnungsinhaber die gesamte Wohnfläche – im Falle der flächenmäßigen Begrenzung nach § 18 Abs. 3 Dienstwohnungsverordnung auch die darüber hinausgehende Wohnfläche – nutzen können, gibt es keinen Grund dafür, ihnen die Verpflichtung zur Durchführung der Schönheitsreparaturen nur auf Antrag zu übertragen. Allen Dienstwohnungsinhabern sollte in gleicher Weise die Verpflichtung übertragen werden, die Schönheitsreparaturen in den Dienstwohnungen in vollem Umfang zu übernehmen.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass bei der Einführung der gegenwärtigen Regelung im Jahr 1990 die generelle Übertragung der Schönheitsreparaturen auf die Dienstwohnungsinhaber erwogen worden sei. Man habe dies aber insbesondere wegen der aus der Sicht des Ministeriums nicht mehr zumutbaren finanziellen Belastung von Dienstwohnungsinhabern in niedrigen Besoldungsgruppen, die zum Bezug (und zur Renovierung) großer Wohnungen verpflichtet sind, nicht weiter verfolgt. Das Ministerium beabsichtigt, die generelle Übertragung der Schönheitsreparaturen auf die Dienstwohnungsinhaber erneut zur Diskussion zu stellen und dabei die seinerzeit angenommenen finanziellen Belastungen noch einmal im Einzelnen zu überprüfen.

140) §§ 9 und 9 a Dienstwohnungsverordnung.

141) § 18 Abs. 5 Dienstwohnungsverordnung i. V. m. § 28 Abs. 4 der Zweiten Berechnungsverordnung. Die Zuschläge wurden ab 1. August 1996 nach Maßgabe der Fünften Verordnung zur Änderung wohnrechtlicher Vorschriften vom 23. Juli 1996 (BGBl. I S. 1167) auf maximal 1,29 DM/m²/Monat erhöht.

2.4 Grundstücksbezogene Betriebskosten

Grundstücksbezogene Betriebskosten einer Dienstwohnung ¹⁴²⁾ sind bei der Ermittlung des Mietwerts (und damit bei der Festsetzung der Dienstwohnungsvergütung) zu berücksichtigen ¹⁴³⁾, während verbrauchsabhängige Betriebskosten vom Dienstwohnungsinhaber neben der Dienstwohnungsvergütung zu tragen sind ¹⁴⁴⁾.

Dienstwohnungsinhaber, deren Dienstwohnungsvergütung auf die höchste Dienstwohnungsvergütung begrenzt ist, zahlen die grundstücksbezogenen Betriebskosten nicht in voller Höhe, sondern – je nach der Größenordnung der Differenz zwischen dem festgestellten Mietwert und der höchsten Dienstwohnungsvergütung – nur teilweise oder überhaupt nicht. Dadurch sind sie im Vergleich zu den übrigen Dienstwohnungsinhabern – und auch zu den Mietern von Landesmietwohnungen ¹⁴⁵⁾ – im Vorteil.

Eine sachliche Rechtfertigung hierfür ist nicht zu erkennen. Die Regelung hat auch hohen Verwaltungsaufwand zur Folge, weil die oft jährlichen Veränderungen bei den grundstücksbezogenen Betriebskosten (und hier insbesondere bei den wiederkehrenden Beiträgen für die Oberflächenentwässerung) eine Überprüfung und gegebenenfalls Neufeststellung des Mietwerts erforderlich machen ¹⁴⁶⁾.

Das Ministerium will bei einer Novellierung der Vorschrift prüfen, ob dem Vorschlag, alle Betriebskosten in voller Höhe neben der Dienstwohnungsvergütung zu erheben, entsprochen werden könne.

2.5 Verwaltung der Dienstwohnungen

Dienstwohnungen werden als Bestandteil des Verwaltungsgrundvermögens von jedem Ressort eigenständig verwaltet ¹⁴⁷⁾. Die Aufsicht über die Dienstwohnungen obliegt – soweit aufgrund der Dienstwohnungsverordnung nichts anderes bestimmt wird – der obersten Landesbehörde, in deren Einzelplan die Dienstwohnungen ausgebracht sind, als Dienstwohnungsbehörde. Sie hat – ebenfalls soweit aufgrund der Dienstwohnungsverordnung nichts anderes bestimmt wird – auch die Aufgaben der hausverwaltenden Behörde wahrzunehmen ¹⁴⁸⁾.

Aufgrund der in § 5 Dienstwohnungsverordnung enthaltenen Ermächtigung waren meist andere, den obersten Landesbehörden nachgeordnete Behörden als Dienstwohnungsbehörden und wiederum weitere nachgeordnete Behörden als hausverwaltende Behörden bestimmt worden. Daneben waren zum Zeitpunkt der Prüfung

- die obersten Landes(Dienst)behörden,
- die Oberfinanzdirektion Koblenz – Landesvermögens- und Bauabteilung/Gruppe Landesvermögen –,
- die Finanzämter und die Staatsbauämter,
- die Oberfinanzdirektion Koblenz – Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle –,
- die Oberfinanzkasse Koblenz

für bestimmte Entscheidungen und Maßnahmen über die Dienstwohnungen zuständig.

Mit der Verwaltung der Dienstwohnungen waren damit insgesamt 340 Dienststellen befasst ¹⁴⁹⁾.

Der Rechnungshof hatte bereits bei einer Prüfung der Verwaltung landeseigener Wohnungen in den Jahren 1986/1987 darauf hingewiesen, dass mit mehr als 200 hausverwaltenden Behörden eine zu hohe Zahl von Landesdienststellen mit der

142) Die grundstücksbezogenen Betriebskosten umfassen im Regelfall die laufenden öffentlichen Lasten des Grundstücks, die Kosten der Sach- und Haftpflichtversicherung, die Kosten der Gartenpflege und die wiederkehrenden Beiträge für die Oberflächenwasserbeseitigung.

143) § 18 Abs. 4 Dienstwohnungsverordnung.

144) §§ 23 ff. Dienstwohnungsverordnung.

145) Betriebskosten werden gemäß Anlage 3 zu § 27 der Zweiten Berechnungsverordnung vom Mieter in voller Höhe erhoben.

146) Neufeststellung ist erforderlich, sofern der neue Mietwert um mindestens 5 DM höher ist als der alte Mietwert (§ 19 Abs. 2 Dienstwohnungsverordnung).

147) VV Nr. 2.1.1 zu § 64 LHO.

148) § 5 Dienstwohnungsverordnung.

149) Oberste Landes(Dienst)behörden

– darunter zwei als Dienstwohnungsbehörden und hausverwaltende Behörden – Dienstwohnungsbehörden

– darunter 24, die zugleich hausverwaltende Behörden waren – Hausverwaltende Behörden

Oberfinanzdirektion Koblenz – Gruppe Landesvermögen –

Finanzämter

Staatsbauämter

Oberfinanzdirektion Koblenz – Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle –

Oberfinanzkasse Koblenz

Insgesamt

10

46

237

1

37

7

1

1

340.

Festsetzung der Dienstwohnungsvergütungen beauftragt war ¹⁵⁰). Der Landtag hatte daraufhin im Entlastungsverfahren die Landesregierung aufgefordert, die Zuständigkeiten für die Festsetzung der Dienstwohnungsvergütung durch Änderung der Dienstwohnungsverordnung in geeigneter Weise zu zentralisieren ¹⁵¹). Mit der Änderung der Dienstwohnungsverordnung zum 1. Juli 1990 ¹⁵²) wurden neben den hausverwaltenden Dienststellen sog. Dienstwohnungsbehörden neu bestimmt. Die Zahl der an der Verwaltung der Dienstwohnungen beteiligten Dienststellen nahm somit nicht ab, sondern um fast 50 zu.

Die Vielzahl der beteiligten Dienststellen und die Verteilung der Zuständigkeiten auf hausverwaltende Behörden, Dienstwohnungsbehörden und oberste Landes(Dienst)behörden führten zu aufwendig organisierten Arbeitsabläufen und unterschiedlichen und fehleranfälligen Bearbeitungsweisen sowie auch Einnahmeverlusten, die bei einer Konzentration der Zuständigkeiten vermieden werden können.

Das Ministerium ist ebenfalls der Auffassung, dass die Dienstwohnungen nur noch von möglichst wenigen Dienststellen verwaltet werden sollten. Anlässlich der nächsten Änderung der Dienstwohnungsverordnung will es eine entsprechende Zuständigkeitsregelung treffen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Dienstwohnungen nur noch unter eng begrenzten Voraussetzungen vorzuhalten,
- b) bei der Festsetzung der Dienstwohnungsvergütung auf die Beschränkung durch eine höchstens anrechenbare Wohnfläche zu verzichten,
- c) die Verpflichtung, Schönheitsreparaturen vorzunehmen, generell auf die Dienstwohnungsinhaber zu übertragen,
- d) alle grundstücksbezogenen Betriebskosten in voller Höhe neben der Dienstwohnungsvergütung zu erheben,
- e) die Verwaltung der Dienstwohnungen auf möglichst wenig Dienststellen zu konzentrieren.

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

Tz. 13 Umbau und Erweiterung eines Thermalbads der Staatsbad Bad Dürkheim GmbH

Die Entscheidung für die Baumaßnahme wurde ohne fachlich gesicherte Grundlage getroffen. Den im Wirtschaftsplan veranschlagten Baukosten von 2,5 Mio. DM lag weder eine Entwurfsplanung noch eine sachgerechte Kostenermittlung zugrunde. Bis zum Abschluss der Bauabrechnung erhöhten sich die Baukosten auf 5,2 Mio. DM.

Eine ordnungsgemäße Haushaltsüberwachung fand nicht statt.

Honorare wurden fehlerhaft ermittelt und abgerechnet. Dies führte zu Überzahlungen. Zudem wurden Leistungen in zu hohe Honorarzone eingestuft.

Die Staatsbadgesellschaft nahm ihre Bauherrenaufgaben in baufachlicher Hinsicht nur unzureichend wahr.

1. Allgemeines

Ein von der Staatsbad Bad Dürkheim GmbH betriebenes defizitäres Thermalbad wurde in dem Zeitraum zwischen Juni und Dezember 1994 zu einem „Erlebnisbad“ erweitert und umgebaut.

Der Rechnungshof hat den Umbau und die Erweiterung des Thermalbads geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf die Kostenentwicklung, die Mittelbewirtschaftung, die Abrechnung der Architekten- und Ingenieurhonorare, die Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben sowie auf einzelne offensichtliche Baumängel und Bauschäden.

150) Jahresbericht 1987, Tz. 11 (Drucksache 11/810).

151) Beschluss des Landtags vom 9. Dezember 1988 (Plenarprotokoll 11/41) zu der Beschlussempfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 22. November 1988 (Drucksache 11/1838 zu Tz. 11).

152) Zweite Landesverordnung zur Änderung der Dienstwohnungsverordnung vom 24. April 1990 (GVBl. S. 97).

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Kostenentwicklung und -kontrolle

Im Wirtschaftsplan 1994 waren die Baukosten mit 2,5 Mio. DM zu niedrig veranschlagt. Die Veranschlagung beruhte auf vagen und unrealistischen Annahmen des ehemaligen Kurdirektors. Die Investitionsentscheidung wurde ohne fachlich gesicherte Grundlage getroffen. Der Veranschlagung lagen weder technische Voruntersuchungen der vorhandenen Bausubstanz noch eine ordnungsgemäße Kostenermittlung und Bauplanung zugrunde. Damit nahmen die Geschäftsleitung und der Aufsichtsrat der Staatsbadgesellschaft von Anfang an ein hohes Kostenrisiko in Kauf.

Die von einem Architekten und einem Ingenieurbüro im April und im Juni 1994 vorgelegten Kostenschätzungen wiesen Baukosten von insgesamt 3,25 Mio. DM (netto ohne Baunebenkosten) aus. Einschließlich der Baunebenkosten waren vor dem Baubeginn für die Staatsbadgesellschaft Gesamtkosten von 3,9 Mio. DM und damit eine Kostenüberschreitung von 1,4 Mio. DM gegenüber dem Wirtschaftsplan 1994 vorhersehbar.

Entgegen den Bestimmungen des Gesellschaftsvertrags informierte die Geschäftsleitung den Aufsichtsrat nicht über die bereits absehbare erhebliche Kostenüberschreitung. Stattdessen teilte sie lediglich Mehrkosten von 0,3 Mio. DM mit, die mit der Entsorgung vorhandener Asbestzement-Lüftungskanäle und der Erneuerung der Lüftungsanlage begründet wurden. Damit wurde die Chance vertan, steuernd in die Kostenentwicklung einzugreifen und die Baukosten in einem wirtschaftlich vertretbaren Rahmen zu halten.

Im aktualisierten Wirtschaftsplan 1994 vom 3. November 1994 wurden die veranschlagten Baukosten aufgrund zusätzlicher Leistungen auf 3,36 Mio. DM ¹⁵³⁾ aufgestockt. Aufgrund der bis dahin geleisteten Zahlungen und der noch abzurechnenden Aufträge hätte die Geschäftsleitung erkennen müssen, dass die Gesamtbaukosten zum damaligen Zeitpunkt bereits mehr als 5 Mio. DM betragen.

Im Dezember 1995, ein Jahr nach der Baufertigstellung, bezifferte die Geschäftsleitung die Baukosten mit insgesamt 4,58 Mio. DM. Der Aufsichtsrat lehnte die beantragte Zustimmung zu den als „außerplanmäßige Ausgaben“ bezeichneten Mehrkosten von 1,25 Mio. DM ab. Tatsächlich betrugen die Baukosten zu diesem Zeitpunkt jedoch bereits 5,15 Mio. DM. Die Geschäftsleitung hatte einen als „Kosten der Asbestentsorgung“ deklarierten Betrag von über einer halben Million DM auf ein anderes Konto umgebucht und als Unterhaltungsaufwand in der Gewinn- und Verlustrechnung 1994 ausgewiesen. Bis zum Abschluss der Bauabrechnung erhöhten sich die Baukosten auf 5,18 Mio. DM. Dies entspricht einer Baukostensteigerung von mehr als 100 % gegenüber der ersten Veranschlagung im Wirtschaftsplan 1994. Insgesamt wurden Ausgaben von mehr als 1,8 Mio. DM ohne Zustimmung des Aufsichtsrats geleistet.

Ein wirksames Controlling und eine ordnungsgemäße Haushaltsüberwachung fanden nicht statt.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, über den Aufsichtsrat der Staatsbadgesellschaft werde künftig sichergestellt, dass Investitionsentscheidungen grundsätzlich nur auf der Grundlage von Kostenberechnungen getroffen werden. Ferner sei der neuen Geschäftsführerin aufgegeben worden, kontinuierliche Soll-Ist-Vergleiche der Baukosten vorzunehmen.

Die Staatsbadgesellschaft hat ausgeführt, sie werde künftig den Aufsichtsrat unterrichten und die Zustimmung zu finanziellen Verpflichtungen außerhalb des genehmigten Wirtschaftsplans einholen, sofern diese die im Gesellschaftsvertrag festgelegte Wertgrenze überschreiten.

2.2 Architekten- und Ingenieurhonorare

2.2.1 Die Staatsbadgesellschaft unterließ es, sich vor Vertragsabschluss durch vorläufige Honorarermittlungen einen Überblick über die sich aus dem Architekten- und dem Ingenieurvertrag ergebenden finanziellen Verpflichtungen zu verschaffen.

Die Staatsbadgesellschaft hat erklärt, dass sie die Honorare der Architekten und Fachplaner künftig bei der Planung der Gesamtkosten einer Baumaßnahme berücksichtigen werde.

2.2.2 Die Berechnung des Architekten- und eines Ingenieurhonorars war fehlerhaft. Der Umbauszuschlag wurde entgegen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure auch für den Erweiterungsbau gezahlt. Nebenkosten wurden teilweise doppelt vergütet. Außerdem fehlten Bestandspläne, die inzwischen nachgeliefert wurden.

Die Vereinbarung zu hoher Honorarzonen für einzelne Anlagen der technischen Ausrüstung führte zu einem finanziellen Nachteil. Die Einstufung der elektrotechnischen Anlagen in die Honorarzone III war nicht schlüssig.

Die Staatsbadgesellschaft prüft die Frage, inwieweit Ansprüche geltend gemacht werden können.

153) Investitionskosten	3,33 Mio. DM,
Bauunterhaltungskosten	0,03 Mio. DM,
Insgesamt	<u>3,36 Mio. DM.</u>

2.3 Bauschäden und Baumängel

2.3.1 Das Ansaug- und das Ausblasbauwerk der Lüftungsanlage sind entgegen den Regeln der Technik so angeordnet, dass ein Teil der Fortluft über die Frischluftansaugung wieder dem Lüftungskreislauf zugeführt wird. Dies hat erhöhte Betriebskosten bei der Zuluftentfeuchtung und einen gesundheitlich bedenklichen Chloreintrag zur Folge.

Die Änderung der Konstruktion wurde nach Auskunft der Staatsbadgesellschaft inzwischen veranlasst.

2.3.2 Das Drahtputzgewölbe des Kräuterdampfbads weist Baumängel auf, die möglicherweise auf Konstruktionsfehler zurückzuführen sind und für deren Beseitigung die Staatsbadgesellschaft während der Gewährleistungsfrist nicht gesorgt hat.

Die Staatsbadgesellschaft hat inzwischen ein Beweissicherungsverfahren eingeleitet.

2.3.3 Im Warmsitzbad bestand eine undichte Stelle, durch die betonaggressives Badewasser in die Stahlbetonkonstruktion eindrang.

Der Schaden wurde erst aufgrund eines Hinweises des Rechnungshofs beseitigt.

2.4 Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben

Die Staatsbadgesellschaft nahm ihre Bauherrenaufgaben in fachlicher Hinsicht unzureichend wahr. Außerdem erfüllte sie ihre Verpflichtung zur sachgerechten Verwendung der für die Baumaßnahme genehmigten Haushaltsmittel nicht. Dies betraf insbesondere die Veranschlagung der Baumaßnahme in den Wirtschaftsplänen, die Kostenplanung und Haushaltsüberwachung, die Überwachung und Leistungskontrolle baugewerblicher und freiberuflich tätiger Auftragnehmer, die Überwachung von Gewährleistungsansprüchen sowie den Abschluss von Verträgen und die Prüfung von Honorarrechnungen.

Das Ministerium und die Staatsbadgesellschaft haben mitgeteilt, dass bei einer derzeit laufenden Baumaßnahme der Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ (LBB) mit der Projektsteuerung beauftragt worden sei.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Baumaßnahmen im Wirtschaftsplan erst dann zu veranschlagen, wenn aussagekräftige Entwurfspläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen,
- b) die Baukosten in allen Phasen der Planung und Bauausführung sachgerecht zu ermitteln und sorgfältig zu überwachen,
- c) die Bestimmungen des Gesellschaftsvertrags zu beachten und den Aufsichtsrat bei allen Baumaßnahmen in regelmäßigen Abständen umfassend und zeitnah zu unterrichten,
- d) die Einstufung in Honorarzonen zu überprüfen und überhöhte Honorare – soweit möglich – zurückzufordern oder einen Ausgleich herbeizuführen,
- e) die Verantwortlichkeit für die Baumängel und Bauschäden zu prüfen und gegebenenfalls selbständige Beweisverfahren einzuleiten,
- f) dafür zu sorgen, dass Bauherrenaufgaben durch fachkundiges Personal wahrgenommen werden.

Die Stellungnahmen des Ministeriums der Finanzen und der Staatsbad Bad Dürkheim GmbH sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 14 Förderung kommunaler Tiefbauvorhaben

Die Städte Frankenthal, Kaiserslautern und Worms bezogen in Förderungsabrechnungen für den Bau von Straßen Kosten ein, die nicht zuwendungsfähig waren. Es handelt sich um Grunderwerbskosten von 94 000 DM und Bauausgaben von 61 000 DM. Außerdem wurden bestimmungswidrig 525 000 DM Verwaltungskosten sowie Kosten für die Unterhaltung von Straßen und für sonstige nicht zuwendungsfähige Zwecke geltend gemacht.

Zu hohe Zuweisungen des Landes wurden beansprucht, weil Erschließungs- und Ausbaubeiträge von 1 676 000 DM nicht erhoben wurden.

Die nicht zuwendungsfähigen Kosten betragen insgesamt 2 356 000 DM. Bei Fördersätzen von 65 bis 85 % wurden 1 788 000 DM zu viel in Anspruch genommen.

Außerdem wurden bei einer mit 85 % geförderten Straßenbaumaßnahme zunächst auch Baukosten von 459 000 DM für eine Fußgängerunterführung geltend gemacht. Die Unterführung wurde vor der Fertigstellung zugeschüttet.

Die Stadt Speyer setzte Strukturhilfemittel in Höhe von 4 170 000 DM, die für die Abwasserentsorgung eines Industriegebiets gewährt waren, zweckwidrig für die Erschließung von Baugebieten ein.

1. Allgemeines

Das Land gewährt im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes kommunalen Trägern Zuweisungen für den Bau von verkehrswichtigen Gemeindestraßen ¹⁵⁴⁾.

Bewilligungsbehörden sind – je nach der Höhe der zuwendungsfähigen Kosten ¹⁵⁵⁾ –

- das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau,
- das Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen,
- das regional zuständige Straßen- und Verkehrsamt.

Die Nachweise über die Verwendung der Zuweisungen sind den Straßen- und Verkehrsämtern vorzulegen.

Der Rechnungshof hat bei den Städten Frankenthal, Kaiserslautern und Worms geprüft, ob die Zuweisungen bestimmungsgemäß und zweckentsprechend verwendet und die Nachweise darüber ordnungsgemäß erbracht wurden.

Außerdem wurde bei der Stadt Speyer die Verwendung von Fördermitteln aus dem Bereich der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ geprüft ¹⁵⁶⁾, die in den Jahren 1989 bis 1993 vom Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau kurzfristig und zeitlich befristet für die Abwasserentsorgungsmaßnahmen in einem Industriegebiet bewilligt wurden, obwohl die Erschließungsplanung noch nicht baureif war.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Grunderwerb

Nicht zuwendungsfähig sind Kosten für den Erwerb von Grundstücken und Grundstücksteilen,

- die nicht unmittelbar oder nicht dauernd für das Vorhaben benötigt werden und
- die vor dem 1. Januar 1961 erworben worden sind ¹⁵⁷⁾.

In folgenden Fällen wurde dies nicht beachtet:

- Zum Ausbau einer Kreisstraße erwarb die Stadt Kaiserslautern ein bebautes und ein unbebautes Grundstück. Nach einer Umplanung der Straßenführung wurde das bebaute Grundstück nicht beansprucht. Von dem unbebauten Grundstück war nur ein Teil für den Straßenbau erforderlich. Gleichwohl wurden die gesamten Erwerbskosten in die Förderungsabrechnung einbezogen. Hiervon entfielen 77 000 DM auf nicht benötigte Grundstücksflächen.
- Dieselbe Stadt machte für ein städtisches Grundstück bei einem anderen Fördervorhaben Erwerbskosten von 17 000 DM im Schlussverwendungsnachweis geltend, obwohl sie bereits vor dem 1. Januar 1961 Eigentümerin des Grundstücks war.

Das Straßen- und Verkehrsamt hat aufgrund der Prüfung 94 000 DM aus der Förderung herausgenommen.

154) Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 11 Titel 883 03 (Haushaltspläne 1994 bis 1998) oder Kapitel 08 02 Titel 883 41 und 883 44 (Haushaltspläne bis 1993): Veranschlagt sind Zuweisungen aus Finanzhilfen des Bundes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) in der Fassung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2417) und Mittel des Landes nach dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 28. Oktober 1977 (GVBl. S. 353), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Februar 1997 (GVBl. S. 39).

155) VV des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr über die Förderung des kommunalen Straßenbaus, baulicher Investitionen des öffentlichen Personennahverkehrs sowie kommunaler Parkhäuser und Tiefgaragen (VV-GVFG/FAG) vom 30. April 1985 (MinBl. S. 219, 244; 1990 S. 466), geändert durch VV vom 12. Juni 1986 (MinBl. S. 410); ab 1. März 1992 VV vom 12. Oktober 1992 (MinBl. S. 454), ersetzt mit Wirkung vom 1. Januar 1997 durch VV des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau über die Förderung des kommunalen Straßenbaus (VV-GVFG/FAG-Stb) vom 14. Oktober 1997 (MinBl. S. 478).

156) § 1 Abs. 1 Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6. Oktober 1969 (BGBl. I S. 1861).
157) Nr. 6.3.3 VV-GVFG/FAG.

2.2 Bauausführung

In mehreren Fällen waren Bauausgaben zu vermeiden:

- Die Stadt Worms unterließ es, in der Abrechnung den von einer Baufirma eingeräumten Preisnachlass zu berücksichtigen. Die Firma erhielt 11 000 DM zu viel.
- Die Stadt Kaiserslautern zahlte für die Entsorgung von teerhaltigem Straßenaufbruch 45 000 DM. Die Kosten wurden vollständig in die Förderung eines Straßenbauvorhabens einbezogen, obwohl bei diesem nur für 6 000 DM teerhaltiger Straßenaufbruch anfiel. 39 000 DM wurden zu viel geltend gemacht.
- Aufgrund nicht vertragsgemäßer Abrechnung der Frostschutzschicht einer Straße in Frankenthal erhielt ein Bauunternehmen 11 000 DM, die ihm nicht zustanden.

Die Straßen- und Verkehrsämter haben aufgrund der Prüfungsfeststellungen die geltend gemachten Kosten um insgesamt 61 000 DM gekürzt.

2.3 Verwaltungskosten, Kosten für die Straßenunterhaltung und für sonstige nicht zuwendungsfähige Zwecke

In die Förderungsabrechnungen wurden unzulässigerweise einbezogen:

- Verwaltungskosten,
- laufende Instandhaltungskosten,
- Aufwendungen, die nicht den geförderten Maßnahmen zuzurechnen waren.

Es handelte sich um folgende Fälle:

- Die Stadt Kaiserslautern machte in zwei Verwendungsnachweisen 18 000 DM für die Einrichtung von Baubüros geltend, die als Verwaltungskosten nicht zuwendungsfähig sind.
- Die drei geprüften Städte bezogen Kosten von 97 000 DM für Markierungsarbeiten und für das Aufbringen neuer Fahrbahndeckschichten an bestehenden Straßen in die Förderung ein. Diese Aufwendungen der laufenden Straßenunterhaltung dürfen nicht bezuschusst werden.
- Die Stadt Worms übersah, dass 24 000 DM einer Straßenbauabrechnung der Straßenbeleuchtung zuzuordnen und daher nicht zuwendungsfähig sind.
- Die Stadt Kaiserslautern bezog Vermessungskosten von 18 000 DM, die nicht zuwendungsfähig sind, in die Förderungsabrechnung ein.
- In einem Schlussverwendungsnachweis wurden bestimmungswidrig 368 000 DM geltend gemacht, die für Erschließungsstraßen eines Gewerbegebiets in Kaiserslautern angefallen sind.

Die Straßen- und Verkehrsämter haben die Schlussverwendungsnachweise berichtigt und insgesamt 525 000 DM aus der Förderung herausgenommen.

2.4 Kostenbeiträge Dritter

Kosten, die ein anderer als der Träger des Vorhabens zu tragen verpflichtet ist, sind nicht zuwendungsfähig¹⁵⁸⁾. Hierzu gehören auch die Erschließungs- und Ausbaubeiträge der angrenzenden Grundstückseigentümer.

In folgenden Fällen wurde fehlerhaft verfahren:

- Die drei Städte haben Erschließungsstraßen von Gewerbegebieten an klassifizierte Straßen angebunden und dabei Abbiegestreifen an den Straßen des überörtlichen Verkehrs hergestellt. Sie unterließen es, diese Kosten in den beitragsfähigen Erschließungsaufwand einzubeziehen. Dadurch entgingen ihnen Beitragseinnahmen von 411 000 DM. Für diesen Aufwand nahmen die Städte bestimmungswidrig Zuweisungen in Anspruch.
- Für den Ausbau einer städtischen Straße in Kaiserslautern und den Umbau von Gehwegen an zwei Kreisstraßen in Kaiserslautern und Frankenthal erhoben die Städte keine Ausbaubeiträge, obwohl die Voraussetzungen gegeben waren. So wurden die zuwendungsfähigen Kosten um 475 000 DM zu hoch angesetzt.
- In zwei Fällen hat es die Stadt Kaiserslautern unterlassen, die zuwendungsfähigen Kosten um die erhobenen Ausbaubeiträge in Höhe von 721 000 DM zu kürzen.

158) Nr. 6.3.1 VV-GVFG/FAG.

- Durch fehlerhafte Berechnung der Ausbaubeiträge wurden bei zwei Fördervorhaben der Stadt Frankenthal die zuwendungsfähigen Kosten um 69 000 DM zu hoch angesetzt.

Die Straßenbaudienststellen haben mit einer Ausnahme die Schlussverwendungsnachweise aufgrund der Prüfung berichtigt und insgesamt 1 322 000 DM aus der Förderung herausgenommen. Bei der Stadt Kaiserslautern wurde auf die Berichtigung in Höhe von 354 000 DM verzichtet, weil die Kommunalaufsichtsbehörde die von der Stadt vertretene Rechtsauffassung, die Maßnahme sei nicht beitragsfähig, ohne nähere Begründung bestätigt hat.

Die Voraussetzungen für die Erhebung von Ausbaubeiträgen wurden verkannt.

Die abschließende Äußerung steht noch aus.

2.5 Fußgängerunterführung

Die Stadt Kaiserslautern baute vor rund 20 Jahren eine Fußgängerunterführung unter einer mehrspurigen Straße, die mit Zuwendungen von 85 % gefördert wurde. Die Kosten der Unterführung, die zunächst in die Gesamtmaßnahme einbezogen waren, betrugen 459 000 DM. Die beiderseitigen Zugänge wurden jedoch nicht hergestellt, weil zum damaligen Zeitpunkt das Bauwerk noch nicht notwendig erschien. Stattdessen wurde der Zugangsbereich verfüllt und eingeebnet. Da die Stadt auch in der Zwischenzeit kein zwingendes Verkehrsbedürfnis für die Unterführung sah, wurden die Zugänge noch nicht angelegt. Ob die Fertigstellung überhaupt erfolgen soll, ist derzeit offen.

Die Stadt hat in dem nach der Prüfung erstellten Schlussverwendungsnachweis die Kosten der Fußgängerunterführung nicht mehr geltend gemacht.

2.6 Inanspruchnahme von Fördermitteln für andere Maßnahmen

Der Stadt Speyer hat das Ministerium aus dem Strukturhilfeprogramm für Anlagen der Abwasserbeseitigung und -reinigung Zuweisungen in Höhe von 19 200 000 DM bewilligt, obwohl die Planung noch nicht abgeschlossen war. In dem Investitionsprogramm war eine Erweiterung der Kläranlage der Stadt anteilig mit 10 Mio. DM veranschlagt.

Die Kläranlage wurde nicht erweitert. Dennoch hat die Stadt die bewilligten Finanzmittel in voller Höhe in Anspruch genommen. Sie verwendete 4 170 000 DM für die Erschließung von Baugebieten; diese Baumaßnahmen waren jedoch nicht in die Förderung einbezogen.

Die Stadt hat erklärt, dass sich der Baubeginn bei der Kläranlage verzögert habe, weil über ein alternatives Abwasserentsorgungskonzept noch nicht entschieden sei.

Das Ministerium hat die zweckwidrig eingesetzten Strukturhilfemittel aufgrund der Prüfung des Rechnungshofs zurückgefordert.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Grunderwerbskosten nur zu fördern, soweit sie die zum Straßenbau benötigten Flächen betreffen und nach dem 1. Januar 1961 angefallen sind,
- b) Bauausgaben zutreffend zu ermitteln,
- c) Verwaltungskosten, Bauunterhaltungskosten und nicht zu den geförderten Bauvorhaben gehörende Ausgaben aus den Zuwendungsabrechnungen herauszunehmen,
- d) Kostenbeiträge Dritter bestimmungsgemäß zu erheben und von den geltend gemachten Kosten abzusetzen,
- e) Fördermittel für unnötige Baumaßnahmen zurückzufordern,
- f) zweckwidrig verwendete Strukturhilfemittel zurückzuführen.

Die Stellungnahmen des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sowie der Straßen- und Verkehrsämter sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 15 Haushalts- und Wirtschaftsführung von zwei landwirtschaftlichen Einrichtungen des Bezirksverbands Pfalz

- Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt Speyer
- Lehr- und Versuchsanstalt für Viehhaltung Neumühle

Der Personalbestand kann bei beiden Anstalten um insgesamt 13 Stellen verringert werden (Einsparungsmöglichkeit: 1,3 Mio. DM jährlich).

Die Organisation der Landwirtschaftlichen Untersuchungs- und Forschungsanstalt ist zu weit gegliedert.

Für die weitere Vorhaltung eines Versuchsbetriebs bei der Landwirtschaftlichen Untersuchungs- und Forschungsanstalt besteht kein Bedürfnis. Aufwendungen von 1 Mio. DM jährlich können entfallen.

Die Gebühren der Landwirtschaftlichen Untersuchungs- und Forschungsanstalt sind nicht kostendeckend. Die Erträge können um 0,5 Mio. DM jährlich verbessert werden.

Bei der Lehr- und Versuchsanstalt für Viehhaltung ist die Fortführung von zwei Betriebszweigen aus wirtschaftlichen Gründen nicht vertretbar.

Eine erhebliche Aufwandminderung lässt sich erreichen, wenn die Lehr- und Versuchsanstalt für Viehhaltung des Bezirksverbands und die benachbart gelegene Landesanstalt für Tierzucht und Qualitätsprüfungen, deren Aufgabenstellungen sich ergänzen, zusammengeführt werden.

1. Allgemeines

Der Bezirksverband Pfalz unterhält mit der Landwirtschaftlichen Untersuchungs- und Forschungsanstalt Speyer und der Lehr- und Versuchsanstalt für Viehhaltung Neumühle zwei die Landwirtschaft fördernde Einrichtungen.

- Die Aufgabe der Untersuchungs- und Forschungsanstalt Speyer, die als Eigenbetrieb arbeitet, besteht im Wesentlichen darin, Ernteprodukte sowie Futter- und Düngemittel zu kontrollieren. Sie testet den Abbau von Pflanzenschutzmitteln und erteilt aufgrund der Untersuchungsergebnisse entsprechende Empfehlungen. Darüber hinaus ist sie eingebunden in die staatlichen Kontrollen zum Schutze des Verbrauchers und der Umwelt.

Mit eigenen Einnahmen wird nur etwa die Hälfte der Ausgaben finanziert. Zum Ausgleich leistet der Bezirksverband Zuschüsse von 4,3 Mio. DM/Jahr.

- Die Lehr- und Versuchsanstalt Neumühle ist im Rahmen der Aus- und Fortbildung in der landwirtschaftlichen Tierhaltung tätig und führt Versuche auf den Gebieten der Tierhaltung und der Tierernährung durch. Der angeschlossene Gutsbetrieb soll auf produktionstechnischem und betriebswirtschaftlichem Gebiet beispielhaft wirken. Für die Durchführung des Lehrgangsbetriebs steht ein Internat zur Verfügung.

Die eigenen Einnahmen decken bislang nicht die Kosten. Zwei Drittel der Aufwendungen werden durch den Bezirksverband finanziert. Der Zuschussbetrag erhöhte sich von 2 Mio. DM im Jahr 1990 auf nahezu 3 Mio. DM im Jahr 1997.

Der Bezirksverband erhält vom Land eine Ausgleichszahlung dafür, dass er Aufgaben erfüllt, die in den übrigen Landesteilen vom Land wahrgenommen und finanziert werden oder die er für das Land insgesamt wahrnimmt. Die Pauschalzuweisung für alle von ihm unterhaltenen Einrichtungen und Anstalten beläuft sich derzeit auf 32 Mio. DM jährlich.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der beiden Anstalten geprüft. Dabei wurde vor allem untersucht, ob die Aufgaben mit geringerem Personal- und Sachaufwand wahrgenommen werden können. Darüber hinaus wurden Feststellungen zur weiteren Verbesserung der Organisation, zur Anpassung von Entgelten und zur Verlagerung von Aufgaben getroffen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt Speyer

2.1.1 Organisation

Die Anstalt gliedert sich neben der Direktion in vier Fachabteilungen:

Abteilung I	Bodenanalytik, Saatgut, Pflanzenbau
Abteilung II	Tierernährung, Mikrobiologie
Abteilung III	Umweltanalytik, Pflanzenschutzmittel, Radioagronomie
Abteilung IV	Nährstoffe, Schadstoffe

Die Fachabteilungen sind jeweils in zwei Referate untergliedert. Außerdem ist der Abteilung I ein landwirtschaftlicher Versuchsbetrieb zugeordnet.

Die geringe Größe der Einrichtung und der enge Zusammenhang der Aufgaben erfordern eine Bündelung der Organisationseinheiten. Es sind nur zwei Fachabteilungen ohne Untergliederung in Referate erforderlich. Der Versuchsbetrieb kann entfallen (vgl. Nr. 2.1.3).

Der Bezirksverband sieht derzeit im Hinblick auf die personelle Situation und die räumlichen Gegebenheiten keine Möglichkeit zu organisatorischen Veränderungen. Mittelfristig sei beabsichtigt, größere Organisationseinheiten zu schaffen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs können die vorgeschlagenen Organisationsänderungen kurzfristig erfolgen. Bei einer Bündelung lassen sich viele Aufgaben reibungsloser erledigen und Vertretungsregelungen leichter organisieren.

Bei der Anstalt gehen jährlich annähernd 50 000 Proben verschiedenster Art (z. B. Böden, Futtermittel, Düngemittel, Klärschlämme) ein, die weit über 200 000 Einzelanalysen auslösen. Die Proben werden dezentral von unterschiedlich qualifizierten Mitarbeitern bis hin zu den Abteilungsleitern angenommen.

Diese Art der Probenannahme ist zu aufwendig. Zudem führt die fehlende Vernetzung mit der zentralen DV-Anlage zu vermeidbarer Doppelarbeit.

Der Bezirksverband hat mitgeteilt, dass eine Zentralisierung angestrebt werde, aber an den baulichen Gegebenheiten scheitere.

2.1.2 Personalbedarf

Zu Beginn des Jahres 1997 verfügte die Anstalt über 86 Vollzeitkräfte. Hiervon waren 65,5 Kräfte im Untersuchungsbereich eingesetzt.

Eine Ermittlung des Personalbedarfs in diesem Bereich auf der Grundlage der Proben des Jahres 1996 ergab, dass 10,75 Stellen entbehrlich sind. Personalaufwendungen von 1,1 Mio. DM jährlich sind einsparbar.

Der Bezirksverband hält aufgrund einer eigenen Personalbedarfsberechnung nur eine Minderung um 1,62 Stellen für möglich.

Diese Berechnung des Bezirksverbands baut auf einem reinen Soll-Ist-Vergleich für das Jahr 1996 auf und eignet sich nach den Feststellungen des Rechnungshofs nicht zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs.

2.1.3 Versuchsbetrieb

Der Anstalt ist ein landwirtschaftlicher Versuchsbetrieb mit einer 13,6 ha großen, angepachteten Fläche zugeordnet. Mit dem Versuchswesen sind sechs Bedienstete mit Arbeitszeitanteilen von insgesamt 4,7 Vollzeitkräften befasst. Im Wesentlichen werden folgende Aufgaben wahrgenommen:

- Langzeitversuche im Bereich Siedlungsabfälle (Klärschlamm, Kompost),
- Fruchtfolgen und Stickstoffdüngerversuche,
- Wert-, Überwachungs- und Anbaubedeutungsprüfungen,
- Versuchsanbau Perlmais, Chinaschilf und Faserhanf.

Der Versuchsbetrieb verursachte im Wirtschaftsjahr 1996 Gesamtkosten von annähernd 1 Mio. DM, denen Einnahmen von lediglich 20 000 DM gegenüberstanden.

Die Ergebnisse der Versuchstätigkeit sollen in die Beratung der Landwirte einfließen. Sie stehen insofern in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Schwerpunktaufgabe der Anstalt, der Durchführung von Laboruntersuchungen.

Landwirtschaftliche Betriebe zogen in nur geringem Umfang Nutzen aus der Versuchstätigkeit, da diese sich in erster Linie an die Lehr- und Beratungskräfte der Staatlichen Lehr- und Versuchs(Forschungs)anstalten wenden. Aufzeichnungen über die Anzahl und den Inhalt von Beratungen durch den Versuchsbetrieb waren nicht verfügbar.

Der Rechnungshof hält es aus wirtschaftlichen Gründen für nicht vertretbar, den Versuchsbetrieb weiter zu führen, zumal er nach Aussage des Fachministeriums für die Klärung von Versuchsfragen des Landes nicht notwendig ist.

Der Bezirksverband will an dem Versuchsbetrieb festhalten, weil dort mittel- und langfristige Versuchsreihen durchgeführt würden. Alle Versuchsreihen des Landes seien kurzzeitig ausgelegt. Es gebe keine unmittelbaren Beziehungen zum Versuchswesen des Landes.

Der Rechnungshof sieht, abgesehen von den Langzeitversuchen mit Klärschlämmen, kein Bedürfnis für die weitere Vorkhaltung des Versuchsgeländes. Grundlagenforschung und Versuchstätigkeit werden bereits von einer Vielzahl landwirtschaftlicher Einrichtungen des Landes durchgeführt. Die dabei gewonnenen Ergebnisse sind für die Anstalt verfügbar. Soweit Langzeitversuche weitergeführt werden müssen, kann diese Aufgabe am bisherigen Standort weitaus wirtschaftlicher von der Lehr- und Forschungsanstalt für Landwirtschaft, Weinbau und Gartenbau des Landes wahrgenommen werden, weil sie sich nahtlos in deren Aufgabenfeld einfügt.

2.1.4 Gebühren

Einen Großteil der Einnahmen erzielt die Anstalt aus Gebühren für Untersuchungen. Die Gebührensätze waren nicht auf der Grundlage von Kostenrechnungen kalkuliert, sondern vor allem nach Markteinschätzungen und Überlegungen festgelegt, in welcher Höhe Gebühren dem angesprochenen Nachfragerkreis zugemutet werden könnten. Die Kostendeckung der einzelnen Fachbereiche lag zwischen 15 und 94 %. Dabei gewährte die Anstalt Ermäßigungen auf die Gebührensätze von bis zu 30 %. Im Jahr 1996 beliefen sich diese Nachlässe auf insgesamt 784 000 DM.

Gebühren sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln. Sie sollten nur dann ermäßigt werden, wenn bei einer größeren Zahl von Untersuchungen eine Verminderung des Aufwands eintritt. Nach Auffassung des Rechnungshofs dürfte eine angemessene Erhöhung der Gebühren zu Mehreinnahmen von 0,5 Mio. DM jährlich führen.

Nach Mitteilung der Anstalt wurde zwischenzeitlich begonnen, die Kalkulationsgrundlagen zur Gebührenermittlung nach und nach aufzubauen. Es sei vorgesehen, die Ergebnisse bei der nächsten Anpassung des Gebührenverzeichnisses zu berücksichtigen.

2.2 Lehr- und Versuchsanstalt für Viehhaltung Neumühle

2.2.1 Organisation und personelle Ausstattung

Die Anstalt gliedert sich in zwei Abteilungen mit jeweils vier Fachbereichen, wobei die Untergliederung in Fachbereiche letztlich nur die Betriebszweige beschreibt:

Lehranstalt	Versuchsbetrieb
Milchviehhaltung	Schweinezucht/-mast
Rindfleischerzeugung	Damtierhaltung
Schafhaltung	Gutsbetrieb
Hauswirtschaft	Verwaltung

Im Jahr 1997 waren von den 33 im Haushaltsplan ausgewiesenen Stellen insgesamt 28,5 besetzt. Die Mitarbeiter des landwirtschaftlichen Betriebs leisteten mehr als 10 000 Überstunden jährlich.

Anstelle der Anordnung von Mehrarbeit sollten nach Auffassung des Rechnungshofs möglichst freie Stellen besetzt werden. Darüber hinaus entbehrliche unbesetzte Stellen sollten gestrichen werden.

Der Bezirksverband hat im Jahr 1998 die Personalausstattung um eine Stelle vermindert. Durch die Besetzung der verbleibenden freien Stellen soll die Leistung von Überstunden weitgehend vermieden werden.

2.2.2 Wirtschaftlichkeit der Betriebszweige

Die ersten Schritte zur Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung für die Betriebszweige (Fachbereiche) liegen schon mehrere Jahre zurück. Aus den Erkenntnissen wurden keine Folgerungen gezogen, schließlich wurden die Berechnungen eingestellt.

Im Rahmen der Prüfung wurde in Abstimmung mit der Anstalt durch sachbezogene Zuordnung der Einnahmen und Kosten der Zuschussbedarf der einzelnen Betriebszweige ermittelt. Die Kostendeckung lag zwischen 3,1 % im Lehrgangsbereich und 58,9 % im Betriebszweig Schweinezucht/-mast.

Aufgrund dieser Erkenntnisse konnten Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, insbesondere durch Verminderung der Personalausstattung, aufgezeigt werden:

- Der Aufgabenumfang in den Betriebszweigen Rindfleischerzeugung, Schweinezucht/-mast und ein Verzicht auf die Damtierhaltung lassen eine um 2,5 Kräfte verminderte Personalausstattung zu, die zu Einsparungen von 185 000 DM jährlich führt. Daneben können Sachkosten in Höhe von 30 000 DM jährlich entfallen.

Der Bezirksverband kommt aufgrund eigener Berechnungen zu dem Ergebnis, dass eine Personalreduzierung nicht möglich sei. Seine Ermittlung unterscheidet sich jedoch von der des Rechnungshofs insofern, als die Aufgaben Aus- und Fortbildung – überbetriebliche Ausbildung, Praxislehrgänge –, Durchführung von Projekttagen und Versuchstätigkeit den jeweiligen Lehrwerkstätten zugeordnet wurden. Der Rechnungshof hat hingegen das zur Erfüllung dieser Aufgaben eingesetzte Personal gesondert erfasst und bewertet.

- Im Betriebszweig Schafhaltung betrug die Kostendeckung 25,9 %. Bereits bei einer früheren Prüfung hat der Rechnungshof bezweifelt, ob die Vorhaltung eines Schafbestands notwendig ist. Wegen der hohen Investition wurde zugleich von dem Ausbau eines Schafstalls abgeraten. Dieser Anregung folgte der Bezirksverband nicht. Er war der Ansicht, die Schafhaltung gewinne zunehmend an Gewicht. Die tatsächliche Entwicklung war jedoch gegenläufig. Daher haben sich die Investitionen als verfehlt erwiesen.

Aufgrund des Zuschussbedarfs von 200 000 DM jährlich und im Hinblick auf den Rückgang der Schafhaltung allgemein ist die Fortführung dieses Betriebszweigs erneut in Frage zu stellen.

Der Bezirksverband will den Betriebszweig aufrechterhalten, u. a. weil die mit dem Aufbau der Schafhaltung verbundenen Investitionskosten von 1,2 Mio. DM sonst verloren wären. Diese Begründung überzeugt nicht.

Auch bei Fortführung der Schafhaltung hätte aufgrund des bei der Prüfung von der Einrichtung angegebenen durchschnittlichen Viehbestands und des daraus sich ergebenden Personalbedarfs eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit durch die Reduzierung des Personalbestands um 0,5 Kräfte erreicht werden können. Wegen einer offenbar zwischenzeitlich erfolgten Ausweitung des Tierbestands können die Personalkosten in diesem Bereich nicht mehr vermindert werden.

- Als Folge eines über einen längeren Zeitraum durchgeführten Forschungsvorhabens, das zwischenzeitlich beendet ist, wird von der Anstalt eine Herde von durchschnittlich 30 Damtieren gehalten. Der Kostendeckungsgrad dieses Betriebszweigs beträgt 8,5 %.

Die weitere Haltung von Damtieren ist wirtschaftlich nicht vertretbar, zumal die Tiere überwiegend für Zuchtzwecke gehalten werden. Tierzucht zählt nicht zu den Aufgaben der Anstalt.

Der Bezirksverband betrachtet die Damtierhaltung als Bereicherung und Abrundung des Angebots der Anstalt und hält die Fortführung dieses Betriebszweigs für geboten und wirtschaftlich tolerabel.

Die aufgezeigten Einsparungsmöglichkeiten sollten genutzt werden.

2.2.3 Lehrgangstätigkeit

Zuständig für die Aus- und Fortbildung im Bereich der Landwirtschaft ist die Landwirtschaftskammer. Die Anstalt ist damit ebenfalls in erheblichem Umfang befasst. Aufgrund des Strukturwandels in der Landwirtschaft und der damit verbundenen geringeren Anzahl von landwirtschaftlichen Nachwuchskräften hat sich der Schwerpunkt der Lehrgangstätigkeit von der Ausbildung zur Fortbildung (Erwachsenenbildung) verlagert.

Für das Bildungsangebot im Rahmen der überbetrieblichen Ausbildung und die Durchführung von Lehrgängen zur Vorbereitung auf die Meisterprüfung im Landwirtschaftsbereich wurden keine kostendeckenden Entgelte erhoben. Eine Kostenregelung mit der Landwirtschaftskammer wurde nicht getroffen.

Der Bezirksverband hat mitgeteilt, er strebe eine finanzielle Beteiligung der Landwirtschaftskammer an.

Die Anstalt verfügt über ein Internat mit angeschlossenem Küchenbetrieb. Der Zuschussbedarf allein für das Internat betrug 195 000 DM im Jahr 1996. Dieser war auch auf die geringe Auslastung, in erster Linie aber auf die wenig attraktive Ausstattung der Räumlichkeiten zurückzuführen, die nur ein niedriges Entgelt zuließ.

Eine entscheidende Verringerung des Defizits könnte nur nach Ausweitung der Weiterbildungsmaßnahmen und durch Erhöhung der Entgelte für eine größere Anzahl an Zimmern mit erheblich verbesserter Ausstattung sowie durch Bereitstellung weiterer Tagungsräume erreicht werden.

Der Bezirksverband hat mitgeteilt, dahin gehende Vorschläge würden in seinen Gremien beraten. Bei Zustimmung könne mit der Umsetzung im Jahr 1999 gerechnet werden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs muss bei der weiteren Planung berücksichtigt werden, dass Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft auch von den Lehr- und Versuchs(Forschungs)anstalten des Landes, dem Bildungsseminar für die Agrarverwaltung, der Lehranstalt für Agrar- und Umwelttechnik, der Landwirtschaftskammer und den zahlreichen Einrichtungen der ländlichen Erwachsenenbildung angeboten werden. Insbesondere die Prüfung des Bildungsseminars für die Agrarverwaltung¹⁵⁹⁾ hat gezeigt, dass die Einrichtungen, soweit sie über Beherbergungs- und Bewirtungskapazitäten verfügen, ebenfalls bei weitem nicht ausgelastet sind.

Bauliche Maßnahmen sollten nur vorgenommen werden, wenn eine Auslastung langfristig sichergestellt werden kann.

159) Vgl. Beitrag „Haushalts- und Wirtschaftsführung von drei Einrichtungen der Agrarverwaltung des Landes“.

2.2.4 Zusammenführung von landwirtschaftlichen Einrichtungen

Der Rechnungshof hat bereits 1990 ¹⁶⁰⁾ die Zusammenlegung der Lehr- und Versuchsanstalt für Viehhaltung und der Landesanstalt für Tierzucht und Qualitätsprüfungen empfohlen. Obwohl die Verhandlungen zwischen Land und Bezirksverband im Zusammenhang mit der Agrarverwaltungsreform zu Ende geführt werden sollten ¹⁶¹⁾, unterblieb eine Zusammenlegung aus dem Rechnungshof nicht bekannten Gründen.

Die Ergebnisse der erneuten Prüfung beider Anstalten ¹⁶²⁾ zeigen, dass die Zusammenführung der Einrichtungen nach wie vor geboten ist. Wegen der weiterhin defizitären Entwicklung der Anstalten (jährlicher Zuschussbedarf der Landesanstalt annähernd 2 Mio. DM, der Anstalt des Bezirksverbands annähernd 3 Mio. DM), ist der Handlungsbedarf noch dringender geworden. Im Hinblick auf die räumliche Nähe beider Einrichtungen und die bei einer Bündelung der Aktivitäten eintretenden Wirtschaftlichkeitseffekte ist zu erwarten, dass sich der Zuschussbedarf erheblich reduzieren wird. Dabei kann unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten offen bleiben, unter welcher Trägerschaft die beiden Einrichtungen zusammengeführt werden.

Der Bezirksverband hat mitgeteilt, dass er bereits Verhandlungen mit dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau mit dem Ziel aufgenommen habe, unter dem Dach des Bezirksverbands eine „Gesamteinrichtung“ zu bilden.

Das Ministerium hat sich noch nicht geäußert.

Der Rechnungshof gibt im Hinblick auf die Aufgabenstellung mit landesweitem Bezug auch zu erwägen, ob weitere Einsparungen erzielt werden können, wenn beide Einrichtungen mit der Lehr- und Versuchsanstalt für Landwirtschaft Kaiserslautern an einem Standort zusammengeführt werden.

2.3 Gesamtbetrachtung

Der Bezirksverband trägt den jährlichen Zuschussbedarf der Landwirtschaftlichen Untersuchungs- und Forschungsanstalt Speyer und der Lehr- und Versuchsanstalt für Viehhaltung Neumühle, der sich 1997 auf insgesamt 7,3 Mio. DM belief. Diese Belastung kann nach Nutzung der aufgezeigten Einsparungsmöglichkeiten und einer Anhebung der Entgelte um 3 Mio. DM vermindert werden. Eine Verbesserung in dieser Größenordnung kann sich auswirken auf die Finanzierung anderer Aufgaben des Bezirksverbands, die Bezirksverbandsumlage oder die Pauschalzuweisung des Landes.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat bei der Landwirtschaftlichen Untersuchungs- und Forschungsanstalt Speyer gefordert,

- a) die Aufbauorganisation zu straffen,
- b) den Verwaltungsablauf bei der Probenannahme zu verbessern,
- c) die entbehrlichen Stellen einzusparen,
- d) den Versuchsbetrieb aufzugeben,
- e) kostendeckende Gebühren zu erheben.

Der Rechnungshof hat bei der Lehr- und Versuchsanstalt für Viehhaltung Neumühle gefordert,

- a) die Anzahl der Überstunden durch die Besetzung freier Stellen zu mindern,
- b) entbehrliche Stellen einzusparen,
- c) die Betriebszweige Schaf- und Damtierhaltung aufzugeben,
- d) für den Lehrgangsbereich eine kostendeckende Entgelterhebung und eine bessere Auslastung des Internats anzustreben,
- e) auf die Zusammenführung der Anstalt mit der Landesanstalt für Tierzucht und Qualitätsprüfungen Neumühle hinzuwirken.

Die Stellungnahmen des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau und des Bezirksverbands Pfalz sind unter Nr. 2 dargestellt.

160) Jahresbericht 1990, Tz. 19 (Drucksache 11/5214).

161) Beschluss des Landtags vom 23. Januar 1992 (Plenarprotokoll 12/17) zu Drucksache 12/693, Tz. 19.

162) Vgl. auch Jahresbericht 1997, Tz. 24 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesanstalt für Tierzucht und Qualitätsprüfungen (Drucksache 13/2770) und Beschlussempfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 1. Oktober 1998 (Drucksache 13/3550).

Tz. 16 Haushalts- und Wirtschaftsführung von drei Einrichtungen der Agrarverwaltung des Landes

- Bildungsseminar für die Agrarverwaltung Emmelshausen
- Landesanstalt für Bienezucht Mayen
- Zentraler Weinvertrieb der Staatsweingüter Oppenheim

Bei den drei Einrichtungen waren sieben Stellen entbehrlich und drei Stellen zu hoch ausgewiesen (Einsparungsmöglichkeit: 750 000 DM jährlich).

Die Beibehaltung des Bildungsseminars ist nur gerechtfertigt, wenn die Einrichtung nachhaltig gestärkt wird und es gelingt, die Kosten zurückzuführen. Im Übrigen ist die Organisation zu weit gegliedert.

Die Landesanstalt für Bienezucht, die mit Verlusten abschloss, wurde in eine Lehr- und Versuchsanstalt eingegliedert. Es wird erwartet, dass sich dadurch das wirtschaftliche Ergebnis verbessert.

Die Kosten des Zentralen Weinvertriebs waren nicht vollständig auf die Staatsweingüter umgelegt.

Die Fortführung einer mit zusätzlichem Aufwand verbundenen zentralen Vermarktung neben dem eigenen Weinvertrieb durch die Staatsweingüter ist aus wirtschaftlichen Gründen nicht vertretbar.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung

- des Bildungsseminars für die Agrarverwaltung in Emmelshausen ¹⁶³⁾,
- der Landesanstalt für Bienezucht in Mayen ¹⁶⁴⁾,
- des Zentralen Weinvertriebs der Staatsweingüter in Oppenheim ¹⁶⁵⁾

geprüft. Dabei wurde vor allem untersucht, ob die Aufgaben mit geringerem Personal- und Sachaufwand wahrgenommen werden können. Darüber hinaus wurden Feststellungen zur Verbesserung der Organisation und zur Verlagerung von Aufgaben getroffen.

Die drei geprüften Einrichtungen haben im Wesentlichen folgende Aufgaben:

- Das Bildungsseminar für die Agrarverwaltung Emmelshausen hat die pädagogische und fachliche Aus- und Fortbildung der Fach- und Verwaltungskräfte der Landwirtschaftsverwaltung sicherzustellen. Dazu gehören auch die Erarbeitung und Pflege von Konzepten und Arbeitsunterlagen für den Unterricht, die Beratung und die berufsbezogene Weiterbildung. Außerdem obliegt ihm die Betreuung der automatisierten Datenverarbeitung aller Lehr- und Versuchs- (Forschungs)anstalten. Es führt Schulungen im Bereich der Datenverarbeitung durch.
- Die Landesanstalt für Bienezucht Mayen nimmt auf freiwilliger Basis Aufgaben der Zucht und Haltung von Bienen, der Durchführung von Leistungsprüfungen, der Ausrichtung von Lehrgängen und der Beratung von Imkern wahr. Sie ist im Versuchswesen tätig, wirkt bei der Aus- und Fortbildung mit und nimmt Seuchen-, Honig- und Merkmalsuntersuchungen vor. Die Anstalt ist auch für einen Teil des Landes Nordrhein-Westfalen (Rheinland) zuständig.
- Der Zentrale Weinvertrieb der Staatsweingüter bei der Lehr- und Versuchsanstalt Oppenheim hat die Aufgabe, den Absatz der Produkte der Staatsweingüter an Wiederverkäufer zu betreiben. Dadurch sollen die Produkte besser vermarktet werden.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Bildungsseminar für die Agrarverwaltung

2.1.1 Organisation und Personalbedarf

Das Bildungsseminar ist neben der Verwaltung in die vier Fachbereiche Pädagogik und Personalführung, Informationstechnik, Landwirtschaft und Betriebswirtschaft sowie Landentwicklung gegliedert. Die Fachbereiche sind mit insgesamt 11,5 Vollzeitkräften besetzt. Die tiefe Gliederung der Organisation erfordert einen fachbereichsübergreifenden Einsatz des Personals.

163) Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 37.

164) Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 31.

165) Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 27 Titel 125 06, 125 07, 544 06, 544 07, 671 06, 671 07, 981 06, 981 07.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass bei einer organisatorischen Bündelung in einem Fachbereich die Aufgaben reibungsloser erledigt und Vertretungsregelungen besser organisiert werden können.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hält zwei Fachbereiche für angebracht.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist die Zusammenführung der Fachbereiche zu einer Organisationseinheit die wirtschaftlichste Lösung.

Die Einrichtung ist mit fünf Fachkräften des höheren Dienstes ausgestattet. Aufgabenstellung und Umfang der schwierigeren Tätigkeiten erfordern nur den Einsatz von drei Fachkräften des höheren Dienstes. Zwei Stellen können in solche des gehobenen Dienstes umgewandelt werden. Es lassen sich Einsparungen von 118 000 DM jährlich erzielen.

Ein Teil der Bildungsmaßnahmen wird von externen Mitarbeitern konzipiert und durchgeführt. Für die organisatorische Abwicklung sind zwei beim Bildungsseminar beschäftigte Mitarbeiter des gehobenen Dienstes eingesetzt, die in absehbarer Zeit in den Ruhestand treten. Ihre Aufgaben können von anderen Kräften des Seminars mit erledigt werden. Zwei Stellen des gehobenen Dienstes sind entbehrlich. Personalaufwendungen von 240 000 DM jährlich sind einsparbar.

Das Ministerium will den Forderungen entsprechen und die erforderlichen „ku“- und „kw“-Vermerke im nächsten Haushalt ausweisen.

2.1.2 Aufgabenverlagerung

Im Jahr 1997 führte das Bildungsseminar insgesamt 169 Veranstaltungen durch. Sie verteilten sich auf die einzelnen Fachbereiche wie folgt:

Fachbereich	Anzahl der Veranstaltungen	Anzahl der Teilnehmer
Pädagogik und Personalführung	21	299
Informationstechnik	60	704
Landwirtschaft und Betriebswirtschaft	88	1 707
Insgesamt	169	2 710

Um die Tagungsräume, die Unterkünfte und den damit verbundenen Küchenbetrieb (Defizit im Jahr 1997: 280 000 DM) besser auszulasten, wurden auch Lehrgänge, Arbeitsbesprechungen, Tagungen und Workshops von anderen Veranstaltern ausgerichtet. Im Jahr 1997 fanden folgende Veranstaltungen statt:

Veranstalter	Anzahl der Veranstaltungen	Anzahl der Teilnehmer
Landeskulturverwaltung	70	1 087
Landesstraßenverwaltung	26	541
Sonstige (Landwirtschaftskammer, Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Ministerium des Innern und für Sport, Ver- bände usw.)	34	589
Landesforstverwaltung	159	1 941
Insgesamt	289	4 158

Nahezu zwei Drittel aller Veranstaltungen wurden danach von Dritten durchgeführt. Die Kulturverwaltung konzipiert und organisiert ihre Veranstaltungen selbst, obwohl die Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter dieses Bereichs zu den Aufgaben des Bildungsseminars gehört.

Dies alles zeigt, dass das im Rahmen der Agrarverwaltungsreform 1993 neu eingerichtete Bildungsseminar nicht in der Lage war, die in der Dienstanweisung in einem Aufgabenkatalog beschriebenen Ziele umzusetzen.

Es bestehen folgende Problembereiche:

- Keine Integration der forstlichen Fortbildungseinrichtung.
- Fehlende Einbindung der Aus- und Fortbildung von Angehörigen der Landeskulturverwaltung.
- Wenig sinnvolle Zuständigkeit für die pädagogische Aus- und Fortbildung in der Landwirtschaftsverwaltung.

- Geringer Anteil der Einrichtung an der konzeptionellen und inhaltlichen Gestaltung der Veranstaltungen im landwirtschaftlichen Bereich.
- Nur zu einem Drittel für eigene Veranstaltungen genutzte Räume und Serviceeinrichtungen.
- Konkurrenz zu Fortbildungsangeboten anderer Einrichtungen im Datenverarbeitungsbereich.

Bei einer Bewertung der auch weiterhin zu erwartenden ständig hohen Kostenunterdeckung im Unterkunfts- und Verpflegungsbereich ist es aus wirtschaftlichen Gründen problematisch, das Bildungsseminar in der bisherigen Form als eigenständige Einrichtung weiterzuführen.

Es ist zu berücksichtigen, dass der größte Teil der Veranstaltungen Dritter nur deshalb bei dem Bildungsseminar durchgeführt wird, weil die Einrichtung als solche vorhanden ist. Eintägige Tagungen, Dienstbesprechungen, Vortragsveranstaltungen und Workshops können auch an anderen Standorten, und dort vielfach sogar kostengünstiger, durchgeführt werden. Alle Lehr- und Versuchs(Forschungs)anstalten verfügen über ausreichende Räumlichkeiten. Dies gilt auch für die Durchführung von Veranstaltungen zur Fortbildung in der Datenverarbeitung, die künftig, soweit allgemeine Kenntnisse in diesem Bereich vermittelt werden sollen, vom Daten- und Informationszentrum oder anderen vergleichbaren Einrichtungen übernommen werden können. Schulungsmaßnahmen im Bereich der Datenverarbeitung durch die Kulturverwaltung könnten auch in deren Räumen stattfinden.

Die Aus- und Fortbildung der Angehörigen der Agrarverwaltung kann auch gewährleistet werden, wenn der Bildungsbereich und die Betreuung der automatisierten Datenverarbeitung der landwirtschaftlichen Fachstellen bei einer Lehr- und Versuchsanstalt konzentriert werden. Hierfür bietet sich insbesondere der Standort Bad Kreuznach an, weil die dortige Einrichtung über die notwendigen Räume verfügt und ebenfalls nicht ausgelastete Unterkunfts- und Verpflegungsmöglichkeiten vorhält. Dieser Standort hätte auch den Vorteil, dass Räumlichkeiten der Lehranstalt für Agrar- und Umwelttechnik mit genutzt werden können ¹⁶⁶). Dadurch lassen sich in den Bereichen Leitung und Verwaltung erhebliche Einsparungen erzielen.

Im Übrigen können Fortbildungsveranstaltungen auch bei der Lehr- und Versuchsanstalt Neumühle des Bezirksverbands Pfalz durchgeführt werden, deren Kapazitäten ebenfalls nicht ausgelastet sind.

Eine Konzentration der Fortbildung im landwirtschaftlichen Bereich muss mit dem Ziel eines Abbaus der bestehenden Überkapazitäten erfolgen. Dazu ist ein umfassendes Konzept zu entwickeln.

Für den Bereich des Landes ist die Beibehaltung des Bildungsseminars nur gerechtfertigt, wenn es gelingt, in einem überschaubaren Zeitraum die Einrichtung nachhaltig zu stärken.

Das Ministerium hält die Aufgabe des Standorts Emmelshausen für nicht vertretbar und will seine Bemühungen darauf richten, das Kosten-/Leistungsverhältnis zu verbessern.

Nach Auffassung des Rechnungshofs darf die ständige Belastung des Landeshaushalts durch das Seminar nicht außer Acht gelassen werden.

2.2 Landesanstalt für Bienenzucht

2.2.1 Personalbedarf

Die Anstalt verfügt über zwei Stellen des höheren Dienstes. Der Aufgabenumfang und die Schwierigkeit der Tätigkeiten erfordern jedoch nur die Beschäftigung eines Beamten des höheren Dienstes. Eine Stelle des höheren Dienstes kann in eine solche des gehobenen Dienstes umgewandelt werden.

Bei einer Rückführung des Bestands an Bienenvölkern und des Aufwands bei der Zucht kann die Stelle eines Imkermeisters entfallen. Außerdem ist eine halbe Stelle für eine Laborkraft entbehrlich, weil die Zahl der Laboruntersuchungen seit Jahren rückläufig ist und für die Wahrnehmung der verbleibenden Arbeiten eine Angestellte des technischen Dienstes ausreicht.

Für die Pflege der 1,5 ha großen Gartenanlage der Anstalt ist eine teilzeitbeschäftigte Gärtnerin eingesetzt. Notwendige Pflegemaßnahmen können kostengünstiger durch Aushilfskräfte oder von Privaten durchgeführt werden. Eine Stelle für teilzeitbeschäftigte Arbeiter wird dann nicht benötigt.

¹⁶⁶) So könnte sichergestellt werden, dass diese privatwirtschaftlich geführte Einrichtung (die Landesbeteiligung beläuft sich auf 90 % des Grundkapitals) über eine besser gesicherte Basis verfügt. Durch die Umstrukturierung in der Landwirtschaft und einem damit verbundenen Rückgang der Zahl der Auszubildenden in diesem Bereich sind auch die Betätigungsfelder dieser schulischen Ausbildungsstätte für Landtechnik vermindert worden.

Insgesamt lassen sich Einsparungen von 200 000 DM jährlich erzielen.

Das Ministerium will nur die Stellen für den Imkermeister und für die Gärtnerin einsparen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten auch die weiteren Einsparungsmöglichkeiten genutzt werden.

2.2.2 Aufgabenverlagerung

Die Aufgaben der Landesanstalt für Bienenzucht, bei denen es sich um freiwillige Leistungen des Landes handelt, verursachen einen Zuschussbedarf von 0,5 Mio. DM jährlich.

Im Hinblick auf den nur auf eine Tierart begrenzten Aufgabenbereich der Anstalt sowie die geringe Personalausstattung von insgesamt sieben voll- und drei teilzeitbeschäftigten Mitarbeitern hat der Rechnungshof gefordert, den Fortbestand als eigenständige Landeseinrichtung zu überdenken. Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit wurde eine Zusammenlegung mit einer Lehr- und Versuchsanstalt vorgeschlagen.

Das Ministerium hat die notwendigen strukturellen Änderungen durch die Eingliederung der Anstalt in die Lehr- und Versuchsanstalt Bad Neuenahr-Ahrweiler im Jahr 1998 vollzogen.

2.3 Zentraler Weinvertrieb der Staatsweingüter

2.3.1 Organisation

Im Jahr 1980 wurde bei der Staatlichen Lehr- und Versuchsanstalt Trier-Bernkastel-Kues am Standort Trier eine zentrale Vertriebsstelle für Weine der Staatsweingüter des Landes eingerichtet. Deren Aufgabe waren die Betreuung der Firmen-, Handels- und Gastronomiekunden sowie die Anwerbung neuer Kunden. In der Hauptsache wurden Produkte des Weinbaubetriebs der Anstalt in Trier vermarktet.

Mit Wirkung vom 1. Januar 1996 wurde bei der Lehr- und Versuchsanstalt Oppenheim der Zentrale Weinvertrieb der Staatsweingüter eingerichtet. Eine dahin gehende Organisationsverfügung unterblieb. Außerdem wurde die zentrale Vertriebsstelle für Wein der Staatsweingüter bei der Lehr- und Versuchsanstalt Trier-Bernkastel-Kues formell nicht aufgelöst.

Das Ministerium hat mitgeteilt, mit der Umsetzung des Zentralen Weinvertriebs nach Oppenheim werde ein neues Konzept erprobt. Dies lasse eine konkrete Aufgabenbeschreibung nicht zu. Nach der nunmehr abgeschlossenen Konsolidierungsphase werde eine Dienstanweisung erarbeitet.

Der Zentrale Weinvertrieb der Staatsweingüter ist als eigenständige Organisationseinheit ausgebildet und wie die Organisationseinheit Lehr- und Versuchsbetrieb Weinbaudomäne dem Fachbereich Marktwirtschaft (Weinbau) zugeordnet.

In der praktischen Arbeit sind beide Organisationseinheiten kaum zu trennen; denn der Zentrale Weinvertrieb vermarktet in bedeutendem Umfang Weine des Lehr- und Versuchsbetriebs Weinbaudomäne (1997 annähernd 50 000 Liter). Außerdem wird der Lagerraum dieses Betriebs genutzt und dessen Kellerei- und Verwaltungspersonal für Zwecke des Zentralen Weinvertriebs eingesetzt.

Es ist sachgerecht, die beiden Aufgabenbereiche zu einer Organisationseinheit zusammenzuführen und diese dem Direktor der Anstalt zu unterstellen.

Da eine Arbeitsteilung zwischen der Betreuung von Wiederverkäufern einerseits und Endverbrauchern andererseits konzeptionell gewollt sei, will das Ministerium von einem Zusammenführen der beiden Verkaufseinheiten absehen. Die zentrale Einrichtung werde aber dem Direktor der Anstalt unmittelbar zugeordnet.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist eine zweigeteilte Vermarktungsorganisation nicht zweckmäßig. Sie verursacht bei gleichartigen Arbeiten einen erhöhten Personal- und Sachaufwand.

2.3.2 Personalbedarf

Von den sechs Staatsweingütern dürften künftig bei qualitätsorientierter Produktion voraussichtlich etwa 750 000 Liter Wein jährlich erzeugt werden. Mit der Vermarktung der Produkte ist eine Vielzahl von Arbeitskräften betraut. Die Summe der Arbeitszeitanteile der in diesem Bereich eingesetzten Mitarbeiter entspricht annähernd 15 Vollzeitkräften. Für den Absatz der angestrebten Produktionsmenge sind dagegen lediglich Arbeitszeitanteile von insgesamt zwölf Vollzeitkräften erforderlich. Anteile für mindestens 2,75 Vollzeitstellen sind demnach einsparbar. Die Personalaufwendungen können um 200 000 DM jährlich vermindert werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass 1,5 Stellen mit einem „kw“-Vermerk versehen werden. Im Übrigen seien bei der Berechnung des Personalbedarfs zwangsläufige Leerzeiten zu berücksichtigen und es bestehe ein weiterer Personalbedarf für die Durchführung von Weinproben.

Der Rechnungshof sieht keine Notwendigkeit, in die Ermittlung des Personalbedarfs einen Mehrbedarf für Leerzeiten einzubeziehen. Solche Zeiten können für die Erledigung anderer, nicht zeitgebundener Aufgaben genutzt werden. Der Zeitaufwand für Weinproben wurde bereits berücksichtigt. Im Übrigen ist eine Kostenreduzierung in diesem Bereich aus Wettbewerbsgründen unumgänglich. So erforderte der Verkaufsbereich bei den Staatsweingütern im Jahr 1997 einen Personalaufwand von 1,07 Mio. DM. Unter Berücksichtigung von 0,23 Mio. DM Personalaufwand des Zentralen Weinvertriebs belaufen sich die Gesamtpersonalkosten auf 1,3 Mio. DM. Bei einer Verkaufsmenge von 820 000 Litern im Jahr 1997 ergibt sich ein Personalkostenanteil für den Weinverkauf von insgesamt 1,58 DM/Liter.

Zu dem hohen Personalaufwand trägt auch die folgende, mit wirtschaftlichen Erwägungen nicht zu vereinbarende Regelung bei.

Mit dem neu eingestellten Leiter des Zentralen Weinvertriebs wurde die Zahlung einer übertariflichen Vergütung und eine gewinnunabhängige, nur an den Umsatzzuwächsen orientierte Erfolgsbeteiligung vereinbart. Als Umsatz sollte der Verkaufserlös der über den Zentralen Weinvertrieb abgesetzten Produkte gelten. Der Berechnung der Erfolgsbeteiligung wurde indessen zusätzlich auch ein Teil der Eigenumsätze der Staatsweingüter an Wiederverkäufer zugrunde gelegt.

Die zusätzliche Einbeziehung der Eigenumsätze sehen die vertraglichen Regelungen nicht vor.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es an der derzeitigen Vergütungsregelung festhalte, weil nur über diese zusätzliche finanzielle Ausstattung das bisherige Gehaltsniveau des für die Aufgabe in besonderem Maße geeigneten Mitarbeiters zu sichern sei.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass auch ein gewinnorientiertes Element vereinbart werden müsste.

2.3.3 Aufwendungen des Zentralen Weinvertriebs

Wie zuvor die Lehr- und Versuchsanstalt Trier-Bernkastel-Kues kürzte auch die Lehr- und Versuchsanstalt Oppenheim bei der quartalsweisen Abführung der Erlöse aus dem Weinverkauf an die Staatsweingüter die Einnahmen um den anteiligen Sachaufwand¹⁶⁷⁾. Dieser betrug im Jahr 1997 bei einem Gesamtumsatz von 1,12 Mio. DM etwas mehr als 0,25 Mio. DM.

Es wurde allerdings unterlassen, den Staatsweingütern die unmittelbaren und mittelbaren Personalkosten der Lehr- und Versuchsanstalt Oppenheim sowie die Raum- und Bewirtschaftungskosten für den Zentralen Weinvertrieb in Höhe von ebenfalls 0,25 Mio. DM anzulasten. Bei Berücksichtigung dieser Aufwendungen wären den Staatsweingütern im Geschäftsjahr 1997 lediglich 55 % der Umsätze als Erlöse verblieben.

Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Staatsweingüter erfordert eine sachbezogene Zuordnung der Kosten. Die Aufwendungen des Zentralen Weinvertriebs sind vollständig zu erfassen und auf die beteiligten Staatsweingüter umzulegen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass künftig alle Kosten anteilmäßig umgelegt werden.

2.3.4 Zielkonflikte bei der Vermarktung

Wesentliches Ziel der Einrichtung des Zentralen Weinvertriebs war, den Absatz im Bereich der Wiederverkäufer (Fachhandel, Lebensmitteleinzelhandel, Gastronomie) zu steigern, um damit die Produktionsmengen besser zu vermarkten. Wegen der zwischenzeitlich erfolgten Reduzierung der Weinanbauflächen und der jetzt kleineren Verkaufsmengen stellt sich die Frage, ob eine zentrale Einrichtung weiterhin notwendig ist.

Diese Überlegung ist insbesondere deshalb geboten, weil auch nach Auffassung des Ministeriums der Verkauf ab Hof an Endverbraucher als die wirtschaftlichste Absatzform Vorrang vor der Wiederverkäufervermarktung haben und von jedem Betrieb weiter gepflegt werden soll. Dies entspricht dem Lehr- und Beratungskonzept und verbessert die Beratung durch eigene Erfahrungen. Um dieser Zielvorstellung Rechnung tragen zu können, wurden und werden erhebliche Investitionen für aufwendige Verkaufseinrichtungen getätigt und Werbeaktionen einschließlich Weinproben durchgeführt. Dies führt letztlich zu einem Zielkonflikt zwischen der Vermarktung an Endverbraucher durch die einzelnen Anstalten und der zentralen Vermarktung.

Der Verkauf an Endverbraucher schließt selbstverständlich nicht aus, dass die Staatsweingüter ihre Produkte ergänzend auch an Wiederverkäufer, soweit dies unausweichlich ist, und an Weinhandelskellereien (Fasswein) verkaufen. Diese Verfahrensweise hat sich in der Vergangenheit bewährt. Deshalb sollte daran festgehalten werden.

Ein Konkurrenzverhalten zwischen dem Zentralen Weinvertrieb, der konsequent seine Marktanteile zu Lasten der Endverbrauchermarktung ausweitet, und den Vermarktungseinrichtungen der Staatsweingüter führt zu Konflikten in der Frage, welche Kunden von welchen Einrichtungen zu welchen Konditionen beliefert werden. Darüber hinaus werden

167) Umsatzsteuer, Frachtkosten, Provisionen, Bürgschaftsvermittlungsgebühren, Aufwendungen für Werbung, Dienstreisen, Geschäftsbedarf, Porto, Telefon und Sonstiges.

die nicht unerheblichen Verluste der Staatsweingüter durch die zusätzlichen Aufwendungen für den Zentralen Weinvertrieb weiter erhöht. Im Einzelnen stellt sich die Verlustsituation wie folgt dar:

Staatsweingüter	Verlust 1996 - DM -
Alzey	1 207 300
Bad Neuenahr-Ahrweiler	548 700
Bad Kreuznach	364 100
Neustadt an der Weinstraße	22 500
Oppenheim	1 169 000
Trier-Bernkastel-Kues	1 060 400

Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Zentrale Weinvertrieb neue Kunden durch die Einschaltung von Handelsagenturen hinzugewonnen hat. Unverkennbar führte dies zu einer Umsatzsteigerung. Insbesondere konnte der Absatz der Produkte der Lehr- und Versuchsanstalt Oppenheim verbessert werden.

Bei Abwägung der Vor- und Nachteile für die Vorhaltung des Zentralen Weinvertriebs hält der Rechnungshof die Fortführung einer solchen Einrichtung nicht für vertretbar. Für dieses Ergebnis sprechen die zusätzlichen Aufwendungen für die Sondereinrichtung in Höhe von 0,5 Mio. DM jährlich, der Zielkonflikt hinsichtlich der Vermarktungsform, der hohe Koordinationsaufwand, das Fehlen der Einheit von Produktion und Vermarktung sowie der Verantwortlichkeit für das wirtschaftliche Betriebsergebnis.

Auch der Umstand, dass bei einem zentralen Vertrieb ein gemeinsames Angebot ausgewählter Produkte aller Staatsweingüter unterbreitet werden könne, führt zu keiner anderen Bewertung. Die Möglichkeit, als Vermarkter von Weinen aus fünf Weinanbaugebieten aufzutreten, mag insbesondere im Wiederverkäuferbereich Vorteile bringen. Es darf aber nicht außer Acht gelassen werden, dass durch den Transport und die Zwischenlagerung der Produkte der Staatsweingüter an zentraler Stelle zusätzlicher Aufwand (z. B. Frachtkosten, doppelte Lagerhaltung) entsteht.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es kein Konkurrenzverhalten zwischen dem Zentralen Weinvertrieb und den einzelnen Staatsweingütern sehe. Die sich mittlerweile einstellenden Vermarktungserfolge des Zentralen Weinvertriebs bestätigten die Richtigkeit des Konzepts.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die im Wesentlichen umsatzorientiert ausgerichtete Vermarktung die Fortführung einer mit zusätzlichem Aufwand verbundenen zentralen Vertriebseinrichtung nicht rechtfertigen kann.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat bei dem Bildungsseminar für die Agrarverwaltung gefordert,

- a) die Aufbauorganisation zu straffen,
- b) die entbehrlichen Stellen einzusparen und die zu hoch ausgewiesenen Stellen mit „ku“-Vermerken zu versehen,
- c) die Aufgaben auf eine Lehr- und Versuchsanstalt zu übertragen, wenn mittelfristig keine Verbesserung des Kosten-/Leistungsverhältnisses erzielt wird.

Der Rechnungshof hat bei der Landesanstalt für Bienenzucht gefordert,

- a) die entbehrlichen Stellen einzusparen und die zu hoch ausgewiesenen Stellen mit „ku“-Vermerken zu versehen,
- b) die Anstalt in eine Lehr- und Versuchsanstalt einzugliedern.

Der Rechnungshof hat bei dem Zentralen Weinvertrieb gefordert,

- a) die entbehrlichen Stellen einzusparen,
- b) die Aufwendungen für den Zentralen Weinvertrieb vollständig den Staatsweingütern anzulasten,
- c) von der Fortführung einer zentralen Vertriebseinrichtung abzusehen.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 17 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesanstalt für Pflanzenbau und Pflanzenschutz Mainz

Die Anstalt nahm Überwachungsaufgaben wahr, die den Lehr- und Versuchs(Forschungs)anstalten übertragen werden sollten. Ihre Organisation war zu weit gegliedert.

Zwei Stellen waren entbehrlich und 7,75 Stellen zu hoch ausgewiesen (Einsparungsmöglichkeit: 480 000 DM jährlich).

Die Erzeugung von Obst- und Zierpflanzenedelreisern verursachte ein Defizit von 60 000 DM jährlich.

Gebührensätze waren nicht den gestiegenen Kosten angepasst.

Für ein Grundstück wurde ein um 50 000 DM jährlich überhöhter Erbbauzins gezahlt.

Grundstücks- und Verwaltungskosten lassen sich einsparen, wenn die Anstalt, die Grundstücke mit hohem Verkehrswert für landwirtschaftliche Zwecke nutzt, räumlich und organisatorisch mit einer Lehr- und Versuchsanstalt zusammengeführt wird.

1. Allgemeines

Im Rahmen der Neuordnung der staatlichen Agrarverwaltung wurde das Landespflanzenchutzamt zum 1. Juli 1993 in die Landesanstalt für Pflanzenbau und Pflanzenschutz Mainz ¹⁶⁸⁾ umgewandelt. Die dem früheren Landespflanzenchutzamt nachgeordneten vier Bezirkspflanzenchutzämter wurden zum 30. September 1993 aufgelöst. Deren Aufgaben wurden teils auf die Bezirksregierungen und teils auf die Lehr- und Versuchs(Forschungs)anstalten übertragen.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Anstalt geprüft. Dabei wurde vor allem untersucht, ob die Aufgaben mit geringerem Personal- und Sachaufwand wahrgenommen werden können.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung**2.1 Abgrenzung der Aufgaben**

Die Anstalt befasst sich mit folgenden Aufgaben, die auch von den acht Lehr- und Versuchs(Forschungs)anstalten des Landes wahrgenommen werden:

- Landwirtschaftliches Versuchswesen auf den Gebieten Acker-, Obst-, Gemüse- und Zierpflanzenbau,
- Prüfung von Pflanzenschutzmitteln und Pflanzenschutzgeräten,
- Durchführung von Untersuchungen,
- Beratung der Landwirte und anderer Interessierter,
- Durchführung des Pflanzenschutzwarndienstes.

Außerdem werden Laboruntersuchungen durchgeführt, die vorwiegend zu den Aufgaben der Landwirtschaftlichen Untersuchungs- und Forschungsanstalt in der Trägerschaft des Bezirksverbands Pfalz zählen.

Weiterhin nimmt die Anstalt Überwachungsaufgaben aufgrund des Dünge-, Saatgut-, Chemikalien-, Gefahrstoff- und Pflanzenschutzrechts wahr. Auf freiwilliger Basis betreibt sie Schnittgärten zur Erzeugung von Obst- und Zierpflanzenedelreisern.

Eine eindeutige Abgrenzung der Aufgaben zwischen der Anstalt und den Lehr- und Versuchs(Forschungs)anstalten sowie der Landwirtschaftlichen Untersuchungs- und Forschungsanstalt fehlt.

Zum Ausschluss von Interessenkollisionen bei der Wahrnehmung von Beratungs- und Kontrollaufgaben sollten die Überwachungsaufgaben ausschließlich von den Bezirksregierungen wahrgenommen werden.

Im Interesse einer besseren Auslastung von Fachpersonal, vorhandenen Labors und Versuchseinrichtungen sowie zur Vermeidung von Doppelarbeit und doppelter Ausstattung könnten die Aufgaben wie folgt zugeordnet werden:

1. Staatliche Lehr- und Forschungsanstalt Neustadt
Aufgaben aus dem Bereich des Gemüse- und Zierpflanzenbaus,
2. Staatliche Lehr- und Versuchsanstalt Oppenheim
Aufgaben aus dem Bereich des Obstbaus,
3. Staatliche Lehr- und Versuchsanstalt Bad Kreuznach-Simmern
Aufgaben aus dem Bereich des Ackerbaus einschließlich der zentralen Versuchsplanung und -auswertung.

168) Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 35.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau will dem grundsätzlich folgen, allerdings organisatorische Veränderungen nicht kurzfristig vornehmen.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass wirtschaftlich günstigere Lösungen so bald wie möglich umgesetzt werden sollten.

2.2 Organisation

Die Anstalt ist neben der Verwaltung in vier Fachbereiche gegliedert:

Stellenbesetzung

- Agrarökologie	8,4
- Landwirtschaftlicher Pflanzenbau	4,0
- Pflanzenschutz und Phytomedizin	16,5
- Information und Kommunikation	8,5

Die Größe der Einrichtung erfordert für die Wahrnehmung der derzeit vorhandenen Aufgaben neben der Verwaltung allenfalls zwei Fachbereiche. Damit wird erreicht, dass in engem Zusammenhang stehende Aufgaben reibungsloser erledigt und Vertretungen leichter geregelt werden können.

Das Ministerium hat zugesagt, es werde die Organisation straffen, halte aber drei Fachbereiche für erforderlich.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass zur Gewährleistung einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung die Zahl der Fachbereiche auf zwei beschränkt werden sollte.

2.3 Personal

2.3.1 Die Dienststelle verfügt neben einer Stelle der Besoldungsgruppe A 16 für den Dienststellenleiter über sieben Planstellen der Besoldungsgruppe A 15.

Umfang und Bedeutung der Aufgaben erfordern neben dem Dienststellenleiter lediglich drei in der Besoldungsgruppe A 15 eingestufte Fachbeamte.

Das Ministerium hat angekündigt, bei der nächsten Haushaltsaufstellung an vier Stellen entsprechende „ku“-Vermerke vorzusehen.

2.3.2 In den Fachbereichen Agrarökologie und Landwirtschaftlicher Pflanzenbau waren weitere 6,75 Kräfte dem höheren Dienst zugeordnet. Sie führten in erheblichem Umfang Tätigkeiten aus, die auch von Fachkräften des gehobenen oder des mittleren Dienstes erledigt werden können. Für die sachgerechte Erledigung der Aufgaben reichen vier Bedienstete des höheren Dienstes aus. 2,75 Stellen sind zu hoch eingestuft.

Das Ministerium will dahin gehende „ku“-Vermerke ausbringen.

2.3.3 In der Hausdruckerei waren ein Angestellter der Vergütungsgruppe V b BAT und ein Arbeiter mit der Hälfte seiner Arbeitszeit eingesetzt.

Die Wertigkeit der Aufgaben rechtfertigt allenfalls eine Eingruppierung des Angestellten nach Vergütungsgruppe VII BAT. Die Druck- und Kopierarbeiten können von einer Vollzeitkraft erledigt werden. Eine halbe Stelle ist einsparbar.

Das Ministerium will die möglichen Einsparungen bei den Personalausgaben nutzen.

2.3.4 Es war eine „Stabsstelle Recht“ eingerichtet, die bis zum 31. Juli 1997 besetzt war. Der Mitarbeiter nahm insbesondere Aufgaben im Bereich der amtlichen Pflanzengesundheitskontrolle und des Chemikalien- und Gefahrstoffrechts im Pflanzen- und Vorratsschutz wahr.

Im Zuge der Agrarverwaltungsreform wurden die Aufgaben weitgehend auf die Bezirksregierungen und die landwirtschaftlichen Fachstellen übertragen. Damit ist der Aufgabenbereich entfallen, in dem rechtliche Fragen zu behandeln sind.

Es besteht keine Notwendigkeit, die Stabsstelle Recht beizubehalten. Die Planstelle nach Besoldungsgruppe A 11 kann eingespart werden.

Das Ministerium will die Stabsstelle Recht als eigenständige Organisationseinheit aufgeben und die Stelle im Haushaltsplan 2000/2001 mit einem „kw“-Vermerk versehen.

Bei einer Verlagerung der Überwachungsaufgaben auf die Ordnungsbehörden ist die Planstelle entbehrlich. Sie kann daher gestrichen werden.

- 2.3.5 Mit der Produktion von Obst- und Zierpflanzenedeleisern sind mehrere Bedienstete mit Arbeitszeitanteilen von insgesamt 1,15 Stellen befasst. Diese freiwillige Leistung führt zu einem Defizit von 60 000 DM jährlich.

Die Erzeugung kann auch durch private Einrichtungen erfolgen. Es besteht keine Notwendigkeit für ein staatliches Angebot.

Die Produktion ist aufzugeben, eine Kraft kann dann eingespart werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es die Schnittgärten weiter betreiben und durch Preiserhöhungen die Kosten-Erlös-Relation verbessern werde. Es strebe außerdem eine Beteiligung des Landes Hessen an.

Eine durchgreifende Änderung der wirtschaftlichen Situation durch die angekündigten Maßnahmen ist nicht zu erwarten. Die Möglichkeit zur Haushaltsentlastung sollte genutzt werden.

- 2.3.6 Eine Halbtagskraft wurde von einer aufgelösten privaten Einrichtung, an der das Land beteiligt war, in den Landesdienst übernommen. Für sie wurde 1996 eine Stelle der Vergütungsgruppe VI b BAT neu eingerichtet. Aufgaben der Gesellschaft sind nicht auf die Anstalt übergegangen.

Ein Bedarf für die Einrichtung der Stelle bestand nicht.

Das Ministerium will die Stelle im nächsten Haushalt in Abgang stellen.

2.4 Gebühren

Das Besondere Gebührenverzeichnis für den Landespflanzenenschutzdienst entspricht nicht mehr den aktuellen Anforderungen. Die seit 1995 gültigen Richtwerte für die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands bei der Festsetzung der nach dem Landesgebührengesetz zu erhebenden Verwaltungs- und Benutzungsgebühren waren noch nicht umgesetzt.

Im Übrigen gibt es den Landespflanzenenschutzdienst als eigenständigen Verwaltungszweig nicht mehr. Die Gebührenratbestände aus dem Bereich des Pflanzenschutzes können in das Besondere Gebührenverzeichnis der landwirtschaftlichen Verwaltung aufgenommen werden.

Das Ministerium will dieser Anregung folgen und die Gebührensätze anpassen.

2.5 Erbbauzins

Für ein 0,7878 ha großes Grundstück, auf dem Anstaltsgebäude errichtet sind und das im Übrigen als Versuchsfeld genutzt wird, ist seit 1. Januar 1994 ein Erbbauzins in Höhe von 111 000 DM/Jahr zu entrichten. Der ursprüngliche Erbbauzins für das seit 1961 gepachtete Grundstück betrug pro Jahr 1 262 DM.

Der ab 1. Januar 1994 vereinbarte Erbbauzins ist überhöht. Die Vertragsparteien gingen fälschlicherweise davon aus, dass das Grundstück in einem Gewerbegebiet liege und deswegen ein Verkehrswert von 352 DM/m² angemessen sei. Tatsächlich liegt das Grundstück in einem Sondergebiet, in dem der Grundstückswert allenfalls mit rd. 200 DM/m² angenommen wird¹⁶⁹⁾. Unter Zugrundelegung dieses Wertes und eines Zinssatzes von 4 % (wie vertraglich vereinbart) errechnet sich ein um etwa 50 000 DM jährlich niedrigerer Erbbauzins.

Das Ministerium hat Verhandlungen mit dem Ziel der Senkung des Erbbauzinses aufgenommen.

2.6 Standort

Die Anstalt hat einen ungünstigen Standort. Sie liegt in einem eigens für sie ausgewiesenen Sondergebiet der Stadt Mainz. Unmittelbar daran schließen sich ein weiteres kleineres Sondergebiet (bebaut mit einem Bankgebäude) und ein größeres Gewerbegebiet an, das zum Teil als Wohngebiet genutzt wird. Die nicht bebauten landeseigenen und gepachteten Grundstücke der Anstalt mit hohem Verkehrswert werden als landwirtschaftliches Versuchsgelände genutzt.

Es ist unwirtschaftlich, wertvolle Grundstücksflächen für die Durchführung von landwirtschaftlichen Versuchen zu nutzen. Etwa ein Hektar landeseigener Grundstücke könnte einer wirtschaftlicheren Nutzung zugeführt werden.

Die Zahlung eines hohen Erbbauzinses könnte entfallen, wenn eine Zusammenführung der Anstalt mit der Lehr- und Versuchsanstalt Bad Kreuznach-Simmern am Standort Bad Kreuznach erfolgen würde. Die damit verbundenen Synergieeffekte allein im Verwaltungsbereich führen zu erheblichen Einsparungen bei den Personalkosten. Außerdem können die

169) Nach Auskunft der Geschäftsstelle des Gutachterausschusses der Stadt Mainz.

dort anstehenden baulichen Veränderungen so vorgenommen werden, dass eine kostengünstige Unterbringung des umzusetzenden Personals und der notwendigen Einrichtung gewährleistet ist. Umzugsbedingte Vor- und Nachteile für das vorhandene Personal gleichen sich in etwa aus.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Standortfrage für die Anstalt sei Gegenstand von Überlegungen. Eine Verlagerung der Dienststelle setze voraus, dass bezüglich der derzeit genutzten Liegenschaft eine wirtschaftlich vertretbare Regelung getroffen werden könne. Deshalb sei es verfrüht, Folgeplanungen anzugehen.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass Schwierigkeiten mit dem Vertragspartner für die Standortfrage nicht entscheidend sein können. Nach wie vor ist die wirtschaftlichere Lösung in einer Zusammenführung mit der Lehr- und Versuchsanstalt zu sehen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Landesanstalt mit einer Lehr- und Versuchsanstalt zusammenzuführen und dabei den Standort zu verlagern,
- b) unabhängig von der Standortfrage alsbald
 - Überwachungsaufgaben von der Landesanstalt für Pflanzenbau und Pflanzenschutz auf die Lehr- und Versuchs- (Forschungs)anstalten zu übertragen,
 - die Aufbauorganisation zu straffen,
 - entbehrliche Stellen einzusparen und zu hoch ausgewiesene Stellen mit „ku“-Vermerken zu versehen,
 - die Produktion von Obst- und Zierpflanzenedelreisern aufzugeben,
 - die Gebühren an die Kostenentwicklung anzupassen,
 - auf eine Senkung des Erbbauzinses hinzuwirken.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 18 Haushalts- und Wirtschaftsführung der städtischen Krankenhäuser Pirmasens und Kemperhof Koblenz

Die Budgets der städtischen Krankenhäuser Pirmasens und Kemperhof Koblenz können um insgesamt nahezu 2 Mio. DM jährlich entlastet werden.

Vermeidbare Kosten von mehr als 1 Mio. DM im Jahr entstanden, weil Arbeitszeitreserven nicht genutzt und entbehrliche Stellen nicht abgebaut wurden.

Bei tarifgerechter und wirtschaftlicher Gestaltung der Bereitschaftsdienste lassen sich 570 000 DM jährlich einsparen.

Durch tarifwidrige Vergütungen und Zusatzleistungen entstanden Mehrkosten von 170 000 DM im Jahr.

Die Sachkosten können um nahezu 120 000 DM jährlich verringert, die Einnahmen um 105 000 DM jährlich verbessert werden.

Das Krankenhaus Kemperhof Koblenz hatte die zur Vermeidung von Fehlbelegungen erforderliche Dokumentation nicht sichergestellt.

1. Allgemeines

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der städtischen Krankenhäuser Pirmasens und Kemperhof Koblenz geprüft. Im Jahr 1997 waren die 395 Betten des Krankenhauses Pirmasens zu 74,6 %, die 641 Betten des Krankenhauses Koblenz zu 71,5 % belegt.

Nach den Jahresabschlüssen 1997 erzielte das Krankenhaus Pirmasens einen Gewinn von 230 000 DM und das Krankenhaus Koblenz einen Gewinn von 841 000 DM.

Das Krankenhaus Pirmasens ist zum 1. Juli 1997 in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung umgewandelt worden.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Personalkosten

2.1.1 Personalausstattung

Im Krankenhaus Pirmasens bestanden Arbeitszeitreserven, die Zeiteinheiten von 1,5 Kräften im ärztlichen Dienst und von zwei Kräften im Funktionsdienst entsprechen. Die Arbeitszeitreserven können zum Ausgleich geleisteter Bereitschaftsdienste durch Freizeit genutzt werden. Dies ermöglicht Einsparungen von 277 000 DM im Jahr.

Nach Angaben des Trägers sind die Arbeitszeitreserven im ärztlichen Dienst aufgrund gestiegener Leistungen bis auf einen Zeiteanteil von 65 % einer Kraft aufgezehrt worden. Im Funktionsdienst seien zwei Kräfte durch längerfristige Erkrankungen und Erziehungsurlaub ausgefallen. Mit den verbleibenden Arbeitszeitreserven werde die Abgeltung der Bereitschaftsdienste durch Freizeit angestrebt.

Entbehrlich waren im Krankenhaus Pirmasens insgesamt 5,5 besetzte und zwei unbesetzte Stellen sowie im Krankenhaus Koblenz insgesamt 7,75 besetzte Stellen. Sie betrafen

- im Krankenhaus Pirmasens je eine Stelle im Funktionsdienst der Anästhesie und der Zentralsterilisation, 2,5 Stellen im Wirtschafts- und Versorgungsdienst der Bettenzentrale, eine Stelle im Bereich der Wäscheverteilung und zwei nicht besetzte Stellen im Operationsdienst,
- im Krankenhaus Koblenz 0,75 Stellen im medizinisch-technischen Dienst des Bereichs Nuklearmedizin, 0,5 Stellen im Funktionsdienst der Funktionsdiagnostik, eine Stelle im Funktionsdienst der Zentralsterilisation, 1,5 Stellen im Technischen Dienst und vier Stellen im Hol- und Bringdienst.

Der Abbau der besetzten Stellen im Rahmen der Personalfuktuation ermöglicht Einsparungen von jährlich mehr als 320 000 DM beim Krankenhaus Pirmasens und über 380 000 DM beim Krankenhaus Koblenz.

Zwei nicht besetzte Stellen für den Operationsdienst des Krankenhauses Pirmasens können sofort gestrichen werden. Ihr Wegfall beugt Kosten von 130 000 DM jährlich vor.

Das Krankenhaus Pirmasens hat zugesagt, den Personaleinsatz dem festgestellten Bedarf anzupassen.

Die Stadt Koblenz will dagegen nur den Personalüberhang im Bereich der Funktionsdiagnostik und des Technischen Dienstes abbauen. Die Überbesetzung der Zentralsterilisation sei bewusst in Kauf genommen worden, um die Funktionsfähigkeit der Bettenzentrale sicherzustellen. In den übrigen Fällen will die Stadt bereits eingeleitete Personalbedarfs-ermittlungen der Krankenhausverwaltung abwarten und dann entscheiden.

Die ausstehenden Entscheidungen müssen ohne Verzögerung erfolgen, um unnötige Kosten zu vermeiden. Unabhängig davon besteht nach den Feststellungen vor Ort kein Grund, die entbehrliche Stelle in der Zentralsterilisation für Aufgaben der Bettenzentrale vorzuhalten.

2.1.2 Bereitschaftsdienste

Das Krankenhaus Pirmasens hatte für den Operationsdienst drei Bereitschaftsdienste angeordnet. Im Hinblick darauf, dass in vergleichbaren Krankenhäusern und in Schwerpunktkrankenhäusern nur zwei Bereitschaftsdienste eingerichtet sind, hat der Rechnungshof angeregt, auf einen Dienst zu verzichten. Die Anregung wurde noch während der Prüfung aufgegriffen. Damit werden etwa 87 000 DM jährlich eingespart.

Im Krankenhaus Koblenz widersprachen in fünf Fachabteilungen Anordnung und Vergütung des ärztlichen Bereitschaftsdienstes in zweifacher Hinsicht dem Tarifrecht. So hatte die Verwaltung Bereitschaftsdienst angeordnet, obwohl ihr bereits aufgrund der Arbeitsaufzeichnung aus dem Jahr 1988 bekannt war, dass die Arbeitsbelastung über 50 % lag. Dies verstieß gegen § 15 Abs. 6 a Satz 2 BAT, wonach Bereitschaftsdienst nur angeordnet werden darf, wenn zu erwarten ist, dass zwar Arbeit anfällt, erfahrungsgemäß aber die Zeit ohne Arbeitsleistung überwiegt¹⁷⁰⁾.

Der geleistete Bereitschaftsdienst wurde außerdem – nach Abzug der mit Freizeit abgegoltenen Bereitschaftsdienststunden – zu 100 % mit Überstundensätzen vergütet. Nach Nr. 8 Abs. 2 der Sonderregelungen für Ärzte und Zahnärzte¹⁷¹⁾ dürfen auch bei Anwendung der höchstmöglichen Bereitschaftsdienststufe D nicht 100 %, sondern nur 80 % der Bereitschaftsdienstzeit mit Überstundensätzen vergütet werden. Insoweit wurden 20 % der in den fünf Abteilungen abgerechneten Bereitschaftsdienststunden seit Jahren tarifwidrig vergütet. Die vermeidbaren Kosten betragen zuletzt mindestens 276 000 DM jährlich.

Der ärztliche Bereitschaftsdienst kann tarifgerecht gestaltet werden, wenn z. B. die Tagesarbeitszeit zu Lasten der Bereitschaftsdienstzeit durch Einführung eines zeitversetzten Dienstes verlängert wird. In diesem Fall ergeben sich Einsparungen von mindestens 276 000 DM jährlich.

Das Krankenhaus Koblenz hat zwischenzeitlich den ärztlichen Bereitschaftsdienst der Fachabteilung Anästhesie und Intensivmedizin umgestellt. In den anderen betroffenen Fachabteilungen scheidet die erforderliche Reorganisation nach Angaben des Trägers am Widerstand der Chefarzte. Zu der gegenüber dem Tarifrecht um 20 %-Punkte überhöhten Vergütung der Bereitschaftsdienste hat sich der Träger bisher nicht geäußert.

170) Das Bundesarbeitsgericht hat schon in seinem Urteil vom 27. Februar 1985 – 7 AZR 552/82 – klargestellt, dass bei einem Arbeitsanfall von über 50 % die Anordnung von Bereitschaftsdienst unzulässig ist und eine andere Arbeitsgestaltung gefunden werden muss.

171) Sonderregelungen für Ärzte und Zahnärzte an den in den SR 2 a und SR 2 b genannten Anstalten und Heimen (SR 2 c BAT).

Im selben Krankenhaus kann der bisher dezentral organisierte Bereitschafts- und Rufbereitschaftsdienst für Personal im Operationsdienst zentralisiert und auf den bisher eingerichteten Dienst für den Fachbereich Gynäkologie und Geburtshilfe verzichtet werden, sobald der neue Funktionstrakt mit zentraler Operationseinheit in Betrieb genommen wird. Dies bringt weitere Einsparungen von über 205 000 DM im Jahr.

Der Träger will dem Vorschlag des Rechnungshofs insoweit folgen.

2.1.3 Stellenbewertung und Zusatzleistungen

Im Krankenhaus Pirmasens waren der Pflegedienstleiter und seine Vertreterin übertariflich eingruppiert. Dies verursachte Mehrkosten von 25 000 DM jährlich. Der Träger hat umgehend die notwendigen Folgerungen gezogen.

Im Krankenhaus Koblenz waren drei Angestellte im Pflege- und Funktionsdienst zu hoch eingruppiert. Insgesamt 13 Angestellte im Pflege-, Funktions-, Verwaltungsdienst und Technischen Dienst erhielten Schicht-, Wechselschicht-, Funktions-, Besitzstands-, Erschwernis- und persönliche Zulagen, ohne dass die Voraussetzungen für die Zahlung vorlagen. In zwölf Fällen wurden berechnete Zulagen nicht gewährt. Für Überschreitungen der täglichen dienstplanmäßigen Arbeitszeit wurden tarifwidrig Zeitzuschläge gezahlt. Weitere Zeitzuschläge erhielten Bedienstete für Arbeit an Vorfesttagen, obwohl die monatliche Soll-Arbeitszeit bereits vorweg entsprechend gekürzt worden war.

Tarifgerechte Eingruppierung und Vergütung führen für das Krankenhaus Koblenz zu Einsparungen von insgesamt 54 000 DM jährlich. Der Träger will die erforderlichen Folgerungen ziehen.

Dasselbe Krankenhaus gewährte insgesamt 58 Bediensteten wegen gesundheitsgefährdender Tätigkeiten jährlich vier Tage Zusatzurlaub. Dies war nach den einschlägigen Bestimmungen nur für wenige Arbeitsplätze gerechtfertigt. Bei richtiger Anwendung des Tarifs ergeben sich Arbeitszeitreserven von mindestens einer vollbeschäftigten Kraft. Die Kosten lassen sich um etwa 90 000 DM jährlich verringern.

Der Träger will künftig erst nach kritischer Prüfung über die Gewährung von Zusatzurlaub entscheiden.

2.2 Sachkosten

2.2.1 Lagerwirtschaft

Im Krankenhaus Koblenz waren die Lagerbestände für den medizinischen Bedarf, insbesondere auf den Verbrauchsstellen, und für Lebensmittel zu hoch. Die Liquidität kann bei angemessener Bevorratung um mindestens 480 000 DM jährlich verbessert werden.

Der Einwand des Trägers, die Vorratshaltung sei zu pauschal bewertet, trifft nicht zu. Der Bewertung liegen allgemein anerkannte Anhaltswerte zugrunde.

2.2.2 Wäscheverteilung

Obwohl das Krankenhaus Koblenz die Wäschereinigung an ein privates Unternehmen vergeben hatte, waren insbesondere der innerbetriebliche Transport der Schmutzwäsche und die Verteilung sowie Bereitstellung der Saubermäsche nach Stationen und anderen Verbrauchsstellen klinikeigenen Bediensteten übertragen.

Nach den Prüfungserfahrungen und Vergleichswerten anderer Häuser können bei Vergabe der klinikeigenen Arbeiten für die Wäscheverteilung Einsparungen von etwa 44 000 DM jährlich realisiert werden. Das setzt voraus, dass die entbehrlichen Stellen im Hof- und Bringdienst (vgl. Nr. 2.1.1) abgebaut werden.

Der Träger hat hierzu noch keine Entscheidung getroffen.

2.2.3 Dienstleistungen der Trägerverwaltung

Die Stadtverwaltung Pirmasens hatte im Jahr 1994 für den nicht förderfähigen Teil der Kosten des Umbaus und der Erweiterung der Computertomographieanlage zu Lasten des Krankenhauses ein Darlehen über 350 000 DM aufgenommen, obwohl das Krankenhaus über Mittel von über 5 Mio. DM verfügte. Die dem Krankenhaus in Rechnung gestellten Zinsen von 10 910 DM (1994), 22 797 DM (1995) und 20 345 DM (1996) waren vermeidbar.

Die dem Krankenhaus Koblenz in Rechnung gestellten Kosten für Dienstleistungen der Trägerverwaltung waren vergleichsweise hoch. So wurden dem Krankenhaus im Jahr 1997 für den Einsatz des sicherheitstechnischen Dienstes der Stadt erstmals etwa 47 000 DM, im Jahr 1998 über 114 000 DM berechnet. Ein vergleichbares kommunales Schwerpunkt-Krankenhaus hatte demgegenüber die Aufgaben des sicherheitstechnischen Dienstes an ein Fremdunternehmen vergeben, das für die gleiche Dienstleistung 25 900 DM im Jahr weniger gefordert hat.

Beide Träger haben sich hierzu noch nicht konkret geäußert.

2.3 Vermietung und Verpachtung

Das Krankenhaus Pirmasens hatte seit Januar 1988 Räumlichkeiten für den Kiosk und die Besuchercafeteria verpachtet. Der Pachtzins blieb seit dieser Zeit unverändert und lag nicht unerheblich unter den Entgelten, die von anderen vergleichbaren Krankenhäusern des Landes erhoben werden. Auch der Mietzins für einen Raum, der an einen Friseurbetrieb vermietet ist, lag weit unter dem niedrigsten Mietpreis, der in anderen Häusern gezahlt wird.

Bei Anpassung der Pachten und Mieten können Mehrerlöse von mindestens 11 000 DM im Jahr erzielt werden.

Der Träger steht mit den Pächtern und Mietern in Verhandlung.

Im Krankenhaus Koblenz waren ebenfalls Grundstücke und Räumlichkeiten vermietet. Die Mietpreise waren teilweise seit mehr als zehn Jahren nicht verändert worden und lagen unter den üblichen Sätzen.

Die empfohlene Erhöhung der Mieten kann zu Mehrerlösen von über 44 000 DM im Jahr führen.

Der Träger hat die Miete eines Nutzers bereits angehoben. In den übrigen Fällen sind die Verhandlungen noch nicht abgeschlossen.

Auch die Pachtzinsen für den Krankenhauskiosk und die Verkaufspreise der in eigener Regie betriebenen Besuchercafeteria waren zu niedrig. Soweit die Entgelte auf das Niveau vergleichbarer Häuser angehoben werden, ist mit Mehrerlösen von nahezu 50 000 DM jährlich zu rechnen.

Der Träger will den Vorschlägen des Rechnungshofs folgen.

2.4 Vermeidung von Fehlbelegungen bei der Durchführung von Operationen

Der Rechnungshof hat erstmals im Krankenhaus Koblenz geprüft, inwieweit Krankenhausträger Sicherstellungspflichten¹⁷²⁾ zur Vermeidung von Fehlbelegungen erfüllen.

Nach § 17 a Abs. 1 KHG hat der Krankenhausträger sicherzustellen, dass keine Patienten in das Krankenhaus aufgenommen werden oder dort verbleiben, die nicht oder nicht mehr der stationären Krankenhausbehandlung bedürfen. Diese Verpflichtung schließt ein, dass die maßgebende ärztliche Entscheidung für die stationäre Aufnahme in den Patientenakten dokumentiert wird¹⁷³⁾.

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass in vielen Fällen diese Dokumentation nicht erfüllt war.

Der Krankenhausträger hat geltend gemacht, dass die Ärzte mehrmals auf die Prüfungspflichten hingewiesen worden seien. Damit sei allerdings nicht die Aufforderung zu entsprechender Dokumentation verbunden gewesen. Eine solche Dokumentationspflicht lasse sich nirgends herleiten, auch nicht aus der Vorschrift des § 17 a KHG.

Anders als der Krankenhausträger ist der Rechnungshof der Auffassung, dass die gesetzliche Sicherstellungspflicht leer läuft, wenn die ärztliche Entscheidung für die stationäre Aufnahme nicht dokumentiert wird. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass sachgemäße Dokumentationen allein noch nicht sicherstellen, dass keine Patienten in das Krankenhaus aufgenommen werden oder dort verbleiben, die nicht oder nicht mehr der stationären Krankenhausbehandlung bedürfen. Sie sind jedoch auf diesem Weg ein wichtiger Schritt.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit teilt die Auffassung des Rechnungshofs. Es hat den Krankenhausträger zu einer sorgfältigen und zeitlich gut strukturierten Dokumentation der Krankenhausbehandlung aufgefordert.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Arbeitszeitreserven zum Ausgleich geleisteter Bereitschaftsdienste durch Freizeit zu nutzen und den Personaleinsatz dem Bedarf anzupassen,
- b) Bereitschafts- und Rufbereitschaftsdienste tarifgerecht und zugleich wirtschaftlicher zu gestalten,
- c) tarifwidrige Vergütungen und Zusatzleistungen einzustellen,

172) Gemäß § 17 a Abs. 1 Satz 1 Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) in der Fassung vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1084/1087).

173) Auch die Krankenhausesellschaft Rheinland-Pfalz hat in diesem Zusammenhang in ihren Rundschreiben vom 20. November 1997 und 7. Juli 1998 auf die Notwendigkeit einer sorgfältigen und zeitlich gut strukturierten Dokumentation der Krankenhausbehandlung über den gesamten Behandlungsverlauf nachdrücklich hingewiesen.

- d) die Sachkosten durch bedarfsgerechte Vorratshaltung, Nutzung von Wettbewerbsvorteilen privater Anbieter und Rückführung zentraler Dienstleistungen der Trägerverwaltungen zu verringern,
- e) die Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen,
- f) zur Vermeidung von Fehlbelegungen die erforderliche Dokumentation sicherzustellen.

Die Stellungnahmen des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit und der Träger der beiden Krankenhäuser sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 19 Verwaltungsaufwand beim Vollzug der Abwasserabgabengesetze

Aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe, das zweckgebunden für Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte zu verwenden ist, nahm das Land insgesamt 8,8 Mio. DM jährlich zur Deckung von Personal- und Sachaufwendungen für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Wasserrecht in Anspruch. Der nicht für die Verwaltungsaufgaben nach dem Abwasserabgabengesetz entstandene Aufwand hätte aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Landes bestritten werden müssen. In entsprechendem Umfang hätten zusätzlich Mittel für Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte zur Verfügung gestanden.

Die Untersuchungen für die allgemeine Gewässeraufsicht und für die Erhebung der Abwasserabgabe waren nicht voneinander abgegrenzt. Der gesamte Aufwand für alle Kontrolltätigkeiten wurde aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe finanziert. Das – allerdings nicht kostendeckende – Gebührenaufkommen für einzelne Untersuchungen in Höhe von 2 Mio. DM wurde hingegen nicht am Verwaltungsaufwand für die Erhebung der Abwasserabgabe abgesetzt, sondern als allgemeine Verwaltungseinnahme behandelt.

Der Personalbestand eines Labors überstieg um 3,25 Stellen den Bedarf. Personalausgaben von insgesamt 270 000 DM jährlich können vermieden werden.

1. Allgemeines

Für das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer ist eine Abgabe zu entrichten (Abwasserabgabe). Die Abgabe wird durch die Länder erhoben. Das Aufkommen ist zweckgebunden für Maßnahmen zu verwenden, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen.

Gesetzliche Grundlage für die Erhebung der Abwasserabgabe ist das Abwasserabgabengesetz des Bundes¹⁷⁴⁾. Ausführungsbestimmungen enthält das Landesabwasserabgabengesetz¹⁷⁵⁾. Daneben gelten die allgemeinen wasserrechtlichen Bestimmungen, insbesondere das Wasserhaushaltsgesetz¹⁷⁶⁾, das Landeswassergesetz¹⁷⁷⁾ und die Verwaltungsvorschriften zu § 7 a Wasserhaushaltsgesetz¹⁷⁸⁾.

Nach § 13 Abwasserabgabengesetz können die Länder bestimmen, dass der durch den Vollzug dieses Gesetzes und der ergänzenden landesrechtlichen Vorschriften entstehende Verwaltungsaufwand aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe gedeckt wird. Von dieser Möglichkeit hat das Land Gebrauch gemacht¹⁷⁹⁾. Es hat festgelegt, dass der Haushaltsplan¹⁸⁰⁾ das Nähere bestimmt.

Im Haushaltsjahr 1996 wurden

- Personalkosten für 117 Stellen sowie
- Sach- und Investitionsausgaben

mit einem Gesamtvolumen von 15,7 Mio. DM aus der Abwasserabgabe finanziert.

174) Abwasserabgabengesetz (AbwAG) vom 13. September 1976 (BGBl. I S. 2721, 3007) in der Fassung vom 3. November 1994 (BGBl. I S. 3370).

175) Landesabwasserabgabengesetz (LAbwAG) vom 22. Dezember 1980 (GVBl. S. 258), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. September 1993 (GVBl. S. 473).

176) Wasserhaushaltsgesetz (WHG) in der Fassung vom 12. November 1996 (BGBl. I S. 1695).

177) Landeswassergesetz (LWG) in der Fassung vom 14. Dezember 1990 (GVBl. 1991 S. 11), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. April 1995 (GVBl. S. 69).

178) Allgemeine Rahmen-Verwaltungsvorschrift über Mindestanforderungen an das Einleiten von Abwasser in Gewässer – Rahmen-AbwasserVwV – in der Fassung vom 31. Juli 1996 (GMBL. S. 729) und Verordnung über Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in Gewässer und zur Anpassung der Anlage des Abwasserabgabengesetzes – AbwV – vom 21. März 1997 (BGBl. I S. 566).

179) § 16 Abs. 4 LAbwAG.

180) Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt und Forsten, Kapitel 14 12 Titel 099 01.

Zuständig für den Vollzug der Abwasserabgabengesetze ist die obere Wasserbehörde ¹⁸¹⁾, das ist die Bezirksregierung ¹⁸²⁾. Sie überwacht die Erfüllung der nach den Abwasserabgabengesetzen begründeten Verpflichtungen. Die Überwachung der Einhaltung festgesetzter Schadstoffgrenzen bei der Abwassereinleitung in Gewässer erfolgt durch die entsprechend personell und mit den technischen Mitteln ausgestatteten wasserwirtschaftlichen Fachbehörden ¹⁸³⁾, das sind die Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft sowie das Landesamt für Wasserwirtschaft ¹⁸⁴⁾.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob der Verwaltungsaufwand zutreffend ermittelt wurde. Insbesondere waren Feststellungen zu treffen, ob die Personalkostenanteile der mit dem Vollzug der Abwasserabgabengesetze beauftragten Bediensteten bei

- dem Ministerium für Umwelt und Forsten,
- den Bezirksregierungen,
- den Staatlichen Ämtern für Wasser- und Abfallwirtschaft,
- dem Landesamt für Wasserwirtschaft

zutreffend bemessen wurden und der Sachaufwand für die Überwachungstätigkeiten gerechtfertigt war. Außerdem waren die Labors der Fachbehörden in die Prüfung einbezogen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Personalaufwand

Dem Vollzug der Abwasserabgabengesetze konnten nur solche Aufgaben zugeordnet werden, die ausschließlich ¹⁸⁵⁾ oder in Ergänzung zu den allgemeinen wasserrechtlichen Aufgaben anfielen ¹⁸⁶⁾. Es hat sich indessen gezeigt, dass in erheblichem Umfang Tätigkeiten, die beim Vollzug der wasserrechtlichen Bestimmungen ohnehin erforderlich waren, dem Aufwand zum Vollzug der Abwasserabgabengesetze zugeschlagen wurden. Es ergab sich auch ein großer Aufgabenblock, bei dem nur schwerlich ein Sachzusammenhang erkennbar war. Nicht dem Vollzug der Abwassergesetze zugeordnet werden konnten u. a.:

- Maßnahmen der allgemeinen Gewässeraufsicht,
- Arbeiten zum Schutz und zur Bewirtschaftung des Grundwassers,
- Sanierung von (Abfall)Altstandorten,
- Überwachung und Abnahme von Baumaßnahmen der Abwasserbeseitigung,
- Stellungnahmen zu Abwassereinleitungen und im Rahmen von wasserrechtlichen Erlaubnisverfahren,
- Prüfungen und Stellungnahmen zu Entwürfen für gewerbliche, industrielle, kommunale und militärische Abwasseranlagen,
- Beurteilung der Leistungsfähigkeit von Kläranlagen,
- Bewertung der abwassertechnischen Zielplanung,
- Überprüfung von Abwasserbeseitigungskonzepten,
- Vollzug der Eigenüberwachungsverordnung.

Überwachungstätigkeiten aufgrund wasserrechtlicher Zulassungsbescheide sind Bestandteil der staatlichen Gewässeraufsicht. Abwasserabgaberelevante Tätigkeiten sind regelmäßig in dem ordnungsrechtlichen Teil der Aufgabenerfüllung mit enthalten oder schließen sich in einem geringen Umfang daran an. Nach den Erkenntnissen aus der Prüfung können hierfür höchstens 20 % des Aufwands der Überwachungsaufgaben angesetzt werden.

Für die Wahrnehmung der Aufgaben im Vollzug der Abwasserabgabengesetze waren nur 49 Stellen erforderlich. Es hätte deshalb nur der Personalaufwand von 49 und nicht von 117 Stellen aus der Abwasserabgabe finanziert werden dürfen. Im Ergebnis wurde die Abwasserabgabe um den Personalaufwand für 68 Stellen in Höhe von 5,8 Mio. DM jährlich zu hoch belastet. Dieser Aufwand hätte aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Landes bestritten werden müssen.

181) § 12 Abs. 1 LABwAG.

182) § 105 Abs. 2 LWG.

183) § 12 Abs. 1 Satz 2 LABwAG.

184) § 109 LWG.

185) Zum Beispiel Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe.

186) Zum Beispiel Überwachung von abgaberechtlichen Verpflichtungen in Ergänzung zur Überwachung im Rahmen der Gewässeraufsicht.

Das Ministerium hat die Auffassung vertreten, dass die Finanzierung aller (im weitesten Sinne) im Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung stehenden Aufwendungen aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe zulässig sei. Die Zielrichtung der Abwasserabgabengesetze überlagere die Gewässeraufsicht nach den wasserrechtlichen Bestimmungen. Abstriche an der Refinanzierung der Stellen seien deshalb nicht sachgerecht.

Der Rechnungshof vertritt dagegen die Auffassung, dass das Abwasserabgaberecht ein das Wasserrecht ergänzendes Instrument zur Verbesserung der Gewässergüte ist. Deshalb verweisen die Abgabengesetze regelmäßig auf die Möglichkeit zur Nutzung der Erkenntnisse aus dem wasserrechtlichen Vollzug. Nur darüber hinaus notwendige Aufwendungen können dem Gesetzesvollzug der Abwasserabgabengesetze zugeordnet werden. Diese Bewertung wird auch in der Gesetzesbegründung zum Landesabwasserabgabengesetz angeführt, von der Fachliteratur geteilt und durch die Rechtsprechung bestätigt.

Kosten der Aufgabenwahrnehmung der allgemeinen Gewässeraufsicht, die nicht dem Vollzug der Abwasserabgabengesetze zugeordnet werden können, sind deshalb aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzieren.

2.2 Sachaufwand

Als Sachaufwand (Sach- und Investitionsausgaben) wurden im Jahr 1996 insgesamt 3,84 Mio. DM aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe finanziert. Weitere Ausgaben von 0,3 Mio. DM wurden aus allgemeinen Haushaltsmitteln bestritten.

Ein Großteil des Aufwands fiel bei der Ausübung von Aufgaben der Gewässeraufsicht an. Differenzierte Aufzeichnungen für eine zutreffende Zuordnung zu den wasser- und abgaberechtlichen Aufgaben waren nicht vorhanden. Der abgaberelevante Anteil von 20 % der Personalkosten bei den Überwachungsaufgaben war deshalb auch bei den Sachausgaben zugrunde zu legen.

Insgesamt wurde das Aufkommen der Abwasserabgabe mit einem um 3 Mio. DM zu hohen Sachaufwand belastet.

Das Ministerium hat die Berechnung der Sachkosten entsprechend dem prozentualen Stellenanteil der Personalkosten für nicht zutreffend angesehen. Es habe in jedem Einzelfall eine fachliche Zuordnung der Ausgaben vorgenommen.

Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs werden Geräte und Fahrzeuge gleichermaßen sowohl für den wasserrechtlichen als auch den abgaberechtlichen Vollzug eingesetzt.

2.3 Gebührenerhebung

Die Fachbehörden haben im Haushaltsjahr 1996 annähernd 3 Mio. DM Gebühreneinnahmen erzielt. Rund zwei Drittel dieses Aufkommens ergaben sich aus der Überwachung von Abwassereinleitungen, für die aufgrund des § 94 Landeswassergesetz eine Entgeltspflicht besteht.

In jedem Falle erstreckten sich diese im Rahmen der Gewässeraufsicht wahrzunehmenden Untersuchungen und Überwachungen der Gewässerbenutzungen auch auf die für die Abwasserabgabe relevanten Parameter, sofern für diese in den wasserrechtlichen Bescheiden Überwachungswerte festgesetzt waren. Regelmäßig wurden wasserrechtliche und abwasserabgaberelevante Parameter der Entgeltspflicht unterworfen. Lediglich für solche Untersuchungen, für die im Erlaubnisbescheid zwar keine Parameter festgesetzt, die aber aus fachlichen Gründen veranlasst waren, wurden keine Gebühren eingezogen.

Die Personal- und Sachkosten für alle Überwachungstätigkeiten wurden dem Verwaltungsaufwand für den Vollzug der Abwasserabgabengesetze zugeordnet. Die erzielten Gebühreneinnahmen waren insgesamt nicht kostendeckend. Außerdem wurde das auf den Vollzug der Abwasserabgabe entfallende Gebührenaufkommen nicht am Aufwand abgesetzt. Im Ergebnis wurden vom Aufkommen aus der Abwasserabgabe 2 Mio. DM zu viel beansprucht.

Das Ministerium ist im Hinblick auf seine andere Rechtsauffassung der Meinung, dass die gebührenpflichtigen wasserrechtlichen Überwachungen auch der Erhebung der Abwasserabgabe dienen. Deshalb sei der Aufwand aus Mitteln der Abwasserabgabe zu bestreiten. Im Übrigen solle das Gebührenverzeichnis aktualisiert werden.

Der Rechnungshof bemerkt, dass die wasserrechtlichen Kontrollen zwar auch der Erhebung der Abwasserabgabe dienen. Dies kann aber nicht dazu führen, dass der gesamte Verwaltungsaufwand der Abwasserabgabe angelastet wird, ohne die entsprechenden Gebühreneinnahmen abzusetzen.

2.4 Labors der Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft

Im Rahmen der Gewässeraufsicht gemäß §§ 93 ff. Landeswassergesetz und in Ausübung der Kontrollverpflichtungen gemäß § 12 Landeswasserabgabengesetz obliegt den Staatlichen Ämtern für Wasser- und Abfallwirtschaft insbesondere die Überwachung des Einleitens von Abwasser in die Gewässer. Diese Aufgaben werden in der Hauptsache von Mitarbeitern der bei den Ämtern eingerichteten Labors wahrgenommen¹⁸⁷⁾. Zu diesen Tätigkeiten gehören u. a.

¹⁸⁷⁾ Beim Staatlichen Amt für Wasser- und Abfallwirtschaft in Mainz ist kein Labor eingerichtet. Die Untersuchungstätigkeiten werden vom Landesamt für Wasserwirtschaft wahrgenommen.

- Kontrolle der Eigenüberwachungen,
- Durchführung der Probeentnahmen mit den erforderlichen Analysen,
- Beratung der Einleiter,
- technische Kontrolle der Abwasserbehandlungsanlagen.

Daneben fallen sonstige Probeentnahmen und Untersuchungen im Rahmen von Messprogrammen oder aus besonderem Anlass (z. B. Gewässerverunreinigungen) an.

Im Rahmen und als Folge der Überwachungstätigkeiten (Probeentnahmen) sind Feststellungen und Analysen zu verschiedenen Parametern vorzunehmen.

Nach einem Vergleich der durchschnittlichen Untersuchungsleistungen der Labors der Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft war das Labor des Amtes Trier um 3,25 Laborkräfte¹⁸⁸⁾ überbesetzt. Das entspricht einem Personalaufwand von 270 000 DM jährlich.

Das Ministerium hat auf die zwischenzeitliche Personalverringerung um 1,25 Kräfte verwiesen.

Bei einem Wegfall der weiteren zwei entbehrlichen Stellen lassen sich Einsparungen von 170 000 DM jährlich erzielen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) bei der Ermittlung des Verwaltungsaufwands zur Erhebung der Abwasserabgabe den Personal- und Sachkostenanteil auf den abgaberelevanten Teil der Ausgaben zu begrenzen,
- b) für den Aufwand der ordnungsrechtlichen Überwachungstätigkeiten nach dem Wasserrecht kostendeckende Gebühren festzusetzen,
- c) den durch Gebühren zu finanzierenden Aufwand für die Überwachungstätigkeit nach dem Wasserrecht nicht in den Verwaltungsaufwand für den Vollzug der Abwasserabgabengesetze einzubeziehen,
- d) entbehrliche besetzte Stellen mit „kw“-Vermerk zu versehen.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Umwelt und Forsten ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 20 Automation in der Landesforstverwaltung

Für den Einsatz der Informationstechnik war keine Gesamtplanung erstellt.

Bei seit Jahren eingesetzten Großrechnerverfahren war nicht ausreichend ermittelt worden, ob inzwischen andere Automationslösungen wirtschaftlicher sind.

Die Möglichkeiten des vorhandenen Netzwerks zum papierlosen Datenaustausch wurden nicht genügend genutzt. Das führte zu unwirtschaftlicher mehrfachen Erfassung derselben Daten.

Maßnahmen zur Gewährleistung der Betriebssicherheit des landesweiten Netzwerks waren nicht in erforderlichem Umfang getroffen.

Bei der Vergabe von Beratungs- und Programmierleistungen wurden nicht immer die wirtschaftlichsten Anbieter ermittelt.

1. Allgemeines

Die forstbetriebliche Datenverarbeitung in der Landesforstverwaltung umfasst die automationsunterstützte Erfassung, Verarbeitung und Bereitstellung von Daten zur Betriebsführung im Staats- und Gemeindewald.

Planung und Steuerung der zentralen und regionalen forstbetrieblichen Datenverarbeitung werden vom Ministerium für Umwelt und Forsten wahrgenommen. Beim Zentrum für Benutzerservice und Informationstechnologie der Landesforstverwaltung in Emmelshausen werden vor allem folgende Aufgaben erledigt:

188) Die verminderte Einsatzmöglichkeit eines Mitarbeiters mit der Folge eines personellen Mehrbedarfs von 0,25 Stellen wurde berücksichtigt.

- Benutzerbetreuung,
- Pflege und Verteilung zentraler Datenbestände (Forstbetriebsdatenbank),
- Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der forstbetrieblichen Datenverarbeitung,
- automationsunterstützte Durchführung der Brutto-/Nettolohnberechnung der Waldarbeiter,
- Beschaffung der in der Landesforstverwaltung eingesetzten Informations- und Kommunikationstechnik,
- Koordination von Schulungsaktivitäten.

Alle lokalen Arbeitsplatzcomputer-Netzwerke bei den Forstämtern, bei den Forstdirektionen und beim Ministerium sind unter Nutzung des ISDN-Dienstes in einem landesweiten Netzwerk, das beim Zentrum für Benutzerservice und Informationstechnologie verwaltet wird, miteinander verbunden.

Der Rechnungshof hat ausgewählte Bereiche der in der Landesforstverwaltung eingesetzten Automationslösungen geprüft. Die Prüfung wurde beim Ministerium, bei den drei Bezirksregierungen – Forstdirektionen –, beim Zentrum für Benutzerservice und Informationstechnologie und bei ausgewählten Forstämtern durchgeführt.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Gesamtplanung

Beim Ministerium wurden zwar Projektunterlagen für einzelne Vorhaben der Informationstechnologie (IT) geführt. Die zur Gewährleistung einer wirtschaftlichen Personal- und Mittelplanung erforderliche übergeordnete Gesamtplanung für alle IT-Verfahren im Bereich der Landesforstverwaltung fehlte jedoch. Das Zentrum für Benutzerservice und Informationstechnologie hat mit der Erstellung einer IT-Projektübersicht für seinen Bereich begonnen.

Seit Januar 1998 wird im Ministerium ein IT-Jahresplan erstellt, der die erforderlichen Angaben enthält und jährlich fortgeschrieben wird. Er baut auf den IT-Projektübersichten des Zentrums für Benutzerservice und Informationstechnologie auf.

2.2 Großrechnerverfahren

Bei den Forstdirektionen wurden zur Pflege einer zentralen Flächenübersicht und für Arbeitsbelastungsberechnungen zentrale Großrechnerverfahren eingesetzt. Die Datenerfassung an den Datenendgeräten und die Auswertung der Daten mit Hilfe des Großrechners waren umständlich und entsprachen auch nicht mehr ganz den gestiegenen Anforderungen. In Einzelfällen wurden deshalb die Datenbestände auf einem Arbeitsplatzcomputer zu Auswertungszwecken nochmals verwaltet. Ob diese Verfahren angesichts des damit verbundenen Erfassungs- und Auswertungsaufwands noch wirtschaftlich sind, war von der Verwaltung seit der Verfahrenseinführung vor über zehn Jahren nicht mehr untersucht worden.

Das Ministerium will die Verfahren auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersuchen und dabei auch die Möglichkeit des Einsatzes von Arbeitsplatzcomputern prüfen.

2.3 Datenerfassung

Viele Angaben wurden von den Forstämtern manuell in Erfassungsvordrucke übertragen und meist an die jeweils zuständige Forstdirektion übersandt. Dort wurden die Daten vor der weiteren Verarbeitung erneut erfasst. Zu dieser unwirtschaftlichen mehrfachen Erfassung derselben Daten kam es, weil die automationsunterstützten Verfahren noch nicht in ausreichendem Umfang die Möglichkeiten der papierlosen Datenfernübertragung mittels des eingerichteten landesweiten Netzwerks vorsahen.

Das Ministerium arbeitet inzwischen an einer entsprechenden Verfahrensanweisung für die Landesforstverwaltung und strebt dabei an, die elektronische Post als Standardverfahren zur Übermittlung von Dienstpost zu bestimmen.

2.4 Sicherheitskonzept

Beim Zentrum für Benutzerservice und Informationstechnologie gab es kein Sicherheitskonzept, das die bei Ausfall von Datenverarbeitungsgeräten zu ergreifenden Maßnahmen festgelegt hätte. Es lagen keine Unterlagen vor, in denen aufgrund einer Risikoanalyse ein der jeweiligen Risikosituation angemessenes Vorgehen beschrieben wurde. Störungen oder Ausfälle von Datenverarbeitungsgeräten können insbesondere bei Verfahren, die eine landesweit funktionierende Vernetzung voraussetzen, zu erheblichen Beeinträchtigungen der Arbeitsabläufe und entsprechend hohen Kosten führen.

Der Aufbau eines entsprechenden Sicherheitskonzepts ist inzwischen in die Arbeitsplanung des Zentrums für Benutzerservice und Informationstechnologie aufgenommen worden.

2.5 Auftragsvergabe

Zur Verwirklichung von IT-Verfahren (insbesondere für das Erstellen und Pflegen von Anwendungsprogrammen im Zusammenhang mit dem Einsatz eines Datenbankprodukts) wurden auf der Grundlage allgemein gehaltener Rahmenver-

träge in erheblichem Umfang Leistungen externer Anbieter von IT-Beratungs- und Programmierleistungen in Anspruch genommen. Die meist zur Bewältigung komplexer Aufgabenstellungen erbrachten Beratungs- und Programmierleistungen führten z. B. in den Jahren 1996 und 1997 zu Zahlungen zwischen 400 000 und 585 000 DM pro Auftragnehmer. Die Leistungen waren ohne Ausschreibung und damit ohne Preiswettbewerb freihändig vergeben worden. Mangels hinreichender Spezialkenntnisse und ohne Vergleichsangebote war die Landesforstverwaltung nicht in der Lage, den abgerechneten Aufwand auf seine Angemessenheit zu überprüfen.

Das Ministerium will ab 1999 die bedarfsabhängigen Programmierungs- und Pflegeleistungen zur eingesetzten Datenbanklösung – gegebenenfalls gemeinsam mit Baden-Württemberg – ausschreiben.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) für alle IT-Projekte im Bereich der Landesforstverwaltung einen IT-Gesamtplan zu erstellen und diesen regelmäßig fortzuschreiben,
- b) die Wirtschaftlichkeit des eingesetzten Großrechnerverfahrens hinsichtlich der Erfassung und Verarbeitung der Daten zu überprüfen und danach die wirtschaftlichste Lösung zu verwirklichen,
- c) bei der Übermittlung von Daten zwischen den Dienststellen der Landesforstverwaltung in stärkerem Maße die Möglichkeiten des elektronischen Datenaustauschs zu nutzen,
- d) die notwendigen Maßnahmen zur Gewährleistung der Betriebssicherheit des eingesetzten landesweiten Netzwerks zu ergreifen,
- e) bei der Vergabe von IT-Beratungs- und Programmierleistungen durch Ausschreibung den Preiswettbewerb zu nutzen.

Die Stellungnahme des Ministeriums für Umwelt und Forsten ist unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 21 Verwendung von Mitteln Dritter für die Forschung an der Universität Kaiserslautern

Eine eindeutige Abgrenzung zwischen Drittmitteln und sonstigen Einnahmen fehlt.

Die Verwaltung der Drittmittel für Forschungsvorhaben war zu aufwendig.

Der Verzicht auf die Erhebung kostendeckender Entgelte für die Bereitstellung von Ressourcen der Hochschule entsprach nicht der Interessenlage des Landes.

Bei der Mittelbewirtschaftung auf privaten Sonderkonten wurde die Zweckbindung der Mittel nicht beachtet. So wurden Honorare entnommen, zusätzliche Vergütungen gezahlt sowie Ausgaben ohne Forschungsbezug geleistet.

Gesondert ausgewiesene Umsatzsteuer wurde nicht abgeführt.

In einer Transferstelle wurden Drittmittel aus Kooperationen der Transferstelle, sonstige Drittmittel und Vergütungen aus Nebentätigkeit nicht getrennt verwaltet. Der in ihren Rechnungen ausgewiesene Gemeinkostenzuschlag verblieb im Fachbereich.

1. Allgemeines

Die Hochschulen dienen der Pflege und der Entwicklung der Wissenschaften und der Künste durch Forschung, Lehre und Studium¹⁸⁹⁾. Den erforderlichen Finanzbedarf deckt das Land nach Maßgabe der im Landeshaushalt bereitgestellten Mittel¹⁹⁰⁾. Da diese Grundfinanzierung insbesondere zur Durchführung aufwendiger Forschungsvorhaben meist nicht ausreicht, spielen Zuwendungen von dritter (öffentlicher oder privater) Seite eine zunehmende Rolle. Diese Drittmittel der Hochschulen des Landes betragen 1997 fast 170 Mio. DM.

Die Wahrnehmung der Forschungsaufgaben der Hochschulen und die Forschung mit Mitteln Dritter sind in den §§ 10 bis 14 Universitätsgesetz (UG) sowie den hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften¹⁹¹⁾ geregelt.

189) § 2 Abs. 1 Satz 1 Universitätsgesetz (UG) vom 23. Mai 1995 (GVBl. S. 85).

190) § 97 Abs. 1 UG.

191) § 13 Abs. 4 Satz 3 i.V.m. § 128 UG, Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung über die Forschung mit Mitteln Dritter (Drittmittelvorschrift) vom 13. Dezember 1995 (GAmtsBl. S. 23).

Nach der Prüfung bei der Fachhochschule Trier ¹⁹²⁾ hat der Rechnungshof die Abwicklung der Drittmittelforschung bei der Universität Kaiserslautern untersucht. Deren eingeworbene Drittmittel betragen 1997 mit 51,3 Mio. DM rund 28 % ihrer Gesamtausgaben in Höhe von 185 Mio. DM ¹⁹³⁾.

Die Prüfung umfasste die Jahre 1995 bis 1997. Soweit erforderlich, wurden auch Vorgänge aus früheren Jahren in die Prüfung einbezogen. Sie beschränkte sich auf Stichproben. Effizienz und Qualität der Forschungsprojekte waren im Hinblick auf die Freiheit von Wissenschaft und Forschung ¹⁹⁴⁾ nicht Gegenstand der Prüfung.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Abgrenzung zu Nebentätigkeiten

Hochschulmitglieder, zu deren Dienstaufgaben die selbständige Forschung oder wissenschaftliche Dienstleistungen in der Forschung gehören, haben die Wahl ¹⁹⁵⁾, ob sie einen Forschungsauftrag von dritter Seite im Rahmen des Hauptamts als Drittmittelforschung oder in Nebentätigkeit ausführen.

Als Dienstaufgabe darf Drittmittelforschung zusätzlich zur Besoldung nicht vergütet werden.

Gleichwohl wiesen Zuwendungsbescheide des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau auch Honorare für Leitung und Organisation des Projekts als zuwendungsfähige Ausgaben aus.

Die Universität hat sichergestellt, dass künftig bei Drittmittelforschung zusätzliche Vergütungen nicht gewährt werden.

2.2 Abgrenzung zwischen Drittmitteln und sonstigen Einnahmen

In den Jahren 1996 und 1997 wurden nicht eindeutig den Drittmitteln zuzurechnende Einnahmen, wie beispielsweise solche aus dem „Uni-Ball“ oder dem Allgemeinen Hochschulsport, in Höhe von insgesamt 5,8 Mio. DM als Drittmittel ausgewiesen. Als Folge hätte die Universität für das Haushaltsjahr 1999 zusätzliche Mittel für Forschung und Lehre ¹⁹⁶⁾ aus dem Landeshaushalt in Höhe von 1,2 Mio. DM erhalten, denn für die Verteilung dieser Mittel ist u. a. die Höhe des Drittmittelaufkommens maßgebend.

Um die Abgrenzung zu den allgemeinen Einnahmen zu erleichtern und um Transparenz über Drittmiteleinnahmen herzustellen, will das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung dafür Sorge tragen, dass Untertitel für Drittmittel bei den Einnahmetiteln ¹⁹⁷⁾ eingerichtet werden.

2.3 Drittmittelanzeige

Bei der Drittmittelforschung ist unter anderem zu gewährleisten, dass Rechte anderer Hochschulmitglieder – zum Beispiel durch übermäßige Inanspruchnahme von Ressourcen durch das Drittmittelprojekt – nicht beeinträchtigt werden. Außerdem müssen entstehende Folgelasten – beispielsweise Betriebs- und Unterhaltungskosten für technische Geräte, die aus Haushaltsmitteln der Hochschule zu tragen wären – angemessen berücksichtigt werden können ¹⁹⁸⁾.

Die Prüfung dieser Voraussetzungen setzt voraus, dass die Hochschulleitung rechtzeitig über Drittmittelprojekte unterrichtet wird. § 13 Abs. 3 Satz 1 UG schreibt daher bindend vor, dass alle Forschungsvorhaben, die aus Mitteln Dritter finanziert werden, dem Präsidenten der Hochschule anzuzeigen sind.

Gleichwohl lag für einen Großteil der privaten Forschungsaufträge weder eine Drittmittelanzeige vor, noch waren sie dem Präsidenten sonst bekannt geworden.

Die Universität will die Anzeige aller Drittmittelprojekte sicherstellen.

2.4 Vertretung der Universität nach außen

In mehreren Fällen gaben Professoren oder wissenschaftliche Mitarbeiter für die Hochschule Erklärungen ab, z. B. Rechtsmittelverzicht bei Zuwendungsbescheiden, ohne dass die Hochschulverwaltung hiervon Kenntnis hatte.

192) Vgl. Jahresbericht 1997, Tz. 28 (Drucksache 13/2770).

193) Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Kapitel 15 07.

194) Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG, Art. 9 Abs. 1 LV und § 3 UG.

195) § 13 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 13 Abs. 7 UG.

196) Hochschulkapitel, Titelgruppe 71.

197) Einnahmetitel 282 01 und 287 01.

198) § 13 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 13 Abs. 2 Satz 1 UG.

Gemäß § 74 Abs. 1 UG leitet der Präsident die Hochschule und vertritt diese nach außen. Delegationsregelungen für die Außenvertretung gab es nicht.

Die Universität hat zugesagt, dass Willenserklärungen künftig nur durch die zur Vertretung der Hochschule befugten Stellen abgegeben werden.

2.5 Drittmittelverwaltung

Gemäß § 13 Abs. 4 Satz 1 UG sollen die Drittmittel im Regelfall von der Hochschule verwaltet werden, um die ordnungsgemäße, wirtschaftliche und sparsame Bewirtschaftung dieser Mittel sicherzustellen.

Gemäß § 13 Abs. 4 Satz 4 UG und Nr. 3.2 der Drittmittelvorschrift¹⁹⁹⁾ kann allerdings auf Antrag des forschenden Hochschulmitglieds von der Verwaltung der Mittel durch die Hochschule abgesehen werden, sofern dies mit den Bedingungen des Mittelgebers vereinbar ist. Bei diesem sog. Sonderkontenverfahren darf die Hochschulverwaltung keine Verwaltungshilfe leisten.

2.5.1 Nutzungsentgelte, Gemeinkostenanteil

Die Forschung mit Drittmitteln ist in aller Regel nur möglich, wenn gleichzeitig auch Ressourcen der Hochschule in Anspruch genommen werden. Dabei werden insbesondere Räumlichkeiten und apparative Ausstattung beansprucht sowie Verwaltungspersonal (z. B. im Bereich Beschaffung) und technische Mitarbeiter (z. B. Laborkräfte) eingesetzt. Entsprechende Kostenanteile wurden bei der Kalkulation der Projektkosten nicht berücksichtigt. Trotz des mit der Einwerbung und Verwaltung der Drittmittel verbundenen erheblichen Verwaltungsaufwands wurden anteilige Gemeinkosten ebenfalls nicht in die Kalkulationen einbezogen.

Soweit es sich um Projekte handelt, die aus öffentlichen Mitteln gefördert werden, sind derartige Kosten in der Regel nicht zuwendungsfähig, weil die unentgeltliche Bereitstellung von Personal und Sachmitteln als Eigenanteil der Hochschule vorausgesetzt wird.

Bei privaten Auftraggebern gebieten die Interessenlage und die insbesondere im Dienstleistungsbereich (z. B. Qualitätsgutachten) bestehende Konkurrenz zu gewerblichen Anbietern die Erhebung kostendeckender Entgelte. Der Gemeinkostenanteil sollte dabei mindestens 1 bis 2 % der Auftragssumme privater Dritter umfassen.

Das Ministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs und will die Forderung – nach Klärung der Einzelheiten des Verfahrens mit den Hochschulen – bei der Aufstellung des nächsten Doppelhaushalts berücksichtigen.

2.5.2 Drittmittelverwaltung durch die Hochschule

- Soweit Drittmittel aus Haushaltsmitteln des Landes gewährt und im Haushalt der Hochschule bewirtschaftet werden, erfordert das derzeitige Mittelabruf- und Verwendungsnachweisverfahren einen zu hohen Arbeitsaufwand.

Der Rechnungshof hat insoweit bereits bei der vorausgegangenen Prüfung eine Verfahrensvereinfachung angeregt.

Die Erörterungen über das künftige Verfahren sind noch nicht abgeschlossen.

- Aus Drittmitteln vergütete Bedienstete und sonstige Landesbedienstete erhielten ohne Kenntnis der Verwaltung zusätzlich zu ihrer Vergütung/Besoldung den gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen nicht entsprechende Sonderzahlungen oder Werklöhne bis zu 10 000 DM pro Jahr. Sie wurden – soweit ersichtlich – entweder als „Honorar für die Bearbeitung eines wissenschaftlichen Forschungsprojekts“ oder in der überwiegenden Zahl der Fälle für „geleistete Überstunden“ gezahlt. Nachweise über geleistete Überstunden lagen in der Regel nicht vor.

Die Universität will sicherstellen, dass derartige Zahlungen nur im Rahmen der Zuwendungsbedingungen und der gesetzlichen Regelungen sowie mit Kenntnis der zuständigen Verwaltungsabteilungen geleistet werden.

2.5.3 Sonderkontenverfahren

- Zahlreiche Hochschulmitglieder verwalteten Drittmittel aus Industrieaufträgen auf privaten Sonderkonten. Es ist davon auszugehen, dass das Volumen dieser Aufträge allein in den letzten fünf bis sechs Jahren eine zweistellige Millionen-summe umfasst. Der Universität war die Existenz dieser Sonderkonten nicht bekannt, weil die Hochschulmitglieder – entgegen § 13 Abs. 4 Satz 4 UG – die für die Durchführung von Sonderkontenverfahren erforderlichen Anträge nicht gestellt hatten.

199) Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung über die Forschung mit Mitteln Dritter vom 13. Dezember 1995 (GAmtsBl. S. 23).

Diese Drittmittel konnten daher auch bei der Mittelverteilung durch das Ministerium nicht berücksichtigt werden, wodurch der Universität in den zurückliegenden Jahren erhebliche Beträge aus der Titelgruppe 71 entgangen sind.

Die Universität will dafür Sorge tragen, dass Projekte künftig entweder über den Hochschulhaushalt oder aber in Sonderkontenverfahren abgewickelt werden, die den gesetzlichen Vorschriften entsprechen. Den gesetzlichen Vorgaben nicht entsprechende Sonderkonten sollen aufgelöst und die Mittel auf Drittmittelkonten der Universität überwiesen werden.

- Ein Hochschulmitglied verwaltete die von privaten Dritten eingeworbenen Mittel auf vier Giro- sowie zwei Festgeldkonten bei zwei Kreditinstituten. Allein die Einlagen auf den beiden Festgeldkonten betragen zeitweise mehr als 1 Mio. DM (z. B. im Mai 1996 rd. 1,2 Mio. DM).

Die zu diesen Konten vorgelegten Buchhaltungsunterlagen waren lückenhaft. Zahlreiche Auszahlungen waren nicht belegt oder ihr Verwendungszweck war zu allgemein angegeben. Sie konnten erst nach Rückfragen und Nachforschungsaufträgen bei den Kreditinstituten zugeordnet werden.

Aus den Sonderkonten wurden regelmäßig Honorare, pro Jahr rd. 30 000 DM, entnommen. Vertragliche Regelungen, die dies gerechtfertigt hätten, lagen nicht vor. Darüber hinaus wurden aus den so verwalteten Drittmitteln Aufwendungen für Familienmitglieder, die das Hochschulmitglied bei Dienstreisen begleiteten, für Reisen sonstiger Universitätsangehöriger ohne konkreten Bezug zu einem Forschungsprojekt sowie für Feiern mit offensichtlich privatem Charakter und beträchtliche Spenden geleistet.

Auch beim Sonderkontenverfahren findet Drittmittelforschung im Hauptamt statt. Deshalb obliegt dem Hochschulmitglied gegenüber dem Dienstherrn die dienstrechtliche Pflicht, die Drittmittel sorgfältig zu verwalten. Sie entspricht einer treuhandähnlichen Rechtsstellung²⁰⁰⁾. Privat verwaltete Drittmittel dürfen demnach nicht für private wissenschaftliche Tätigkeiten, sondern nur zur Durchführung dienstlicher Forschungsaufgaben verwendet werden. Nicht mehr benötigte und vom Drittmittelgeber nicht zurückgerufene Mittel sind, sofern die Bedingungen des Mittelgebers nichts anderes besagen, an den Dienstherrn herauszugeben oder für dienstliche Zwecke zu verwenden.

- Das Sonderkontenverfahren war in den geprüften Fällen vor allem deshalb gewählt worden, weil es die Möglichkeit eröffnete, Mittel von Firmen vor ihrer Verwendung zinsgünstig auf Festgeldkonten anzulegen.

Um dieser Interessenlage Rechnung zu tragen sowie um einer weitergehenden Verlagerung der Drittmittelverwaltung in Sonderkonten und den damit verbundenen geringeren Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten der Hochschulen entgegenzuwirken, hält der Rechnungshof eine Regelung für zweckmäßig, bei der aus der Anlage nicht sofort benötigter Mittel von Firmen Zinserträge erzielt werden können. Derartige Regelungen bestehen beispielsweise bereits in Baden-Württemberg.

Die Erörterungen zwischen Rechnungshof und den beteiligten Ministerien sind noch nicht abgeschlossen.

2.6 Umsatzsteuer

2.6.1 Steuereinnahmen

Im Rahmen von Kooperationen mit privaten Dritten wurden Rechnungen mit gesondert ausgewiesener Umsatzsteuer ausgestellt. Die Steuerbeträge wurden auf den jeweiligen Sonderkonten – bei Verwaltung durch die Universität auf den entsprechenden Kostenstellen – vereinnahmt, aber nicht immer an die zuständige Finanzbehörde abgeführt. Allein in vier Fällen wurde gesondert ausgewiesene Umsatzsteuer in Höhe von insgesamt mehr als 300 000 DM nicht an die zuständige Finanzbehörde abgeführt.

Unabhängig von der Frage, ob bei den einzelnen Projekten eine Umsatzsteuerpflicht besteht, stehen der zuständigen Finanzbehörde gemäß § 14 Abs. 3 UStG die gesondert ausgewiesenen Umsatzsteuerbeträge zu.

Die Universität will den Sachverhalt aufklären und die umsatzsteuerrechtlichen Fragen mit der zuständigen Finanzbehörde erörtern.

2.6.2 Steuerpflicht

Mit dem Gesetz zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes und anderer Gesetze²⁰¹⁾ wurde klargestellt, dass die Umsätze der staatlichen Hochschulen aus Forschungstätigkeit nicht der Umsatzsteuer unterliegen. Nicht zur Forschungstätigkeit zählen gemäß § 4 Nr. 21 a UStG jedoch solche Tätigkeiten, die sich auf die Anwendung gesicherter Erkenntnisse beschränken, sowie die Übernahme von Projekttüchtigkeit und Tätigkeiten ohne Forschungsbezug, so dass diese weiterhin steuerpflichtig sind. Daher dürften insbesondere Routine-Dienstleistungen der Transferstellen der Umsatzsteuer unterliegen. Gleichwohl wurde bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen keine Umsatzsteuer erhoben.

200) So G. Sandberger, Drittmittelverwaltung, in: Handbuch des Wissenschaftsrechts, Berlin, Heidelberg, New York 1996, S. 1102.

201) Umsatzsteuer-Änderungsgesetz 1997 vom 12. Dezember 1996 (BGBl. I S. 1851).

Das Ministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass für den Betrieb der Transferstellen hinsichtlich der Umsatzsteuerpflicht eindeutige Vorgaben für die Abgrenzung im Einzelfall erforderlich sind.

2.7 Transferstellen

An der Universität Kaiserslautern sind zehn Transferstellen eingerichtet. Sie sollen durch ihre Dienstleistungen insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen die zügige Durchführung anwendungsorientierter Entwicklungen in Zusammenarbeit mit der Hochschule ermöglichen.

2.7.1 Organisation

Einrichtung, Unterhaltung und Verwaltung der Transferstellen sollen durch den Leiter der Transferstelle im Hauptamt erfolgen. Aufträge hingegen können wahlweise im Hauptamt oder in Nebentätigkeit durchgeführt werden.

Ob diese Wahlmöglichkeit mit dem Konzept einer sich – nach Auslaufen der Projektförderung – selbst tragenden Transferstelle vereinbar ist, wurde bereits im Rahmen der vorausgegangenen Prüfung problematisiert.

Das Ministerium will nunmehr die vorrangige Finanzierung der Transferstellen aus Drittmitteln – insbesondere im Rahmen der Genehmigung von Nebentätigkeiten – sicherstellen.

Soweit die Abwicklung in Nebentätigkeit genehmigt wird, wird die Universität jeweils den tatsächlichen Umfang der Inanspruchnahme der Einrichtungen der Hochschule und der Transferstellen feststellen und das vorgeschriebene Nutzungsentgelt festsetzen.

2.7.2 Projektabwicklung

In einer Transferstelle wurden Drittmittel aus Kooperationen der Transferstelle, sonstige Drittmittel und Vergütungen aus Nebentätigkeit nicht getrennt verwaltet. Erlöse wurden unabhängig davon, ob Projekte im Rahmen der Transferstelle, des Fachbereichs oder in Nebentätigkeit abgewickelt wurden, als persönliche Einkünfte des Transferstellenleiters behandelt und gegenüber der zuständigen Finanzbehörde als zu versteuerndes Einkommen erklärt. Eine konkrete Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben auf die einzelnen Bereiche war im Rahmen der Prüfung vor Ort nicht möglich. Die Mittel wurden nach Angaben des Hochschulmitglieds für Forschungsprojekte verausgabt oder auf Drittmittelkonten der Universität überwiesen.

Entsprechend den Nebenbestimmungen zu den Zuwendungsbescheiden waren die eingeworbenen Mittel der Transferstelle für zusätzliche Investitionen oder zusätzliches Personal der Transferstelle zu verwenden. Diese Zweckbindung hätte eine getrennte Verwaltung erfordert. Eine Abwicklung von Projekten der Transferstelle in Nebentätigkeit war durch diese Regelung grundsätzlich ausgeschlossen.

Die abschließende Stellungnahme der Universität steht noch aus.

2.7.3 Gemeinkostenanteil

Die Rechnungen einer Transferstelle wiesen größtenteils einen sog. Gemeinkostenzuschlag in Höhe von 10 % der jeweiligen Tagessätze aus. Die vereinnahmten Beträge verblieben aber im Fachbereich.

Gemäß § 13 Abs. 6 UG stehen finanzielle Erträge aus Forschungsvorhaben, die in der Hochschule durchgeführt werden, insbesondere aus Einnahmen, die der Hochschule als Entgelt für die Inanspruchnahme von Personal, Sachmitteln und Einrichtungen zufließen, der Hochschule für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung.

Die Universität will die Höhe des als Kostenersatz für die Inanspruchnahme der universitären Infrastruktur abzuführenden Teils der Gemeinkostenzuschläge hochschulintern klären.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Einnahmen aus Drittmitteln im Landeshaushalt gesondert auszuweisen,
- b) das derzeitige Mittelabruf- und Verwendungsnachweisverfahren zu verbessern,
- c) bei privaten Auftraggebern kostendeckende Entgelte, einschließlich eines Gemeinkostenanteils, zu erheben,
- d) eine sorgfältige Mittelverwaltung im Sonderkontenverfahren und die Einhaltung der Zweckbindung der Mittel sicherzustellen,
- e) eine zinsbringende Anlage der durch Private zur Verfügung gestellten Drittmittel auch außerhalb des Sonderkontenverfahrens zuzulassen,
- f) eindeutige Vorgaben für die Umsatzsteuerpflicht zu erarbeiten,
- g) bei den Transferstellen die vorrangige Finanzierung aus Drittmitteln sicherzustellen.

Die Stellungnahmen des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung sowie der Universität sind unter Nr. 2 dargestellt.

Tz. 22 Organisation und Personaleinsatz der Staatlichen Studienseminare

Die Bemessung der Auslastung von Studienseminaren nach Maßgabe von Standards, die sich an der Zahl der aufzunehmenden Anwärter ausrichten, ist nicht sachgerecht.

Die Möglichkeit, anstelle von hauptamtlichen Fachleitern beauftragte Lehrkräfte einzusetzen, um die Ausbildungskapazitäten den wechselnden Anforderungen anzupassen, wurde generell und insbesondere an Studienseminaren für das Lehramt an Gymnasien zu wenig genutzt. Nur selten wurde geeigneten Fachleitern ein zweites Fachseminar übertragen.

Bei der Festsetzung der Unterrichtsverpflichtung der Fachleiter für das Fach Grundschulpädagogik wurden zu großzügige Maßstäbe angelegt.

Die Ermäßigung der Unterrichtsverpflichtung bei Übernahme mehrerer Fachseminare durch einen Fachleiter war nicht hinreichend geregelt.

Abweichend von der allgemeinen Regelung für Lehrer wurden Fachleitern zu hohe Altersermäßigungen eingeräumt.

Studienseminare werteten die Dauer der einzelnen Ausbildungsveranstaltungen unterschiedlich, um die in den Ausbildungsverordnungen vorgeschriebene Gesamtzahl zu erreichen.

An Studienseminaren für das Lehramt an Sonderschulen ergaben sich höhere Personalausgaben für die Fachleiter, weil der Ausbildungsaufwand für Anwärter zu hoch angesetzt war.

Fachseminare für Fächer mit geringen Anwärterzahlen wurden an zu vielen Standorten eingerichtet. Auch waren für dasselbe Fach an denselben Studienseminaren mehrere, zu kleine Fachseminare gebildet.

Die Praxis der Unterrichtsbesuche der Fachleiter zur Vorbereitung von Lehrproben in den Ausbildungsschulen war uneinheitlich.

1. Allgemeines

Die Anwärter für die Lehrämter an Schulen werden regelmäßig an einer Universität oder vergleichbaren Hochschule ²⁰²⁾ ausgebildet. Hierauf folgt ein Vorbereitungsdienst ²⁰³⁾ – getrennt nach Lehrämtern – an einem Studienseminar und einer Ausbildungsschule im Einzugsbereich des Studienseminars. Der Vorbereitungsdienst für die Lehrämter an Grund- und Hauptschulen, Sonderschulen und Realschulen dauert 18 Monate, für die Lehrämter an Gymnasien und berufsbildenden Schulen zwei Jahre.

Im Haushaltsplan 1997 waren insgesamt 1 925 Stellen für Anwärter ausgewiesen ²⁰⁴⁾. Die Anwärter wurden an 23 Studienseminaren ausgebildet.

Die Leitung der Ausbildung und die Aufsicht ²⁰⁵⁾ über die Studienseminare hat das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung.

Für jedes Studienseminar sind ein Seminarleiter und ein stellvertretender Seminarleiter bestellt. Ihnen und den Fachleitern obliegt die Ausbildung der Anwärter. Die Aufgaben sind im Einzelnen in der Dienst- und Konferenzordnung ²⁰⁶⁾ festgelegt.

202) Mit Ausnahme der Fachlehrkräfte und Lehrkräfte für Fachpraxis an berufsbildenden Schulen.

203) Laufbahnverordnung (LbVO) vom 26. Juni 1971 (GVBl. S. 143), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Mai 1995 (GVBl. S. 85):

§ 45 LbVO: Lehramt an Grund- und Hauptschulen
 § 47 LbVO: Lehramt an Sonderschulen
 § 49 LbVO: Lehramt an Realschulen
 § 63 LbVO: Lehramt an Gymnasien
 § 65 LbVO: Lehramt an berufsbildenden Schulen.

204) Einzelplan 15 Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung, Kapitel 15 25 Titel 422 05.

Beamte im Vorbereitungsdienst und Dienstanfänger für das Lehramt an	Zahl der Stellen
Gymnasien	390
berufsbildenden Schulen	320
Grund- und Hauptschulen	835
Sonderschulen	140
Realschulen	240
Zusammen:	1 925

205) § 85 Abs. 5 Schulgesetz (SchulG) vom 6. November 1974 (GVBl. S. 487), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Februar 1997 (GVBl. S. 53).

206) Dienst- und Konferenzordnung der Staatlichen Studienseminare vom 4. Mai 1993 (GAmtsbl. S. 319).

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung aller Staatlichen Studienseminare geprüft. Untersucht wurden insbesondere

- die Organisation,
- der Personalaufwand,
- die Bildung von Fachseminaren,
- die Ausbildungs- und Unterrichtsverpflichtung der Fachleiter,
- die Gewährung von Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden,
- die Ordnungsmäßigkeit der Ausbildung von Lehramtsanwärtern für das Lehramt an Grund- und Haupt- sowie Sonderschulen, Realschullehreranwärtern und Referendaren ²⁰⁷⁾, entsprechend den Landesverordnungen über die Ausbildung und Zweite Staatsprüfung ²⁰⁸⁾.

Die Prüfung umfasste insbesondere das zweite Halbjahr des Schuljahres 1996/1997. Soweit erforderlich, wurden auch Vorgänge aus früheren Jahren einbezogen.

2. Wesentliches Ergebnis der Prüfung

2.1 Kapazität und Auslastung der Ausbildungseinrichtungen

Die Kapazität der Ausbildungseinrichtungen wird im Wesentlichen bestimmt durch das Maß der Übereinstimmung des vorgehaltenen Fächerangebots im Studienseminar mit den im Einzugsbereich des Seminars verfügbaren Ausbildungsplätzen und Ausbildungsfächern an den Ausbildungsschulen. Die ausgewogene, wirtschaftliche Auslastung der so vorgegebenen Ausbildungskapazität hängt von der Zahl und den Studienfächern – einschließlich der Kombinationen – der jeweils nach Maßgabe der verfügbaren Stellen zur Ausbildung zugewiesenen Anwärter ab. Die einzelnen Bestandteile des Ausbildungssystems müssen in Übereinstimmung gebracht und laufend in Einklang gehalten werden.

Dies wird dadurch erschwert, dass ab dem Schuljahr 1996/1997 der „eigenständige Unterricht“ ²⁰⁹⁾ der Anwärter, der in den Ausbildungsfächern erteilt werden muss, ausgeweitet wurde und nunmehr die Unterrichtsleistung von Lehrern ersetzt. Seit August 1997 werden deshalb den Studienseminaren Gymnasien und Realschulen ²¹⁰⁾ bereits sechs Monate vor Abschluss eines Ausbildungsgangs die Anwärter eines neuen Ausbildungsgangs zugewiesen. Diese „Überlappung“ soll die Qualität und Kontinuität des eigenständigen Unterrichts der Anwärter sicherstellen ²¹¹⁾. Sie verschärft die Situation, dass die Studienseminare den vorher nicht bekannten Ausbildungsbedarf dennoch mit den vorhandenen Ressourcen abdecken müssen.

Wird nur die Zahl der Anwärter zugrunde gelegt, ergab sich – unabhängig von den übrigen relevanten Kriterien, insbesondere auch von den Besonderheiten der einzelnen Schularten – rein rechnerisch folgendes Bild: Studienseminare Grund- und Hauptschulen bildeten im Durchschnitt je 101 Anwärter aus, Studienseminare berufsbildende Schulen 82 Anwärter, Studienseminare Realschulen 78 Anwärter und Studienseminare Gymnasien 58 Anwärter.

207) Im Folgenden vereinfacht „Anwärter“ genannt.

208) Lehramtsbezogene Landesverordnungen über die Ausbildung und Zweite Staatsprüfung für die Lehramter an

- Grund- und Hauptschulen vom 11. Dezember 1984 (Amtsbl. 1985 S. 205), geändert durch Verordnung vom 21. April 1992 (GAmtsbl. S. 320) und vom 2. Dezember 1994 (GAmtsbl. 1995 S. 144);
- Sonderschulen vom 20. Mai 1993 (GAmtsbl. S. 476), geändert durch Verordnung vom 2. Dezember 1994 (GAmtsbl. 1995 S. 142);
- Realschulen vom 11. Dezember 1984 (Amtsbl. 1985 S. 212), geändert durch Verordnung vom 4. Dezember 1990 (Amtsbl. 1991 S. 163), vom 21. April 1992 (GAmtsbl. S. 323) und vom 2. Dezember 1994 (GAmtsbl. 1995 S. 143);
- Gymnasien vom 11. Dezember 1984 (Amtsbl. 1985 S. 220), geändert durch Verordnung vom 13. Dezember 1989 (Amtsbl. 1990 S. 153), vom 4. Dezember 1990 (Amtsbl. 1991 S. 163) und vom 9. Dezember 1992 (GAmtsbl. 1993 S. 184);
- berufsbildenden Schulen vom 11. Dezember 1984 (Amtsbl. 1985 S. 227), geändert durch Verordnung vom 14. Dezember 1989 (Amtsbl. 1990 S. 155) und vom 4. Dezember 1990 (Amtsbl. 1991 S. 163);

inzwischen alle ersetzt durch Landesverordnungen vom 27. August 1997 (GVBl. S. 335, GAmtsbl. S. 669).

209) „Eigenständiger Unterricht“ wird von den Anwärtern ohne Anwesenheit eines Ausbilders vor einer Klasse erteilt. Im Schuljahr 1995/1996 erteilten die Anwärter aller Schularten durchschnittlich 3,5 Wochenstunden eigenständigen Unterricht, der bei der Unterrichtsversorgung der Schule nicht als Unterricht gewertet wurde (vgl. Drucksache 13/237).

210) Zur Vereinfachung und besseren Lesbarkeit entfällt bei der Benennung der Studienseminare für die verschiedenen Lehramter im weiteren Text der Zusatz „für das Lehramt an“.

211) Die „Neu-Anwärter“ werden am Anfang ihrer Ausbildung in geringerem Umfang mit eigenständigem Unterricht betraut, die „Alt-Anwärter“ erteilen in entsprechendem Umfang mehr Unterrichtsstunden.

Das Ministerium sieht 60 Anwärter je Seminar als Standard für eine wirtschaftliche Auslastung an. Vorübergehend seien Überlasten in Kauf genommen worden, damit für Übergangszeiten keine weiteren Studienseminare eingerichtet werden mussten. Mittlerweile sei die durchschnittliche Auslastung bei den Studienseminaren Gymnasien auf 68 Anwärter gestiegen.

Die wirtschaftliche Auslastung der Ausbildungseinrichtungen ist nach Auffassung des Rechnungshofs nicht nach Standards zu bemessen. Sie ergibt sich vielmehr nach Maßgabe der Übereinstimmung von Studienseminaren, Ausbildungsschulen sowie der Fächerkombination der zentral zugewiesenen Anwärter. Die hierzu erforderliche Flexibilität muss von Studienseminar und Ausbildungsschule laufend gewährleistet werden. Es bedarf daher der ständigen Prüfung, inwieweit durch organisatorische Maßnahmen die Wirtschaftlichkeit der Ausbildungseinrichtungen im System der Studienseminare Gymnasien verbessert werden kann.

Soweit der Rechnungshof in seiner 1985 durchgeführten Prüfung²¹²⁾ für die Auslastung von 60 Anwärtern je Seminar ausgegangen war, ist diese Zahl wegen der zwischenzeitlichen Veränderungen und der gebotenen Flexibilität des Zusammenspiels der für die wirtschaftliche Auslastung maßgebenden Faktoren überholt.

2.2 Einsatz der Fachleiter

Neben hauptamtlichen Fachleitern sind an den Studienseminaren auch mit Ausbildungsaufgaben eines Fachleiters betraute Lehrkräfte tätig (lehrbeauftragte Fachleiter). Im Rahmen des Ausbildungsauftrags haben sie die gleichen Rechte und Pflichten wie hauptamtliche Fachleiter²¹³⁾.

Dem Ministerium ist zu folgen, dass sich – auch für geringer nachgefragte Fächer, in denen auf Dauer Ausbildungsbedarf besteht – zur Sicherstellung einer kontinuierlichen Ausbildungsarbeit auf hohem Niveau die hauptamtlichen Fachleiter bewährt haben.

Stark schwankender Bedarf und die Abdeckung vorübergehender Spitzenbelastungen erfordern ergänzend einen flexiblen Einsatz von Fachleitern. Das Institut des lehrbeauftragten Fachleiters entspricht insoweit in hohem Maße den Anforderungen, die an das notwendige Zusammenspiel für die wirtschaftliche Nutzung des Ausbildungssystems zu stellen sind.

Zum Stichtag 1. März 1997 waren von 604 Fachleitern 406 hauptamtlich und 198 aufgrund von Lehraufträgen beschäftigt. Dabei war insbesondere der Anteil der lehrbeauftragten Fachleiter an Studienseminaren Gymnasien mit zwei Prozent gering.

Bei der Bestellung zusätzlicher Fachleiter blieb außerdem oft unberücksichtigt, ob einem mehrfach qualifizierten Fachleiter ein weiteres Fachseminar hätte übertragen werden können.

Das Ministerium will im Vollzug des Haushalts 1998/1999 zehn Stellen für hauptamtliche Fachleiter nicht besetzen. Weitere Stellen würden mittelfristig nicht mehr beansprucht, so dass rund 20 % der derzeit im Haushaltsplan für den Gymnasialbereich ausgebrachten Stellen²¹⁴⁾ nicht mehr hauptamtlich besetzt werden sollen.

Damit die Nichtwiederbesetzung einer Fachleiterstelle nicht wahllos erfolge, müsse aufgrund der Fächer, ihrer Verteilung auf die Studienseminare, der Bedingungen an den Ausbildungsschulen sowie der Zahl der Anwärter die Umwidmung der Fachleiterstellen einer konkreten Planung zum Abbau von Doppelbesetzungen und zur Übernahme eines zweiten Fachseminars folgen. Diese Planung werde künftig Grundlage der Personalentwicklung im Bereich der hauptamtlichen und lehrbeauftragten Fachleiter sein.

Unabhängig davon werde bei jeder frei werdenden Fachleiterstelle geprüft, ob die Aufgabe von einem lehrbeauftragten Fachleiter wahrgenommen werden könne.

2.3 Ausbildungs- und Unterrichtsverpflichtung der Fachleiter

Fachleiter haben vorrangig eine Ausbildungsverpflichtung und ergänzend eine Unterrichtsverpflichtung²¹⁵⁾.

Der in den Schulen zu leistende Unterricht soll sicherstellen, dass die Fachleiter bei der Ausbildung der Anwärter den Bezug zur Schulpraxis nicht verlieren. Die Unterrichtsverpflichtung betrifft die zeitliche Differenz zwischen dem Umfang der Ausbildungstätigkeit im Studienseminar und der Gesamtarbeitszeit. Sie ist von der in Zeitstunden bemessenen Wochenarbeitszeit und dem in Lehrerwochenstunden definierten Regelstundenmaß abhängig.

212) Prüfungsmitteilung vom 15. August 1985.

213) Nr. 3.4.8 der Dienst- und Konferenzordnung der Staatlichen Studienseminare; Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung und Kultur vom 4. Mai 1993 (GAmtsbl. S. 319).

214) Im Haushaltsplan 1998/1999 sind bei Kapitel 15 25 Titel 422 01 für Fachleiter Gymnasien 142,75 Vollzeitstellen ausgewiesen.

215) Vgl. Nr. 3.4.5 der Dienst- und Konferenzordnung sowie Nr. 1.1 der Anlage zur Dienst- und Konferenzordnung.

Die Unterrichtsverpflichtung wird anhand der Dienst- und Konferenzordnung ermittelt. Maßgebend für ihren Umfang ist die Zahl der von einem Fachleiter auszubildenden Anwärter.

2.3.1 Unterrichtsverpflichtung der Fachleiter im Fach Grundschulpädagogik

In den Studienseminaren Grund- und Hauptschulen erhielten die Fachleiter für Grundschulpädagogik drei Entlastungsstunden wegen der im Verhältnis zu anderen Fachseminaren doppelten Zahl der Veranstaltungen. Zusätzlich wurde auch ein auf den einzelnen Anwärter bezogener Mehraufwand berücksichtigt. Hierzu wurden die Zahl der Anwärter mit dem Faktor 1,5 vervielfältigt und das Ergebnis aufgerundet. Die so erhöhte Anwärterzahl war Grundlage für die Ermittlung der Unterrichtsverpflichtung.

Bei den örtlichen Erhebungen waren allerdings keine allgemein auf den einzelnen Anwärter bezogenen Mehraufwendungen, wie z. B. erhöhte Fallzahlen bei Unterrichtsbesuchen, festzustellen.

Das Ministerium hat nunmehr die Unterrichtsverpflichtung der Fachleiter im Fach Grundschulpädagogik neu festgelegt und in die Dienst- und Konferenzordnung aufgenommen. Der Festlegung liegt zwar eine 1,5-fache Gewichtung für Fachseminare und Anwärter zugrunde, die zusätzlichen Entlastungsstunden und die Aufrundungen sind aber entfallen. Durch die Neuregelung erhöht sich die rechnerische Ausbildungskapazität um über 14 %.

2.3.2 Ermäßigung der Unterrichtsverpflichtung nach besonderer Regelung

Fachleiter erhielten bei Übernahme mehrerer Fachseminare eine Ermäßigung der Unterrichtsverpflichtung nach „besonderer Regelung“.

Der Rechnungshof hat vor Ort zahlreiche, sehr unterschiedliche besondere Regelungen angetroffen. Sie waren als Einzelregelungen meist auf die jeweilige Schulart zugeschnitten und oft nicht präzise gefasst. Rechtsunsicherheit und eine unterschiedliche Praxis waren die Folge.

Das Ministerium beabsichtigt, gemeinsam mit der Änderung der Dienst- und Konferenzordnung, die Vergabe von Anrechnungssunden bei der Übernahme mehrerer Fachseminare einheitlich zu regeln.

2.3.3 Altersermäßigung

Das Ministerium hatte eine von der allgemeinen Regelung für Lehrer abweichende Gewährung der Altersermäßigung für Fachleiter zugelassen. Die Unterrichtsverpflichtung war dadurch um insgesamt 115 Wochenstunden zu niedrig.

Inzwischen hat das Ministerium mitgeteilt ²¹⁶⁾, dass ab 1. Februar 1998 keine Ausnahmeregelung mehr gelte. Die Anlage zur Dienst- und Konferenzordnung werde entsprechend ergänzt.

2.4 Ausbildung im Studienseminar und in den Schulen

2.4.1 Anzahl und Dauer der Ausbildungsveranstaltungen

Studienseminare werteten die Dauer der einzelnen Ausbildungsveranstaltungen unterschiedlich, um die in den Ausbildungsverordnungen vorgeschriebene Gesamtzahl zu erreichen. So wurden z. B. dreistündige Sitzungen als eine Veranstaltung, von anderen Studienseminaren als zwei Veranstaltungen gezählt. Für die Studienseminare desselben Lehramts widersprach dies der Einheitlichkeit der Ausbildung.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass ein einheitlicher Rahmen für die Dauer der Ausbildungsveranstaltungen wegen der Besonderheiten der Ausbildungen in den einzelnen Lehrämtern nicht möglich sei. Es will aber – getrennt nach Lehrämtern – einen Rahmenplan für die Dauer der Ausbildungsveranstaltungen erarbeiten, wobei Zeitaufwand, Reisekosten und vergleichbare Bedingungen für die Anwärter beachtet werden sollen.

2.4.2 Zahl der Ausbildungsfälle

Jeder Anwärter wird in mehreren Fächern ausgebildet und nimmt in jedem Fach an einem Fachseminar teil. Das hat zur Folge, dass jedem Anwärter rechnerisch mehrere sog. Ausbildungsfälle zuzurechnen sind. An Studienseminaren Sonder-schulen wurde die Zahl der Ausbildungsfälle je Anwärter zu hoch angesetzt. Bei einem Studienseminar führte ein Anwärter rechnerisch zu rund sieben Ausbildungsfällen. Dies findet in der Ausbildungs- und Prüfungsordnung keine Grundlage. Im Vergleich zu Studienseminaren anderer Lehrämter ergaben sich dreifach höhere Fachleiterpersonalkosten je Anwärter.

Das Ministerium hat inzwischen vorgesehen, die Zahl der Ausbildungsfälle je Anwärter im Sonderschulbereich auf das nach der Ausbildungs- und Prüfungsordnung zutreffende Maß zu reduzieren.

216) Schreiben vom 14. Januar 1998, Az.: 15511- Tgb.-Nr. 913/97.

2.4.3 Bildung zu kleiner Fachseminare

Von insgesamt 542 Fachseminaren hatten 126 – also über 23 % – nur einen bis vier Anwärter. 12 % der Fachseminare in Studienseminaren Grund- und Hauptschulen hatten weniger als fünf Teilnehmer, in den Studienseminaren Realschulen waren es 19 %, in den Studienseminaren Sonderschulen 23 %, in den Studienseminaren berufsbildende Schulen 42 % und in den Studienseminaren Gymnasien 46 %.

Der Bildung kleiner Fachseminare lagen insbesondere folgende Ursachen zugrunde:

- Fachseminare für Fächer mit geringen Anwärterzahlen wurden in zu vielen Studienseminaren eingerichtet.

Ein flächendeckendes Angebot aller Fächer ist zu aufwendig. Anwärter mit Fächerkombinationen, die selten belegte Fächer einschließen, können an wenigen Standorten zentralisiert werden. Dies ist möglich, weil die Anwärter selten belegte Fächer meist mit „Massenfächern“, z. B. Deutsch, Englisch usw. kombinieren, die an allen Standorten angeboten werden.

Die Ausbildung in selten belegten Fächern sollte daher künftig, soweit wie rechtlich und – auch im Hinblick auf die Ausbildungsschulen – tatsächlich möglich, zentralisiert und die Zuweisung der Anwärter zu den Studienseminaren noch stärker danach ausgerichtet werden, dass möglichst wenig kleine Fachseminare gebildet werden müssen.

- Mehrere Fachseminare für dasselbe Fach wurden im selben Studienseminar eingerichtet.

In den Studienseminaren Gymnasien wurden in 20 Fällen, in Studienseminaren Realschulen sowie Grund- und Hauptschulen in jeweils sechs Fällen mehr Fachseminare gebildet als nach den Anwärterzahlen erforderlich gewesen wären. So gab es zum Beispiel für ein Fach zwei Fachseminare mit jeweils vier Anwärtern, obwohl bis zu 14 Anwärter in einem Fachseminar ausgebildet werden können.

Allein die Differenzierung der Ausbildung im Fach Sport nach Jungen und Mädchen im Gymnasialbereich hatte zur Folge, dass für 37 Anwärter an sechs Standorten elf Fachseminare gebildet wurden.

Die Bildung zu kleiner Fachseminare erhöht die Kosten der Ausbildung und mindert die verbleibende Unterrichtsverpflichtung. Diesen wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist Rechnung zu tragen. Sie sind gegen mögliche Nachteile abzuwägen, die sich für die innerbetrieblichen Abläufe und die Ausbildungsqualität dadurch ergeben können, dass Fachleiter vorübergehend nicht in der Ausbildung tätig sind.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es sei vorgesehen, Fächer mit geringer Anwärterzahl und Doppelbesetzungen in den Fachseminaren zu reduzieren. Ziel sei, bei den Studienseminaren Gymnasien nur die absolut notwendigen Fachleiterstellen wieder zu besetzen. Ferner werde die geteilte Ausbildung im Fach Sport für Jungen und Mädchen zum jeweils nächstmöglichen Zeitpunkt aufgegeben.

2.4.4 Unterrichtsbesuche der Fachleiter in den Schulen

Die Praxis der Unterrichtsbesuche der Fachleiter zur Vorbereitung von Lehrproben in den Ausbildungsschulen war uneinheitlich. Sie reichte von einem bis zu sechs beratenden Unterrichtsbesuchen. Dies hatte erhebliche Auswirkungen auf Unterrichtsausfall und Reisekostenaufwand. Vorgaben bestanden nur für den Bereich Gymnasien.

Das Ministerium will nunmehr für alle Schularten Rahmenvorgaben erarbeiten, wobei zwei Unterrichtsbesuche vor Lehrproben der Richtwert sein sollen.

3. Folgerungen

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) zu prüfen, ob und wie die Wirtschaftlichkeit der Ausbildungseinrichtungen im System der Studienseminare Gymnasien verbessert werden kann,
- b) im Rahmen des fachlich Vertretbaren den Anteil der lehrbeauftragten Fachleiter, insbesondere im Bereich der Gymnasien, zu erhöhen und entbehrliche Stellen für Fachleiter abzubauen,
- c) stärker von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, mehrfach qualifizierte Fachleiter zusätzlich mit der Übernahme der Ausbildungstätigkeit in ihrem weiteren Fach zu beauftragen,
- d) die Angemessenheit der Unterrichtsverpflichtung und den Umfang der Entlastung im Fach Grundschulpädagogik zu überprüfen,
- e) die Ermäßigung der Unterrichtsverpflichtung für Fachleiter bei Übernahme mehrerer Fachseminare einheitlich zu regeln und auf die Einhaltung der Vorschriften zur Gewährung von Altersermäßigungen zu achten,
- f) die Dauer der Ausbildungsveranstaltungen nach Maßgabe der Besonderheiten der einzelnen Lehrämter einheitlich zu bewerten,

- g) die Zahl der Ausbildungsfälle im Bereich Sonderschulen auf das nach der Ausbildungs- und Prüfungsordnung erforderliche Maß zu reduzieren,
- h) Fachseminare für selten belegte Fächer möglichst zu zentralisieren und die Bildung mehrerer kleiner Fachseminare für dasselbe Fach im selben Studienseminar so weit wie möglich zu vermeiden,
- i) für alle Schularten Rahmenvorgaben für die Zahl der beratenden Unterrichtsbesuche der Fachleiter zu erarbeiten.
- Die Stellungnahme des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung ist unter Nr. 2 dargestellt.

Speyer, 21. Dezember 1998
Rechnungshof
Rheinland-Pfalz
Dr. Paul Georg Schneider
Präsident