



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Jahresbericht 2024

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

Telefon: 06232 617-444
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de

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



Inhaltsübersicht

	Seite
Zusammenfassende Darstellung der wesentlichen Prüfungsergebnisse	5
Vorbemerkungen	13
1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2022	14
2 Abwicklung des Landeshaushalts 2022	21
3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - geplante Investitionen umsetzen, mit Rücklagenbeständen Schulden tilgen -	35
4 Stellenbesetzungsverfahren beim Ministerium des Innern und für Sport - Defizite bei Einstellungsverfahren, Beurteilungen unzureichend differenziert -	78
5 Besteuerung von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung - fortbestehende Mängel bei der Bearbeitung, fehlerhafte Datengrundlagen, unzureichende Dokumentation und Aktenführung -	86
6 Anwendung ausgewählter Bereiche des Tarifrechts beim Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz - Mängel bei der Anwendung des Tarifrechts, lückenhafte Aktenführung -	97
7 Abrechnung von Baumaßnahmen an Landesstraßen beim Landesbetrieb Mobilität Trier - ungenaue Kostenansätze, Überschreitung von Bauzeiten und mangelhaftes Schlussrechnungsmanagement -	104
8 Zustand der Landkreis-Brücken und Erhaltung durch den Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz - Prüfungsintervalle nicht eingehalten, riskante Erhaltungsstrategie, mangelhafte Unterhaltung und hoher Erhaltungsbedarf -	110
9 Erhaltung des Landesstraßennetzes - zunehmender Anteil sehr schlechter Straßen, Investitionsbedarf weiter gestiegen, zu wenige Maßnahmen umgesetzt -	119
10 Radweg an der Landesstraße 50 zwischen Bruch und Dreis - zweit teuerstes Radwegeprojekt des Landes ohne Bedarfsnachweis, Sicherheitsdefizite im bautechnischen Entwurf -	128
11 Zuweisungen nach dem früheren Kindertagesstättengesetz - fehlende oder erheblich verspätete Abrechnungen der Personalkosten -	139
12 Einsatz von Förderschullehrkräften - Grundlagen zur Feststellung des Personalbedarfs fehlten -	146
13 Rückbau von Windenergieanlagen - fehlende landesrechtliche Regelungen, unzureichende finanzielle Absicherung und ungenügende Überwachung -	155
14 Wirtschaftsführung des Landesbetriebs Landesforsten Rheinland-Pfalz - Haushaltsgesetzgeber und Aufsicht unzureichend informiert, unbegründet hohe Rücklagen und Haushaltsreste, keine mittelfristige Finanzplanung -	164
15 Rheinland-Pfälzische Technische Universität, Campus Kaiserslautern - Sanierungsstau, zu geringe Instandhaltungsmittel und Vergabeverstöße -	172

16	Ausgewählte Bereiche des Landeskrankenhauses - Überschreitung des Kernversorgungsauftrags, Medizinisches Versorgungszentrum unwirtschaftlich, fehlende Abrechnungen und unzureichendes Controlling -	182
17	Zentrum für Fernstudien im Hochschulverbund - veränderte Rahmenbedingungen für Fernstudiengänge, unzureichende Haushaltsangaben und finanzielle Risiken -	189
18	Campus Company GmbH - Aufsicht über die übertragenen Aufgaben nicht sichergestellt, Mängel im Zuwendungsverfahren, Beteiligung des Landes nicht mehr erforderlich -	199
19	Ausgewählte mittelbare Beteiligungen des Landes - haushaltsrechtliche Vorgaben nicht beachtet, Mängel bei der Steuerung und Kontrolle der Unternehmen -	206
20	Rückschau: Was wurde aus Prüfungen früherer Jahresberichte?	216

Anlagen zu dem Beitrag Nr. 3

- Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung -

- 1 Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- 2 Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen
- 3 Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben nach Hauptgruppen unterteilt
- 4 Ausgewählte Einnahmen und Ausgaben sowie Finanzierungssalden und Schulden je Einwohner - Kernhaushalte der Flächenländer -
- 5 Kennzahlen und Definitionen zur Analyse von Haushaltsplan und Haushaltsrechnung
- 6 Übersichtskarten zu haushaltswirtschaftlichen Kennziffern

Abkürzungen

Anh.	Anhang
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
IT	Informationstechnik
LHO	Landeshaushaltsordnung
MinBl.	Ministerialblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz
OGr.	Obergruppe
Rn.	Randnummer
Tz.	Teilziffer
vorl. Ist	vorläufiges Ist
VV-LHO	Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der Landeshaushaltsordnung

Länderkürzel (Bundesländer)

BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
BE	Berlin
BB	Brandenburg
HB	Bremen
HH	Hamburg
HE	Hessen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
SH	Schleswig-Holstein
TH	Thüringen

Wesentliche Prüfungsergebnisse

Nr. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2022

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- keine wesentlichen Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2022 und den Büchern sowie in anderen Nachweisen aufgeführten Beträgen und Angaben festgestellt, die für die Entlastung von Bedeutung sein könnten,
- keine wesentlichen Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht belegt waren.

Nr. 2 Abwicklung des Landeshaushalts 2022

Die Haushaltsrechnung 2022 schloss mit einem Finanzierungsüberschuss von 1.188 Mio. € ab. Dieser Überschuss wurde zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt in Höhe von 200 Mio. € verwendet. Weiterhin wurden den Rücklagen per saldo 988 Mio. € zugeführt.

Im Vergleich zum Vorjahr sanken die bereinigten Einnahmen insbesondere aufgrund geringerer Steuereinnahmen und Zuweisungen um 5,5 % auf 21,7 Mrd. € und die bereinigten Ausgaben um 0,8 % auf 20,5 Mrd. €.

Die Ausgabereste - brutto - erhöhten sich gegenüber 2021 um 497 Mio. € auf 3,3 Mrd. €. Seit 2013 haben sich die Ausgabereste mehr als verdreifacht. Die stetig steigenden Ausgabereste beeinträchtigen die Transparenz des Haushalts und stellen Risiken für den Haushaltsvollzug dar.

Die Bruttokreditaufnahmen für den Landeshaushalt einschließlich Umschuldungen und für die Betriebshaushalte von insgesamt 4,1 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

Nr. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - geplante Investitionen umsetzen, mit Rücklagenbeständen Schulden tilgen -

Die in der Landesverfassung verankerte Schuldenregel schreibt seit dem Jahr 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vor. Die Haushaltsrechnung 2022 wies diesen mit einer strukturellen Netto-Tilgung von 246 Mio. € nach.

Der Finanzierungsüberschuss von 1.188 Mio. € resultierte im Wesentlichen aus Steuermehreinnahmen. Er wurde weit überwiegend zur Aufstockung von Rücklagen um 988 Mio. € verwendet. In Höhe von 200 Mio. € erfolgte die Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt.

Der Schuldenstand des Landes verringerte sich um 205 Mio. € auf 31,0 Mrd. €. Die Pro-Kopf-Verschuldung von Rheinland-Pfalz lag mit 6.709 € um 14 % über dem Länderdurchschnitt.

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

Im Haushaltsjahr 2023 wurden erneut aus Überschüssen überwiegend Rücklagen gebildet, statt Schulden zu tilgen. Der Finanzierungsüberschuss betrug nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 990 Mio. €. Davon wurden per saldo 790 Mio. € zur Aufstockung von Rücklagen und 200 Mio. € zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt verwendet. Die strukturelle Netto-Tilgung betrug 210 Mio. €. Die aus dem Kernhaushalt finanzierten Investitionen lagen um 460 Mio. € (30 %) unter den Planungen.

Die Mittel der Haushaltssicherungsrücklage von 3,6 Mrd. € Ende 2023 sollten - über die geplante Verwendung von 0,5 Mrd. € für die Tilgung kommunaler Liquiditätskredite hinaus - teilweise zur Tilgung von Krediten genutzt werden. Schon aufgrund des hohen Rücklagenbestandes sollte auf kreditfinanzierte Rücklagenzuführungen verzichtet werden.

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

**Nr. 4 Stellenbesetzungsverfahren beim Ministerium des Innern und für Sport
- Defizite bei Einstellungsverfahren, Beurteilungen unzureichend differenziert -**

Die Einstellungsverfahren beim Ministerium wiesen Defizite auf:

- Die Stellenausschreibungen unterschieden nicht immer zwischen zwingenden und fakultativen Anforderungen an die Bewerberinnen und Bewerber.
- Zur Ermittlung des Leistungsstands der Bewerberinnen und Bewerber wurde teilweise nicht auf aktuelle dienstliche Beurteilungen oder Arbeitszeugnisse zurückgegriffen.
- In zahlreichen Auswahlentscheidungen waren die wesentlichen Erwägungen nicht vollständig schriftlich dokumentiert.

Die Anlassbeurteilungen in Beförderungsverfahren waren nicht hinreichend differenziert. In den Jahren 2019 bis 2022 erreichten zwischen 72 % und 91 % der Beurteilten die höchste Bewertungsstufe. Dadurch verloren die dienstlichen Beurteilungen ihre Bedeutung als Auswahlinstrument für die Vergabe von Beförderungsstellen.

Die Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht für Stellen von Beamtinnen und Beamten waren zu weitgehend. Eine Ausschreibungspflicht für Stellen von Tarifbeschäftigten im Landesdienst war einfachgesetzlich und tarifvertraglich grundsätzlich nicht vorgesehen.

**Nr. 5 Besteuerung von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung
- fortbestehende Mängel bei der Bearbeitung, fehlerhafte Datengrundlagen, unzureichende Dokumentation und Aktenführung -**

Die im Jahresbericht 2007/2008 vom Rechnungshof aufgezeigten Mängel bei der Besteuerung von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung bestanden im Wesentlichen fort. Steuerliche Sachverhalte wurden weiterhin häufig nicht hinreichend geprüft. Dies betraf insbesondere die erstmalige Veranlagung dieser Einkünfte.

Der Steuerfestsetzung zugrunde liegende Datenbestände waren unvollständig und fehlerhaft. Daher war die Wirksamkeit des automatisierten Risikomanagementsystems eingeschränkt und es wurden unzutreffende Bearbeitungshinweise ausgegeben.

Arbeitshilfen für die Bearbeitung von Steuerfällen mit erstmaligen Einkünften aus Vermietung und Verpachtung sowie für die steuerrechtliche Aufteilung des Kaufpreises für bebaute Grundstücke wurden von den Finanzämtern nur in wenigen Fällen genutzt.

Vorgaben zur Dokumentation der Bearbeitung der Steuerfälle wurden nicht beachtet. Die Führung der Steuerakten entsprach nicht den Anforderungen.

**Nr. 6 Anwendung ausgewählter Bereiche des Tarifrechts beim Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz
- Mängel bei der Anwendung des Tarifrechts, lückenhafte Aktenführung -**

Der Landesbetrieb Mobilität gewährte neu eingestellten Beschäftigten häufig zu hohe Erfahrungsstufen oder berücksichtigte unzulässig Zeiten, die zu vorzeitigen Stufenaufstiegen führten. Überzahlungen waren die Folge.

Zulagen gewährte der Landesbetrieb teilweise tarifwidrig und oftmals ohne den Nachweis des Vorliegens der Voraussetzungen.

Bindende Hinweise des Ministeriums der Finanzen zur Durchführung des Tarifvertrags und zur Dokumentation wurden nicht durchgängig beachtet.

Die Eingruppierung von Beschäftigten war teilweise fehlerhaft. Erforderliche Arbeitsplatzbeschreibungen lagen häufig nicht vor.

Nr. 7 Abrechnung von Baumaßnahmen an Landesstraßen beim Landesbetrieb Mobilität Trier
- ungenaue Kostenansätze, Überschreitung von Bauzeiten und mangelhaftes Schlussrechnungsmanagement -

Das Projektsteuerungssystem MaViS, dessen landesweite Einführung die Landesregierung 2020 angekündigt hatte, war beim Landesbetrieb Mobilität Trier immer noch nicht im Einsatz.

Die Kostenansätze für Baumaßnahmen an Landesstraßen waren bei der Aufnahme in das Bauprogramm vielfach zu ungenau und entsprachen damit nicht den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung.

Aufgrund mangelhafter Leistungsverzeichnisse erhielt nicht immer das wirtschaftlichste Angebot den Zuschlag. Nachträge wurden erforderlich und gefährdeten die Kostensicherheit.

Die regelmäßige Überschreitung von Bauzeiten beeinträchtigte die Planung anschließender Baumaßnahmen, belastete die Verkehrsteilnehmer und band unnötig lange Personal.

Die Auftragnehmer reichten Schlussrechnungen nicht fristgerecht ein, der Landesbetrieb Mobilität Trier prüfte diese ebenfalls nicht fristgerecht. Lange Bearbeitungszeiten bergen die Gefahr, dass Sachfragen nicht mehr geklärt werden und es so zu wirtschaftlichen Nachteilen für das Land kommt.

Nr. 8 Zustand der Landkreis-Brücken und Erhaltung durch den Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz
- Prüfungsintervalle nicht eingehalten, riskante Erhaltungsstrategie, mangelhafte Unterhaltung und hoher Erhaltungsbedarf -

Der Brückenzustand hatte sich seit 2009 verschlechtert. Ein Drittel der Brückenfläche befand sich in einem nur noch ausreichenden bis ungenügenden Zustand.

Der Landesbetrieb Mobilität führte die für die Gewährleistung der Stand- und Verkehrssicherheit erforderlichen Brückenprüfungen in 20 % der Fälle mit mehr als einem halben Jahr Verspätung durch.

Er verfolgte eine riskante Erhaltungsstrategie. Außerplanmäßige Brückensperrungen waren die Folge.

Erforderliche Planungen für Ersatzbauten lagen nicht immer rechtzeitig vor, sodass Brücken längerfristig gesperrt werden mussten.

Die Pflege und Unterhaltung von Brücken wurde vernachlässigt. Durch defekte Entwässerungssysteme und Bewuchs entstanden Folgeschäden in Form von Rissen, Korrosion und Abplatzungen.

Aufgrund des Erhaltungsstaus und der altersbedingten Sanierungen der Brücken, insbesondere aus den 1960er- und 1970er-Jahren, zeichnet sich nach Einschätzung des Landesbetriebs Mobilität ein Erhaltungsbedarf von bis zu 152 Mio. € in den nächsten zehn Jahren ab. Danach müssten die jährlichen Investitionen bei gleichbleibendem Brückenbestand mehr als verfünffacht werden.

Nr. 9 Erhaltung des Landesstraßennetzes
- zunehmender Anteil sehr schlechter Straßen, Investitionsbedarf weiter gestiegen, zu wenige Maßnahmen umgesetzt -

Der Anteil der Landesstraßen, die sich in einem sehr schlechten Zustand befanden, betrug zuletzt 38 %.

Der Investitionsbedarf konnte nicht abgebaut werden und lag 2019 bereits bei einer Milliarde Euro.

Der Investitionsplan für den Landesstraßenbau der Jahre 2019 bis 2023 deckte den Investitionsbedarf nur zu 56 %. Es gelang nicht, alle vorgesehenen Vorhaben umzusetzen.

Die aufgestellten Bauprogramme sahen nicht genügend Mittel vor, um den Zustand der Straßen zu erhalten. Die darin festgelegten Maßnahmen konnten zum Teil nicht verwirklicht werden.

Eine umsetzbare Strategie zum Erhalt und zur Verbesserung des Straßenzustands war weiterhin nicht erkennbar.

**Nr. 10 Radweg an der Landesstraße 50 zwischen Bruch und Dreis
- zweit teuerstes Radwegeprojekt des Landes ohne Bedarfsnachweis, Sicherheitsdefizite im bautechnischen Entwurf -**

Die Planung für den 3,9 km langen Radweg zwischen Bruch und Dreis wurde mit 49 anderen Radwegeprojekten in den aktuellen Investitionsplan aufgenommen, obwohl sie in der Bewertung des Landesbetriebs Mobilität nur Rang 107 von 134 belegte.

Trotz einer späteren Vervielfachung der Kosten auf 3,4 Mio. € wurde das Projekt keiner grundlegenden Überprüfung unterzogen. Die Planung wies damit die zweithöchsten Baukosten aller 50 Radwegeprojekte des aktuellen Investitionsplans 2019-2023 des Landes auf.

Für den Radverkehr konnte auf der Landesstraße 50 hinsichtlich der Verkehrssicherheit keine Gefahrenlage und somit auch kein Maßnahmenbedarf nachgewiesen werden.

Die Planungen wiesen Sicherheitsdefizite und Gefährdungen vor allem für die weit abseits der Landesstraße 50 im Wald geführten Wegeabschnitte auf, die sich auf 40 % der Gesamtwegelänge erstreckten. Dies stellt die Akzeptanz durch den Radverkehr infrage.

Die mit dem Radwegebau bezweckte Entflechtung vom Straßenverkehr erwies sich ebenso wie die vom Landesbetrieb Mobilität angenommene überregionale Netzbedeutung insgesamt als fragwürdig. Bereits angrenzende Wegebauabschnitte werden den Anforderungen für Hauptverbindungen mit überregionaler Netzbedeutung im Alltagsradverkehr nicht gerecht.

Die Voraussetzungen für eine Finanzierung und Baulastträgerschaft durch das Land waren überwiegend nicht erfüllt.

**Nr. 11 Zuweisungen nach dem früheren Kindertagesstättengesetz
- fehlende oder erheblich verspätete Abrechnungen der Personalkosten -**

Das Land gewährte Zuweisungen zu den Personalkosten der Kindertagesstätten an die örtlichen Träger der Jugendhilfe. Das für die Bewilligung zuständige Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung

- wirkte nicht ausreichend auf die fristgerechte Vorlage der von ihm zu prüfenden Gesamtverwendungsnachweise hin,
- prüfte vorgelegte Verwendungsnachweise teilweise mit erheblicher Verzögerung,
- gewährte Zuweisungen trotz verfristeter vorgelegter Gesamtverwendungsnachweise,
- plante bei fehlenden oder unvollständig vorgelegten Gesamtverwendungsnachweisen eine Abrechnung nach Aktenlage und
- unterrichtete die Kommunalaufsicht nicht, obwohl die örtlichen Träger der Jugendhilfe durch unterlassene Vorlage von Gesamtverwendungsnachweisen entgegen haushaltsrechtlicher Vorschriften kalkulierte Einnahmen in Höhe von 109 Mio. € nicht geltend gemacht hatten.

Nr. 12 Einsatz von Förderschullehrkräften

- Grundlagen zur Feststellung des Personalbedarfs fehlten -

Zur Ermittlung einer angemessenen Personalausstattung für Förder- und Beratungszentren und ihre Stammschulen für Beratung fehlte u. a. die erforderliche Datengrundlage. Insbesondere

- war das für die Förder- und Beratungstätigkeiten zur Verfügung stehende Zeitvolumen nicht formell festgelegt,
- fehlten einheitliche Vorgaben zur Erfassung der Tätigkeiten und Arbeitszeiten sowie eine dafür geeignete IT-Unterstützung,
- waren die für Förder- und Beratungszwecke vorgesehenen Lehrerwochenstunden statistisch nicht erfasst,
- stand eine formelle Regelung zu den Anrechnungsstunden für Koordinierungs- und Leitungsaufgaben der Leitungen der Förder- und Beratungszentren noch aus.

An den Schwerpunktschulen fehlten objektive Kriterien für die Zuweisung zusätzlicher Lehrerwochenstunden zur Unterstützung des inklusiven Unterrichts.

Sonderpädagogisches Personal wurde nicht immer entsprechend seiner lehramtspezifischen Qualifikation und der zweckgebundenen Personalzuweisung eingesetzt.

Ausfälle und Vertretungen von Regel- oder von Förderunterricht waren nicht hinreichend nachvollziehbar.

Nr. 13 Rückbau von Windenergieanlagen

- fehlende landesrechtliche Regelungen, unzureichende finanzielle Absicherung und ungenügende Überwachung -

Mit der endgültigen Aufgabe der Nutzung endet der Bestandsschutz einer im Außenbereich genehmigten Windenergieanlage. Diese ist dann einschließlich ihrer Nebenanlagen zu entfernen. Konkrete Vorgaben des für Umwelt zuständigen Ministeriums zum Umfang der Rückbauverpflichtung des Betreibers fehlten. In der Folge waren die Regelungen in den Genehmigungsbescheiden für nach 2004 genehmigte Windenergieanlagen uneinheitlich und unzulänglich. Es war nicht sichergestellt, dass der Außenbereich wirksam vor unzulässiger Bebauung geschützt wird:

- Teilweise fehlte eine wirksame Verpflichtungserklärung des Antragstellers zum Rückbau, die eine Voraussetzung für die Errichtungsgenehmigung ist.
- Die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit, den Umfang des Rückbaus in den Nebenbestimmungen zur Genehmigung konkret festzulegen, blieb überwiegend ungenutzt.
- Die Höhe der Sicherheitsleistung entsprach in den meisten Fällen nicht den Kosten für den vollständigen Rückbau der Windenergieanlagen und ihrer Nebenanlagen. Die von der Rechtsprechung hierzu entwickelten Grundsätze wurden nicht beachtet.
- Allein für die in die Prüfung einbezogenen Windenergieanlagen waren die Sicherheitsleistungen um 26 Mio. € zu niedrig festgesetzt. Dadurch besteht ein erhebliches Kostenrisiko für die öffentlichen Haushalte.

Auch die Genehmigungen der vor 2004 zugelassenen Windenergieanlagen enthielten keine oder nur ungenügende Nebenbestimmungen zum Rückbau. Die Rückbaukosten waren entweder gar nicht oder nicht ausreichend abgesichert. Dies stellt ein finanzielles Risiko allein bei den geprüften Anlagen von über 16 Mio. € dar.

Bei stillgelegten oder rückgebauten Windenergieanlagen fehlten überwiegend die Stilllegungsanzeigen und vielfach die notwendigen Baugenehmigungen. Die Überwachung des Rückbaus war mangelhaft.

**Nr. 14 Wirtschaftsführung des Landesbetriebs Landesforsten Rheinland-Pfalz
- Haushaltsgesetzgeber und Aufsicht unzureichend informiert, unbegründet
hohe Rücklagen und Haushaltsreste, keine mittelfristige Finanzplanung -**

Der Landesbetrieb Landesforsten wird weit überwiegend mit Zuschussmitteln des Landes finanziert. In den Jahren 2023 und 2024 sind 106 Mio. € pro Jahr vorgesehen. Die Wirtschaftspläne enthielten nicht alle notwendigen Angaben. Erläuterungen fehlten vollständig. Eine Bewertung der Finanzplanungen, der wirtschaftlichen Lage und des Zuschussbedarfs war damit für den Haushaltsgesetzgeber und die Aufsicht nicht möglich.

Langfristige finanzielle Folgen eingetretener Schäden sowie erkannter Risiken - etwa durch den Klimawandel - waren nicht in einer mittelfristigen Finanzplanung abgebildet.

Der Landesbetrieb rief die Landeszuschüsse über seinen Bedarf hinaus ab. Die daraus resultierenden Jahresüberschüsse führte er regelmäßig der freien Rücklage zu. Sie belief sich Ende 2022 auf 22 Mio. €. Zusätzlich zu Kreditzinsen des Landes fielen hierfür von 2014 bis 2022 beim Landesbetrieb 465.000 € für Verwarentgelte (sogenannte Strafzinsen) an. Außerdem fehlte die schriftliche Zustimmung des Ministeriums der Finanzen zur Verwendung gesperrter Mittel.

Nicht abgerufene Zuschussmittel von 25,4 Mio. € wurden als Haushaltsreste übertragen. Eine schriftliche Begründung für die Erforderlichkeit der Mittel im folgenden Haushaltsjahr fehlte.

Eine strikte organisatorische und personelle Trennung zwischen Bediensteten des Landesbetriebs und der Aufsicht war nicht sichergestellt. Eine unterjährige bedarfsgerechte Berichterstattung gegenüber der Aufsicht fehlte.

**Nr. 15 Rheinland-Pfälzische Technische Universität, Campus Kaiserslautern
- Sanierungsstau, zu geringe Instandhaltungsmittel und Vergabeverstöße -**

Die überwiegend in den 1970er- und 1980er-Jahren errichteten Gebäude der Rheinland-Pfälzischen Technischen Universität Kaiserslautern wiesen erhebliche Mängel im Bereich Brandschutz, Energieeffizienz, Innenausbau sowie bei technischen Anlagen auf. Sie bedürfen weitgehend einer Grundsanierung.

Für eine sachgerechte Instandhaltung fehlten rechnerisch jährlich 31 Mio. €. Weitere Hochschulen in Rheinland-Pfalz wiesen nach anderen Prüfungen ebenfalls erhebliche Instandhaltungsmängel auf. Ein landeseigenes Hochschulbauprogramm, um den Sanierungsstau kontinuierlich und planvoll abzubauen, existierte nicht.

Der derzeitige Gebäudebestand genügte der Zielsetzung des Landesklimateilnahme-gesetzes nicht. Danach sind die Hochschulen bis 2030 in der Gesamtbilanz klimaneutral zu organisieren. Die Außenwände waren teilweise so unzureichend gedämmt, dass die Wärmedurchgangskoeffizienten die heute zulässigen Werte um bis zu 975 % überschritten.

Obwohl der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung bereits im Jahr 2009 eine detaillierte bauphysikalische Studie beauftragt hatte, die energetische Defizite und diesbezügliche Sanierungsmaßnahmen aufzeigte, bestehen die Mängel ungemindert fort.

Die Vergabe von Rahmenverträgen wies unterschiedliche Fehler auf.

Die Rheinland-Pfälzische Technische Universität Kaiserslautern nutzte ein veraltetes Beschaffungshandbuch aus dem Jahr 2007.

Nr. 16 Ausgewählte Bereiche des Landeskrankenhauses

- Überschreitung des Kernversorgungsauftrags, Medizinisches Versorgungszentrum unwirtschaftlich, fehlende Abrechnungen und unzureichendes Controlling -

Das Landeskrankenhaus erweiterte seine ursprünglich rein psychiatrische und neurologische Ausrichtung deutlich. Zudem betrieb es ein Medizinisches Versorgungszentrum in privatrechtlicher Form, das ebenfalls ambulante Praxen außerhalb des originären Aufgabenbereichs des Landeskrankenhauses unterhielt. Aufgaben wurden ohne Rechtsgrundlage wahrgenommen. Eine konsistente Strategie des Landes hinsichtlich der Aufgaben und Schwerpunkte des Landeskrankenhauses war nicht erkennbar.

Das Medizinische Versorgungszentrum sowie seine Vorgängergesellschaften erwirtschafteten seit ihrer Gründung Verluste von insgesamt über 2,6 Mio. €. Daneben führte das Landeskrankenhaus dessen Kapitalrücklage über 3,6 Mio. € zu, verzichtete auf Forderungen in Höhe von 0,8 Mio. € und erbrachte Leistungen, die dem Medizinischen Versorgungszentrum nicht in Rechnung gestellt wurden.

Die Gesellschafterversammlung des Medizinischen Versorgungszentrums wurde über den Erwerb von Kassenzulassungen sowie die Zu- und Verkäufe von Praxen überwiegend erst im Nachgang informiert.

Die Wirtschaftspläne des Medizinischen Versorgungszentrums wiesen nicht die im Gesellschaftsvertrag vorgegebenen Inhalte auf und waren unrealistisch.

Für die Sparte Heimbereich Fördern | Wohnen | Pflegen * Gemeindepsychiatrie gab es kein aussagekräftiges, von den Sparten Krankenhaus und Maßregelvollzug getrenntes Berichtswesen. Daher konnte der Aufsichtsrat seiner Überwachungsfunktion nicht gerecht werden.

Das Landeskrankenhaus hatte die Geschäftsbesorgung für ein Kreiskrankenhaus übernommen, ohne seine Ansprüche vertragsgemäß abzurechnen.

Nr. 17 Zentrum für Fernstudien im Hochschulverbund

- veränderte Rahmenbedingungen für Fernstudiengänge, unzureichende Haushaltsangaben und finanzielle Risiken -

Im Wintersemester 2022/2023 waren insgesamt 6.575 Fernstudierende an Hochschulen eingeschrieben, die vom Zentrum für Fernstudien im Hochschulverbund bei der Durchführung von Studienangeboten unterstützt wurden. Davon entfielen 1.086 Studierende auf Hochschulen außerhalb der drei am Staatsvertrag über Fernstudien an Fachhochschulen beteiligten Länder.

Einnahmen von bis zu 7,2 Mio. € waren nicht, Ausgaben von bis zu 7,4 Mio. € nur zu einem geringen Teil im Haushaltsplan des Landes ausgewiesen.

Der Bewilligung von Stellen lagen keine angemessenen Personalbedarfsermittlungen zugrunde.

Finanzielle Risiken können entstehen, weil Personalausgaben überwiegend aus Gebühreneinnahmen finanziert wurden.

Die Kalkulation von Gebühren war verbesserungsbedürftig. Eine aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung fehlte.

Erforderliche Neuverhandlungen über die weitere Finanzierung unterblieben.

Der Ausbau der Fernstudienangebote in den Ländern war sehr unterschiedlich. Die Digitalisierung hat die Organisation und Vermarktung von Fernstudiengängen verändert. Die Hochschulen sind immer weniger auf eine fernstudienspezifische Infrastruktur angewiesen.

Nr. 18 Campus Company GmbH

- Aufsicht über die übertragenen Aufgaben nicht sichergestellt, Mängel im Zuwendungsverfahren, Beteiligung des Landes nicht mehr erforderlich -

Die Essensversorgung und die Bereitstellung von Wohnraum für Studierende am Umwelt-Campus Birkenfeld wurde auf die Campus Company GmbH übertragen. Das für diese Aufgaben zuständige Studierendenwerk Trier war dabei nicht Vertragspartei. Eine formale Zustimmung des Studierendenwerks konnte nicht vorgelegt werden.

Durch die Aufgabenübertragung auf die Campus Company GmbH war die Rechts- und Fachaufsicht durch das für Wissenschaft zuständige Ministerium nicht sichergestellt. Dem Studierendenwerk Trier war die Aufsicht über die Verwendung der der Gesellschaft überwiesenen anteiligen Sozialbeiträge der Studierenden entzogen.

Für den Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Sozialbeiträge der Studierenden und des Landeszuschusses zur Essensversorgung durch die Campus Company GmbH fehlten zweckmäßige Vorgaben. Die Verwendungsnachweise wurden durch das Ministerium nur summarisch geprüft.

Die Kosten- und Leistungsrechnung entsprach nicht den Anforderungen. Die erforderliche Trennungsrechnung, die Kosten und Erlöse den wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Geschäftsfeldern sachgerecht zuordnet, fehlte.

Dem Aufsichtsrat lag keine mehrjährige Investitionsplanung, insbesondere für Ersatzinvestitionen und Sanierungsmaßnahmen im Immobilienbestand, vor.

Für mehrere Geschäftsfelder, wie z. B. den Hotelbetrieb und die Leistungen des Facility-Managements außerhalb des Campus, besteht nach Abschluss des Konversionsprojekts „Umwelt-Campus Birkenfeld“ kein wichtiges Landesinteresse, das eine Beteiligung des Landes an der Campus Company rechtfertigen könnte.

Nr. 19 Ausgewählte mittelbare Beteiligungen des Landes

- haushaltsrechtliche Vorgaben nicht beachtet, Mängel bei der Steuerung und Kontrolle der Unternehmen -

Haushaltsrechtliche Vorgaben für die Mehrheitsbeteiligungen der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und des Landeskrankenhauses wurden nicht beachtet. Es fehlten insbesondere

- die Dokumentation der Prüfung des wichtigen Landesinteresses als Voraussetzung für die Beteiligung,
- die Gewährleistung eines angemessenen Einflusses des Landes in den Überwachungsorganen,
- die Unterrichtung des Rechnungshofs, insbesondere über die Abschlussprüfung sowie das Ergebnis deren Prüfung durch das Ministerium der Finanzen,
- das Recht des Rechnungshofs auf unmittelbare Unterrichtung bei der Beteiligungsgesellschaft,
- die Rechnungslegung nach den Vorschriften für große Kapitalgesellschaften und die Beauftragung einer erweiterten Abschlussprüfung.

Der Public Corporate Governance Kodex des Landes für gute und verantwortungsvolle Unternehmensführung war nicht bei allen mittelbaren Mehrheitsbeteiligungen vertraglich verankert.

Das Beteiligungscontrolling wies Mängel auf. Teilweise fehlten Wirtschaftspläne sowie mittelfristige Finanzplanungen. Erforderliche Beschlüsse der zuständigen Überwachungsorgane unterblieben.

Der jährliche Beteiligungsbericht des Ministeriums der Finanzen an den Landtag enthielt nicht alle erforderlichen Angaben zu den mittelbaren Beteiligungen und war teilweise nicht aktuell gehalten.

Vorbemerkungen

Der Rechnungshof übersendet dem Landtag und der Landesregierung den Jahresbericht 2024.¹

Mit der Darstellung der wesentlichen Ergebnisse aus der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes erfüllt der Rechnungshof seinen Verfassungs- und Gesetzesauftrag. Landtag und Landesregierung erhalten Aufschluss darüber, in welchen Bereichen das Verwaltungshandeln zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit verbessert werden kann.

In dem Bericht ist das Ergebnis der Prüfung durch den Rechnungshof dargestellt, soweit es für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein kann. Die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Jahr 2022, für das die Landesregierung Entlastung beantragt hat.

Dem Rechnungshof wurden in dem Zeitraum von Juli bis Dezember 2023 Entwürfe zur Haushaltsrechnung und im Dezember 2023 die Haushaltsrechnung 2022 zugeleitet.

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

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

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

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

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

- Bundesrecht: <http://www.gesetze-im-internet.de/index.html>,
- Landesrecht: <http://www.landesrecht.rlp.de/jportal/portal/page/bsrlpprod.psml>.

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

Die Prüfung der Jahresrechnung 2022 über die Ausgaben für den Verfassungsschutz⁴ wird voraussichtlich im ersten Halbjahr 2024 durchgeführt. Zu weiteren Aufgaben und Veröffentlichungen des Rechnungshofs insbesondere zum Kommunalbericht sowie zu Rundfunkprüfungen wird auf dessen Internetseite <https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/> verwiesen.

Dem Kollegium des Rechnungshofs gehören an:

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

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

² § 89 Abs. 2 LHO.

³ § 96 Abs. 1 LHO.

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

Nr. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2022

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- **keine wesentlichen Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2022 und den Büchern sowie in anderen Nachweisen aufgeführten Beträgen und Angaben festgestellt, die für die Entlastung von Bedeutung sein könnten,**
- **keine wesentlichen Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht belegt waren.**

Bei der dem Rechnungshof aufgegebenen Prüfung¹ wurde insbesondere Folgendes festgestellt:

1 Belegprüfung

Nach den Ergebnissen der stichprobenweisen Prüfung waren mehrere Auszahlungsbeträge anhand der zahlungsbegründenden Unterlagen teilweise nicht nachvollziehbar oder die zahlungsbegründenden Unterlagen unvollständig. Außerdem wurde in einigen Fällen die Form der Einzelauszahlungsanordnung gewählt, obwohl es sich um Abschlags- bzw. Schlusszahlungen handelte, für die es eine eigene Anordnungsart gibt.

Das zuständige Ministerium hat erklärt, es sei darauf hingewirkt worden, dass die Beschäftigten des Ministeriums und die der betreffenden Dienststellen die Feststellungen künftig beachten werden.

2 Schulden

2.1 Stichtagsbezogene Verschuldung

Die seit 2017 bestehende Differenz² zwischen der Gesamtverschuldung in der Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen und der Haushaltsrechnung des Landes von 4,2 Mio. € wurde vom Ministerium der Finanzen aufgeklärt.

Das Ministerium hat dargelegt, die Differenz resultiere aus einer im Jahr 2017 versehentlich erfolgten Fehlbuchung.³ Die Übersicht über die Schulden des Landes in der Haushaltsrechnung des Jahres 2022 weist nunmehr die jährlich zutreffenden Schuldenstände seit dem Haushaltsjahr 2017 aus. Allerdings werden hier die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen⁴ aus vorübergehenden Tilgungen aufgrund des Aufwuchses der Ausgabereste einbezogen.

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

² Auch Jahresbericht 2023, Nr. 1, Tz. 2.1 (Drucksache 18/5500).

³ Zinsrückflüsse (Negativzinsen) seien irrtümlich auf einen Tilgungstitel gebucht worden. Dadurch seien die Tilgungen im Jahr 2017 zu niedrig und die Zinsen zu hoch gewesen. Zutreffend wäre es gewesen, die Negativzinsen bei den Zinsausgaben abzuziehen (sogenannte Rotabsetzung), statt einen Abzug beim Tilgungstitel vorzunehmen.

⁴ § 2 Abs. 12 Landeshaushaltsgesetz 2022 sieht vor, dass Rücklagen und Sondervermögen bis zu ihrer Inanspruchnahme für die Liquiditätssteuerung des Gesamthaushalts eingesetzt werden können. Soweit dadurch oder aus sonstigen Gründen die bestehende Kreditermächtigung für die Anschlussfinanzierung auslaufender Altschulden noch nicht beansprucht werden muss, kann sie in die folgenden Haushaltsjahre übertragen werden.

Die Schulden des Kernhaushalts ohne aufgeschobene Anschlussfinanzierungen aus vorübergehenden Tilgungen aufgrund des Aufwuchses der Ausgabereste und der Landesbetriebe haben sich seit dem Jahr 2017 wie folgt entwickelt:⁵

Haushaltsjahr	Schulden des Landes €
2017	32.353.173.945,13
2018	32.151.894.155,24
2019	31.416.973.797,17
2020	32.699.680.275,44
2021	31.189.031.989,77
2022	30.984.121.155,36

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

2.2 Aufgeschobene Anschlussfinanzierungen

2.2.1 Kreditermächtigung für die Anschlussfinanzierung auslaufender Altschulden aus dem Jahr 2019

Der Rechnungshof hatte zu einer aufgeschobenen Anschlussfinanzierung aus dem Jahr 2019 für Ausgabereste darauf verwiesen, dass sich deren Zweck erledigt habe.⁶ Das Ministerium hat, ungeachtet der von ihm vertretenen abweichenden Rechtsauffassung, die aufgeschobene Anschlussfinanzierung in Höhe von 216,2 Mio. € nicht mehr im Bestand zum Ende des Haushaltsjahres 2022 ausgewiesen.

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

Das Ministerium hatte die Rückabwicklungspflichten aufgrund des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz⁷ u. a. zum Sondervermögen „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ auf 84 Mio. € beziffert. Diese waren aus dem Sondervermögen als Zuführung in den Kernhaushalt gebucht worden. Der Rechnungshof hatte empfohlen, zur vollständigen Umsetzung des Urteils zumindest in dieser Höhe dauerhaft Schulden zu tilgen und keine aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen aus diesen Mitteln zu bilden.⁸ Ungeachtet unterschiedlicher Rechtsauffassungen in dieser Frage hat das Ministerium eine endgültige Tilgung in dieser Höhe vorgenommen.

3 Ausgabereste

3.1 Zeitliche Bindung

Nach § 45 Abs. 2 LHO ist die Verfügbarkeit von Resten zeitlich begrenzt. Bei übertragbaren Ausgaben können Ausgabereste gebildet werden, die für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar bleiben. Der Zweijahreszeitraum beginnt dabei mit dem Haushaltsjahr, in dem die übertragbare Ausgabeermächtigung durch den Haushaltsplan veranschlagt worden ist.⁹

⁵ Hierzu auch Nr. 3, Tz. 2.8.1 dieses Jahresberichts.

⁶ Auch Jahresbericht 2023, Nr. 1, Tz. 2.2 (Drucksache 18/5500).

⁷ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022 - VGH N 7/21 -, juris.

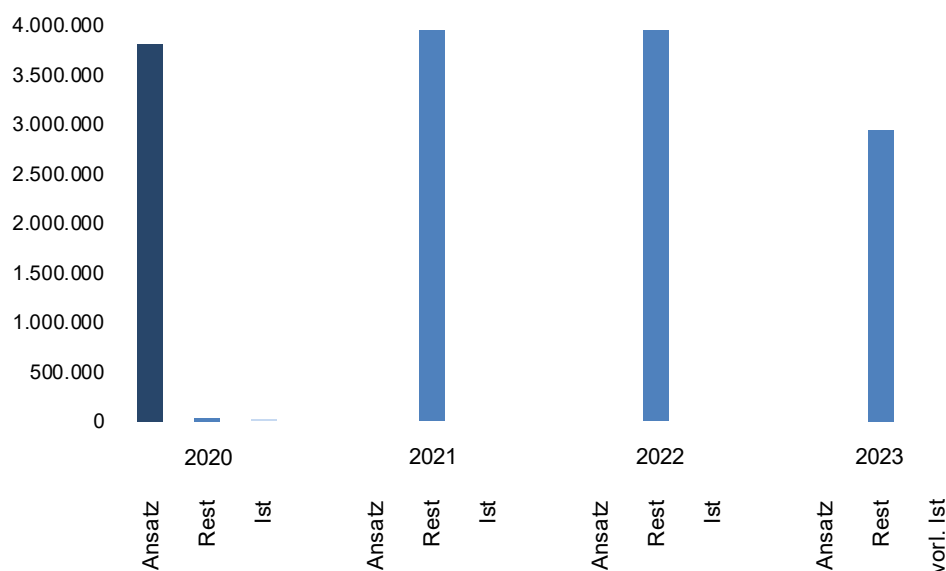
⁸ Auch Jahresbericht 2023, Nr. 1, Tz. 4 (Drucksache 18/5500).

⁹ Dazu näher Tappe in Gröpl, BHO/LHO, 2. Auflage 2019, § 45 Rn. 52.

3.1.1 Überschreitung der zeitlichen Bindung - Kapitel 03 06

Im Einzelplan des Ministeriums des Innern und für Sport wurden in einem Titel des Statistischen Landesamts¹⁰ im Jahr 2020 3,8 Mio. € veranschlagt. Davon wurden nur 24.000 € verausgabt. In den Folgejahren waren im Haushalt keine Mittel vorgesehen. Die Mittel aus dem Jahr 2020 wurden als Reste übertragen.

Kapitel 03 06 Titel 812 75: Ansatz, übertragene Reste, Ist €



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

Weder im Jahr 2021 noch im Jahr 2022 wurden die Reste benötigt.

Auch im Haushaltsplan 2023/2024 sind entsprechende Leertitel ausgebracht, obwohl die Erhebungen zum Zensus im Jahr 2022 abgeschlossen wurden.¹¹ Der sachliche Zweck, für den die Mittel ursprünglich veranschlagt waren, ist entfallen.

Die Resteübertragung der aus dem Jahr 2020 stammenden Mittel war regulär nur bis Ende des Jahres 2022 möglich. Mit der Übertragung in das Jahr 2023 wurde die zeitliche Beschränkung nach § 45 Abs. 2 Satz 1 LHO überschritten.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, der Ausgabereist sei vorsorglich für etwaige Mehrbedarfe beantragt worden. Des Weiteren sei wegen eines finanziellen Bedarfs, der aufgrund einer Sondersituation im Einzelplan 03 entstanden sei, die Verwendung eines anteiligen Ausgabereistes in Höhe von 1 Mio. € in einem anderen Kapitel zugelassen worden. Die entsprechende Entscheidung über die Verwendung der Ausgabereiste habe es im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten getroffen.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass der Grundsatz der zeitlichen Bindung bereits einer Resteübertragung in das Jahr 2023 entgegenstand. Der im Titel vorhandene Rest sollte in Abgang gestellt werden.

¹⁰ Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport, Kapitel 03 06 Statistisches Landesamt, Titel 812 75 Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen.

¹¹ Pressemitteilung der Statistischen Ämter (Herausgeber) vom 17. Januar 2023, https://www.zensus2022.de/DE/Aktuelles/PM_Zensus_2022_Gebaeude_und_Wohnungszaehlung_erfolgreich_beendet.html.

3.1.2 Überschreitung der zeitlichen Bindung - Kapitel 03 02 und 03 82

Im zweiten Nachtragshaushalt 2020 wurden Mittel von insgesamt 8,0 Mio. € im Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport im Kapitel 03 02 Allgemeine Bewilligungen und im Kapitel 03 82 Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion veranschlagt (jeweils Titel 698 01 Unterstützung für laufende Zwecke an Vereine, Verbände und ähnliche Institutionen aufgrund der durch Covid-19 hervorgerufenen Notsituation). Beide Titel waren in den Haushaltsjahren 2021 bis 2023 als Leertitel veranschlagt. Aus diesen Mitteln wurden in der Folge Ausgabereste gebildet und bis zuletzt ins Jahr 2023 übertragen.

Damit wurde die zeitliche Beschränkung nach § 45 Abs. 2 Satz 1 LHO überschritten. Die Mittel aus dem Jahr 2020 hätten nur bis Ende des Jahres 2022 genutzt werden können.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, die (Weiter-)Übertragung der Ausgabereste aus dem Jahr 2021 nach 2023 sei nach § 45 Abs. 2 Satz 1 LHO zulässig gewesen, da die Ausgaben in den betroffenen Titeln im Haushaltsplan 2021 vom Haushaltsgesetzgeber für übertragbar erklärt und erstmals 2021 Reste gebildet wurden. Durch die Übertragbarkeitserklärung ermögliche § 45 Abs. 2 Satz 1 LHO die Übertragung grundsätzlich bis längstens nach 2023. Nach Ablauf des Jahres 2023 würden die verbleibenden Ausgabereste überprüft und grundsätzlich in Abgang gestellt, es sei denn, es werde ein Antrag¹² zur weiteren Übertragung gestellt. In diesem Fall würde der Antrag auf Zulassung einer besonderen Ausnahme hin geprüft.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass bereits im Jahr 2020 Reste gebildet und übertragen wurden. Die Mittel konnten nicht regulär über das Jahr 2022 hinaus genutzt werden. Reste von zuletzt 5,7 Mio. € sollten im Rahmen der Haushaltsrechnung 2023 in Abgang gestellt werden.

3.1.3 Hohe Resteübertragung - kaum Mittelabfluss

Im Einzelplan 12 Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung bei Kapitel 12 25 Soziale Wohnraumförderung, Titel 663 71 Zuschüsse, Härteausgleich, Aufwendungszuschüsse und Zinszuschüsse lagen die Ist-Ausgaben im Jahr 2022 bei 25,2 Mio. €. Die verfügbaren Mittel umfassten 163,6 Mio. €, davon Ausgabereste von 117,6 Mio. €. Seit dem Jahr 2017 betrugen die gebildeten und übertragenen Ausgabereste mehr als 100 Mio. € und überstiegen die Ansätze regelmäßig.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Anregung des Rechnungshofs aufzugreifen und die erneute Bildung von Ausgaberesten kritisch zu prüfen.

3.2 Sachliche Bindung

Im Haushaltsjahr 2022 wurde im Einzelplan 14 Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität in Kapitel 14 11 Nationalpark Hunsrück-Hochwald, Titel 633 71 Zuweisungen für Maßnahmen an Gemeinden und Gemeindeverbände ein Rest von 81.000 € gebildet und ins Haushaltsjahr 2023 auf den Titel 683 71 Zuschüsse an private Unternehmen übertragen.

Für eine Übertragung auf diesen Titel, abweichend von der sachlichen Bindung (§ 45 Abs. 2 Satz 1 LHO), war keine Grundlage erkennbar. Nach § 71 Abs. 3 Nr. 2 LHO waren die Ausgaben bei einer Resteübertragung ins Folgejahr vielmehr auf dem ursprünglichen Titel 633 71 zu buchen gewesen. Hinzu kommt, dass die zeitliche Beschränkung nach § 45 Abs. 2 Satz 1 LHO ebenfalls überschritten wurde, da der Rest seit 2019 ins jeweils nächste Haushaltsjahr übertragen wurde, ohne dass Mittel tatsächlich verausgabt wurden.

¹² § 45 Abs. 2 Satz 3 LHO.

Das Ministerium der Finanzen hat die Darstellung des Rechnungshofs bestätigt. Der Betrag von 81.000 € bei Kapitel 14 11 Titel 683 71 sei nunmehr nicht mehr übertragen und die Mittel in Abgang gestellt worden.

4 Überplanmäßige Ausgaben

In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung 2022 sind bei Kapitel 05 02¹³, Titel 981 01 Entgelte für Leistungen der Justizvollzugsanstalten überplanmäßige Ausgaben von 10.865 € ausgewiesen. Der Übersicht zufolge sollen die Ausgaben durch Mehreinnahmen bei Kapitel 05 04¹⁴, Titel 381 01 Entgelte für Leistungen der Justizvollzugsanstalten gedeckt sein. Die Rechnung des Einzelplans weist für den Einnahmetitel jedoch Mindereinnahmen von 261.666 € aus.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, die Mehrausgaben bei Titel 981 01 seien unmittelbar als Einnahme in Titel 381 01 geflossen, sodass objektiv durch die höhere Zahlung bei Titel 981 01 Mehreinnahmen bei Titel 381 01 generiert werden konnten und somit ein Haushaltsausgleich stattgefunden habe.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass mangels Einnahmen über die Veranschlagung hinaus im Rahmen der haushaltsrechtlichen Ermächtigungen keine zulässige Deckung für die überplanmäßigen Ausgaben vorhanden war.

5 Nachweis der Anzahl der besetzten Stellen

Der Landtag hatte eine Übersicht über den Stand der besetzten Stellen als detaillierten kapitelweisen Soll-Ist-Vergleich zum Nachweis über die Inanspruchnahme der in den Stellenplänen des Landes ausgewiesenen Stellen gefordert.¹⁵ Die Haushaltsrechnung 2022 enthält erstmals eine Übersicht über die Stellenbesetzung.

Die Haushaltsrechnung 2022 weist im Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit für Kapitel 15 07 Technische Universität Kaiserslautern (Globalhaushalt) und Kapitel 15 85 Landesuntersuchungsamt jeweils drei Stellen mehr aus als im Haushaltsplan. Die Anmerkungen zu den einzelnen Kapiteln enthalten zu den Abweichungen keine Hinweise.

Das Ministerium hat mitgeteilt, in der Übersicht 23 der Haushaltsrechnung 2022 seien auch die im Vollzug geschaffenen Stellen bei der Stellenzahl berücksichtigt. Daher ergebe sich die Abweichung bei den Planzahlen.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass künftig im Vollzug geschaffene Stellen in den Anmerkungen zur Übersicht dargestellt werden sollten.

6 Globale Minderausgabe

Nach der Übersicht über die Erwirtschaftung der Globalen Minderausgaben (GMA) wurden auch im Haushaltsjahr 2022 in einigen Fällen GMA vollständig oder teilweise aus Ausgaberesten erbracht,¹⁶ obwohl das Ministerium zuletzt die Auffassung des Rechnungshofs, dass GMA grundsätzlich aus Baransätzen zu erwirtschaften seien, teilte.¹⁷

¹³ Einzelplan 05 Ministerium der Justiz, Kapitel 05 02 Allgemeine Bewilligungen.

¹⁴ Einzelplan 05 Ministerium der Justiz, Kapitel 05 04 Justizvollzugseinrichtungen.

¹⁵ Auch Jahresbericht 2022, Nr. 1, Tz. 9 (Drucksache 18/2400), Jahresbericht 2021, Nr. 1, Tz. 9 (Drucksache 17/14400), Jahresbericht 2023, Nr. 1, Tz. 10 (Drucksache 18/5500).

¹⁶ Z. B. bei den Haushaltsstellen: 03 02-526 75, 03 02-891 77, 03 12-527 01, 03 23-686 25, 07 02-633 07, 07 05-533 07, 08 22-683 37.

¹⁷ Auch Jahresbericht 2023, Nr. 1, Tz. 9.2 (Drucksache 18/5500).

Das Ministerium der Finanzen hat zum Einzelplan 07 Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration mitgeteilt, Ausgaben (Kapitel 07 02 Titel 633 07) konnten aufgrund der Pandemie-Einschränkungen in 2021 nicht in geplantem Maße erfolgen. Ähnliches gelte für den Austausch „Kinderhilfe Tschernobyl“. Die geplante Wiederaufnahme der Kindererholung sei am Ukraine-Krieg gescheitert. Insofern erschiene es zweckmäßig, die nicht mehr benötigten Haushaltsreste in die GMA einzubringen. Zu Titeln der Einzelpläne 03 Ministerium des Innern und für Sport und 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat das Ministerium der Finanzen mitgeteilt, künftig werde darauf geachtet, dass GMA nicht aus Ausgaberesten erwirtschaftet, sondern aus Baransätzen erbracht werden würden.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass nicht benötigte Ausgabereste in Abgang gestellt und die Erwirtschaftung der GMA grundsätzlich aus Baransätzen erfolgen sollte.

7 Beteiligungen

Die Innovationsagentur Rheinland-Pfalz GmbH wurde im Dezember 2022 gegründet. Nach Auskunft des Ministeriums wurde das Stammkapital von 1,5 Mio. € in zwei Teilbeträgen, nämlich 1,3 Mio. € am 14. Dezember 2022 und 200.000 € am 24. März 2023, eingezahlt.

Der Beteiligungsbericht 2023¹⁸ weist eine Teileinzahlung des Stammkapitals von 1,3 Mio. € in 2022 aus. In der Nachweisung über die Beteiligungen des Landes (Übersicht 9 der Haushaltsrechnung 2022) wird für die Innovationsagentur zum 31. Dezember 2022 ein Stammkapital von 1,5 Mio. € ausgewiesen. Ausgehend von der Darstellung des Eigenkapitals im Beteiligungsbericht 2023 erscheint der in der Haushaltsrechnung 2022 vorgenommene Ausweis des Stammkapitals zum Stichtag 31. Dezember 2022 als überhöht.

Das Ministerium hat mitgeteilt, für die Innovationsagentur werde das dargestellte Stammkapital von 1,5 Mio. € als richtig angesehen.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass in der Haushaltsrechnung und im Beteiligungsbericht - bezogen auf denselben Stichtag - übereinstimmende Werte ausgewiesen werden sollten. Andernfalls wären Abweichungen zu erläutern.

8 Verpflichtungsermächtigungen

Im Einzelplan 07 Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration bei Kapitel 07 06 Allgemeine Bewilligungen im Kulturbereich, Titel 894 01 Bauunterhalt Landeskulturstiftungen, weist der Haushaltsplan 2022 eine Verpflichtungsermächtigung von 1.260.000 € aus.

Nach dem Nachweis über die im Haushaltsjahr 2022 eingegangenen Verpflichtungen sind insgesamt 1.455.879 € verplant. Eine Deckung in Höhe der überschrittenen Ermächtigung von 195.879 € war der Haushaltsrechnung nicht zu entnehmen.

9 Investitionen der Globalhaushalte

Die Haushaltsrechnung 2022 enthält eine Zusammenstellung der Zuweisungen und Investitionen der Globalhaushalte 2022 (Übersicht 18). Die Angaben zu den Investitionen aus Landesmitteln in den Jahresabschlüssen 2022 dreier Globalhaushalte wichen von den Angaben der Übersicht 18 ab.

Die Differenzen bei der Johannes Gutenberg-Universität (6,2 Mio. €) und der Technischen Hochschule Kaiserslautern (4,1 Mio. €) entsprechen den jeweiligen Ist-Beträgen der aus dem laufenden Geschäftsbetrieb finanzierten Investitionen. Die

¹⁸ Drucksache 18/8173.

Abweichung bei der Hochschule Kaiserslautern (5,3 Mio. €) entspricht dem Ist-Betrag der aus der Mittelreserve für Investitionen finanzierten Investitionen. Sie sind den Investitionen aus Landesmitteln zuzurechnen. Die vorgenannten Differenzen führen zu einem unzutreffend niedrigen Ausweis der Investitionen der Globalhaushalte in der Übersicht 18.

10 Regelwerk für die Landesbetriebe zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Das von der Landesregierung zugesagte Regelwerk für Landesbetriebe zur Haushalts- und Wirtschaftsführung soll dem Rechnungshof im Laufe des 1. Quartals 2024 in Form eines überarbeiteten Entwurfs vorgelegt werden.¹⁹

11 Selbstbewirtschaftungsmittel der Hochschulen

Nach Aussage des Ministeriums vom Dezember 2018 sollen die Selbstbewirtschaftungsmittel²⁰ langfristig auf ein angemessenes Volumen reduziert werden, und zwar auf einen Zielwert von 200 % der Ansätze der Titelgruppe 71 (bzw. Titelgruppe 72 im Kapitel 15 10) im jeweiligen Hochschulkapitel.²¹

Die Selbstbewirtschaftungsmittel sind zum 31. Dezember 2022 im Vergleich zum Vorjahr um 0,4 Mio. € auf insgesamt 21,1 Mio. € angestiegen. Sie überschritten den Zielwert um 2,5 Mio. €. Hierzu trugen insbesondere die Technische Hochschule Bingen mit 654.000 € und die Hochschulen Trier und Worms mit insgesamt 2,4 Mio. € bei. Zur Erreichung des Zielniveaus wurden - wie bereits in den Vorjahren - Ausgabeplanungen mitgeteilt.

Das Ministerium hat zu geplanten Maßnahmen zur Erreichung des angemessenen Volumens im Jahr 2023 mitgeteilt, die von den Hochschulen genannten Ausgabeplanungen seien insgesamt wesentliche und wichtige Ausgabepositionen, die durch keine sonstigen Haushaltsmittel finanziert werden könnten. Für diese werde jetzt und auch in Zukunft ein Handlungsspielraum benötigt.

Der Rechnungshof bemerkt, dass das Ziel der Vereinbarung des Ministeriums mit den Hochschulen aus dem Jahr 2018 - einen weiteren Anstieg der Mittel zu verhindern und eine zweckentsprechende Verwendung sicherzustellen²² - bisher nicht erreicht wurde. Da durch Selbstbewirtschaftungsmittel wesentliche Haushaltsgrundsätze eingeschränkt werden,²³ wird empfohlen, kurzfristig geeignete Maßnahmen zur Erreichung des angestrebten Volumens festzulegen (z. B. erforderlichenfalls Mittelkürzungen).

¹⁹ Auch Jahresbericht 2023, Nr. 1, Tz. 11 (Drucksache 18/5500).

²⁰ Selbstbewirtschaftungsmittel sind sehr flexibel einsetzbare Mittel. Wesentliche Haushaltsgrundsätze gelten für sie nicht. Sie stehen zeitlich unbegrenzt zur Verfügung, unterliegen nicht der Gesamtddeckung und dem Bruttoprinzip; die Rechnungslegung ist vereinfacht. Näher dazu Rossi in Gröpl, BHO/LHO, 2. Auflage 2019, § 16 Rn. 36-48. Selbstbewirtschaftungsmittel sind in § 15 Abs. 2 LHO geregelt.

²¹ Auch Jahresbericht 2019, Nr. 1, Tz. 6 (Drucksache 17/8300).

²² Auch Jahresbericht 2017, Nr. 1, Tz. 5 (Drucksache 17/2200).

²³ Plitzko in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Nr. 25 zu § 15 BHO, Stand 1. Juni 2022.

Nr. 2

Abwicklung des Landeshaushalts 2022

Die Haushaltsrechnung 2022 schloss mit einem Finanzierungsüberschuss von 1.188 Mio. € ab. Dieser Überschuss wurde zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt in Höhe von 200 Mio. € verwendet. Weiterhin wurden den Rücklagen per saldo 988 Mio. € zugeführt.

Im Vergleich zum Vorjahr sanken die bereinigten Einnahmen insbesondere aufgrund geringerer Steuereinnahmen und Zuweisungen um 5,5 % auf 21,7 Mrd. € und die bereinigten Ausgaben um 0,8 % auf 20,5 Mrd. €.

Die Ausgabereste - brutto - erhöhten sich gegenüber 2021 um 497 Mio. € auf 3,3 Mrd. €. Seit 2013 haben sich die Ausgabereste mehr als verdreifacht. Die stetig steigenden Ausgabereste beeinträchtigen die Transparenz des Haushalts und stellen Risiken für den Haushaltsvollzug dar.

Die Bruttokreditaufnahmen für den Landeshaushalt einschließlich Umschuldungen und für die Betriebshaushalte von insgesamt 4,1 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

1 Haushaltsabschluss

Die Haushaltsrechnung 2022 schließt unter Berücksichtigung der Haushaltsreste ausgeglichen ab.

Haushaltsabschluss für das Haushaltsjahr 2022

Lfd. Nr.	Gegenstand der Nachweisung	Einnahmen	Ausgaben
€			
Rechnungsergebnis			
a)	Nach der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2022 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	25.694.400.901,60	25.694.400.901,60
b)	Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2022 verbliebenen Haushaltsreste, die in das Haushaltsjahr 2023 übertragen wurden	3.273.848.575,24	3.273.848.575,24
c)	Rechnungsergebnis: Summe der Ist-Beträge (a) und der am Schluss des Haushaltsjahres 2022 verbliebenen Haushaltsreste (b)	28.968.249.476,84	28.968.249.476,84
Haushaltsermächtigung			
d)	Nach dem Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2022 beträgt das Haushalts-Soll	25.161.255.000,00	25.161.255.000,00
e)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2021 übernommenen Haushaltsreste	2.790.437.896,45	2.790.437.896,45
f)	Rechnungssoll: Summe der Soll-Beträge (d) und der aus dem Haushaltsjahr 2021 übernommenen Haushaltsreste (e)	27.951.692.896,45	27.951.692.896,45
g)	Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Rechnungssoll (f)	1.016.556.580,39	1.016.556.580,39
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2022	Ausgleich	

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

Die Rechnungsergebnisse überschritten die jeweilige Haushaltsermächtigung um 1,0 Mrd. €. Dies resultierte insbesondere aus höheren Steuereinnahmen und einer erhöhten Zuführung zur Haushaltssicherungsrücklage von 1,0 Mrd. €.

2 Rechnungsergebnisse

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

Rechnungsergebnisse¹

Haushalts- jahr	Mio. €	Veränderung gegen- über Vorjahr in %
2013	21.538,3	- 3,7
2014	21.845,0	1,4
2015	21.670,8	- 0,8
2016	23.112,7	6,7
2017	22.100,3	- 4,4
2018	21.500,5	- 2,7
2019	22.812,2	6,1
2020	25.913,6	13,6
2021	28.200,4	8,8
2022	26.177,8	- 7,2

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

Im Jahr 2022 verminderte sich das Rechnungsergebnis gegenüber dem Vorjahr um 2,0 Mrd. € (- 7,2 %). Dies war auf der Einnahmeseite im Wesentlichen auf geringere Steuereinnahmen (HGr. 0) und Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme von Investitionen (HGr. 2) sowie auf der Ausgabenseite auf geringere Brutto-Tilgungen (OGr. 59) zurückzuführen.

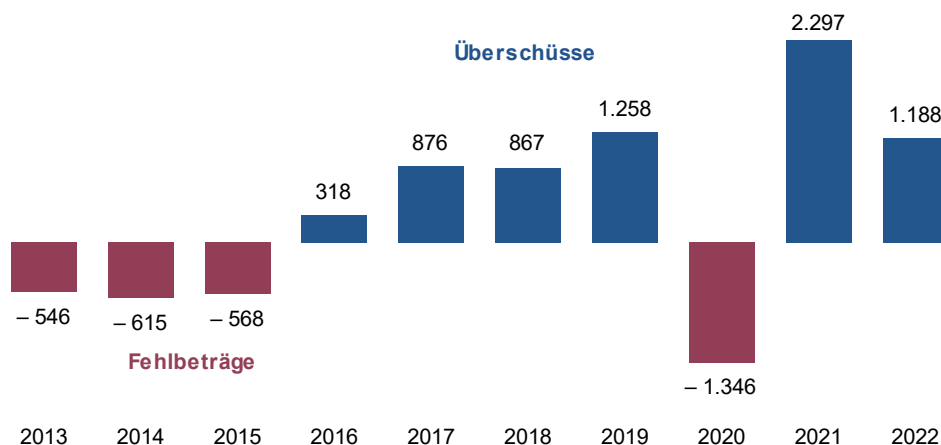
¹ Tabelle zu Tz. 1: Summe c) abzüglich Summe e).

3 Finanzierungs- und Primärsalden

3.1 Finanzierungssaldo und Haushaltsausgleich

In der Finanzierungsrechnung werden die Einnahmen den Ausgaben gegenübergestellt. Diese werden jeweils um besondere Finanzierungsvorgänge bereinigt (ohne Tilgungen bzw. Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Rücklagenzuführungen bzw. -entnahmen und Überschüsse bzw. Deckung von Fehlbeträgen).

Finanzierungssaldo in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen des Landes Rheinland-Pfalz.²

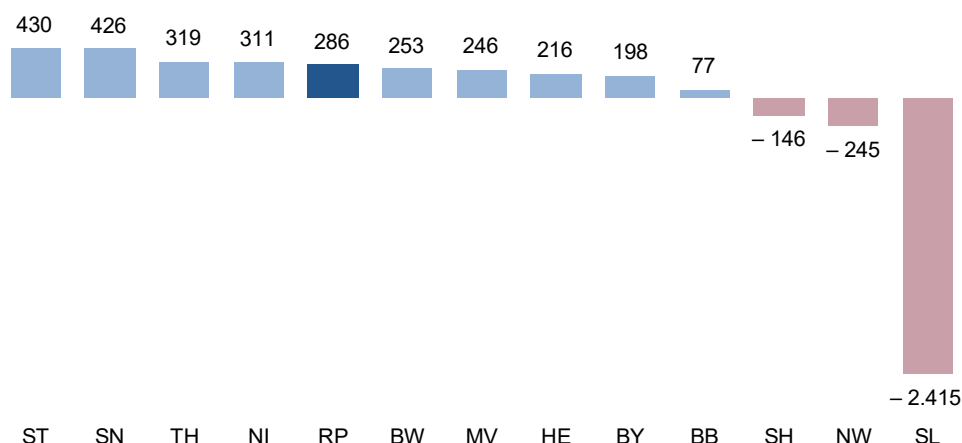
Ab 2016 verzeichnete das Land - mit Ausnahme des Pandemiejahres 2020 - positive Finanzierungssalden. Auch das Haushaltsjahr 2022 schloss mit einem Finanzierungsüberschuss ab. Das war unter anderem eine Folge höherer Steuereinnahmen als geplant.³ Der Finanzierungssaldo lag mit 1.188 Mio. € um 1.108 Mio. € unter dem Vorjahreswert. Der Überschuss wurde zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt von 200 Mio. € und zur Aufstockung von Rücklagen um per saldo 988 Mio. € verwendet.

Außer Rheinland-Pfalz erzielten 2022 noch weitere neun Flächenländer Überschüsse. Die Haushalte der übrigen drei Flächenländer schlossen mit Finanzierungsdefiziten ab.

² Die Haushaltsrechnung 2017 weist einen Finanzierungsüberschuss von 872 Mio. € aus. Im Haushaltsjahr 2017 wurden Zinseinnahmen aufgrund von Negativzinsen von 4.253.916,67 € irrtümlich als Tilgungsausgaben gebucht. Dementsprechend beträgt der tatsächliche Finanzierungsüberschuss 876 Mio. €. Siehe hierzu auch Nr. 1, Tz. 2.1 und Nr. 3, Tz. 2.8.1 dieses Jahresberichts sowie Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022.

³ Beitrag Nr. 3, Tz. 2.1.1 dieses Jahresberichts.

Finanzierungssalden 2022 der Flächenländer in € je Einwohner



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

Der hohe Fehlbetrag im Saarland resultiert aus Zuführungen zum Sondervermögen „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ von 3 Mrd. €.⁴ Der Rechnungshof des Saarlandes hält die Ausgestaltung des Sondervermögens vor dem Hintergrund der neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)⁵ für verfassungswidrig.⁶

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

⁴ Regierungserklärung des saarländischen Ministers der Finanzen und für Wissenschaft vom 14. September 2022 sowie Nachtrag zum Haushaltsplan des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2022, Einzelplan 21 Allgemeine Finanzverwaltung, Kapitel 21 01 Steuereinnahmen, Finanzausgleich und Ergänzungszuweisungen, Titel 634 70 Zuführung an Sondervermögen zur Finanzierung konsumtiver Ausgaben, Titel 884 70 Zuführung an Sondervermögen zur Finanzierung investiver Ausgaben.

⁵ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023, Az.: 2 BvF 1/22 - juris -.

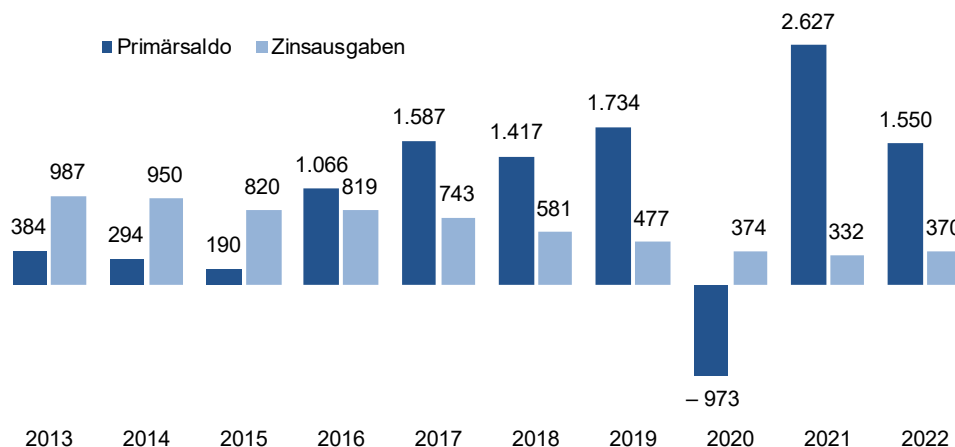
⁶ Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 LHO an den Landtag des Saarlandes „Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22“ unter <https://www.rechnungshof.saarland.de/veroeffentlichungen/beratende-aeusserungen>.

⁷ § 1 Abs. 2 Sanierungshilfengesetz.

3.2 Primärsalden

Die Primärsalden⁸ zeigen auf, ob die Primäreinnahmen (bereinigte Einnahmen ohne Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen und Kapitalrückzahlungen) zur Finanzierung der Kernaussgaben des Landes (bereinigte Ausgaben ohne Zinsausgaben) ausreichen.

Primärsalden und Zinsausgaben in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen des Landes Rheinland-Pfalz.⁹

Das Haushaltsjahr 2020 schloss mit einem Primärdefizit ab. In den Jahren 2013 bis 2015 und 2020 lagen keine ausreichenden Primärüberschüsse zur Finanzierung der Zinsausgaben vor. In den übrigen dargestellten Jahren überstiegen die Primärüberschüsse die Zinsausgaben zum Teil deutlich - im Jahr 2022 um 1.180 Mio. €.

4 Bereinigte Ausgaben und Einnahmen

Die bereinigten Ausgaben (Ausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen und haushaltstechnische Verrechnungen) beliefen sich 2022 laut Planung auf 20.630 Mio. € und nach der Haushaltsrechnung auf 20.522 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr verringerten sich die Ist-Ausgaben um 165 Mio. € (- 0,8 %).

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

⁹ Die Haushaltsrechnung 2017 weist Zinsausgaben von 747 Mio. € aus. Im Haushaltsjahr 2017 wurden irrtümlich Zinsausgaben als Tilgungsausgaben in Höhe von 4.253.916,67 € gebucht. Aufgrund der Negativzinsen handelte es sich um Zinseinnahmen, die bei den Zinsausgaben hätten abgesetzt werden müssen. Dementsprechend betrugen die tatsächlichen Zinsausgaben 743 Mio. €. Siehe hierzu auch Nr. 1, Tz. 2.1 und Nr. 3, Tz. 2.8.1 dieses Jahresberichts sowie Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022.

Bereinigte Ausgaben

Haushalts- jahr	Haushaltsplan Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Haushaltsrechnung
2013	3,7	1,1
2014	5,2	5,8
2015	3,4	4,1
2016	1,6	1,2
2017	3,8	2,6
2018	2,2	0,0
2019	3,5	4,8
2020	16,8	18,1
2021	- 4,1	1,8
2022	3,9	- 0,8

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

Die bereinigten Einnahmen (Einnahmen ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, aus Rücklagen und aus Überschüssen sowie ohne haushaltstechnische Verrechnungen) beliefen sich nach den Rechnungsergebnissen 2022 auf 21.711 Mio. €. Dies waren im Vergleich zum Vorjahr 1,3 Mrd. € weniger (- 5,5 %).

5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe

In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung sind folgende Beträge ausgewiesen:

Überplanmäßige Ausgaben	139.060,01 €
Außerplanmäßige Ausgaben	21.940.300,12 €
Haushaltsvorgriffe ¹⁰	<u>41.917.518,35 €</u>
Insgesamt	<u>63.996.878,48 €</u>

Die wesentlichen Abweichungen vom Haushaltsplan betrafen die außerplanmäßigen Ausgaben aus dem Heizkostenzuschuss für Wohngeldempfänger nach dem Heizkostenzuschussgesetz (11,0 Mio. €)¹¹ und für den kommunalen Anteil an Umsatzsteuermehreinnahmen nach § 21 Abs. 5 Landesfinanzausgleichsgesetz (10,0 Mio. €)¹².

¹⁰ Vorgriffe sind Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben, wenn im Haushaltsplan des nächsten Haushaltsjahres eine Ausgabe mit der gleichen Zweckbestimmung vorgesehen ist. Vorgriffe sind auf die nächstjährige Bewilligung anzurechnen.

¹¹ Einzelplan 12 Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung, Kapitel 12 25 Soziale Wohnraumbeförderung, Titel 681 01, siehe dazu Drucksache 18/3350.

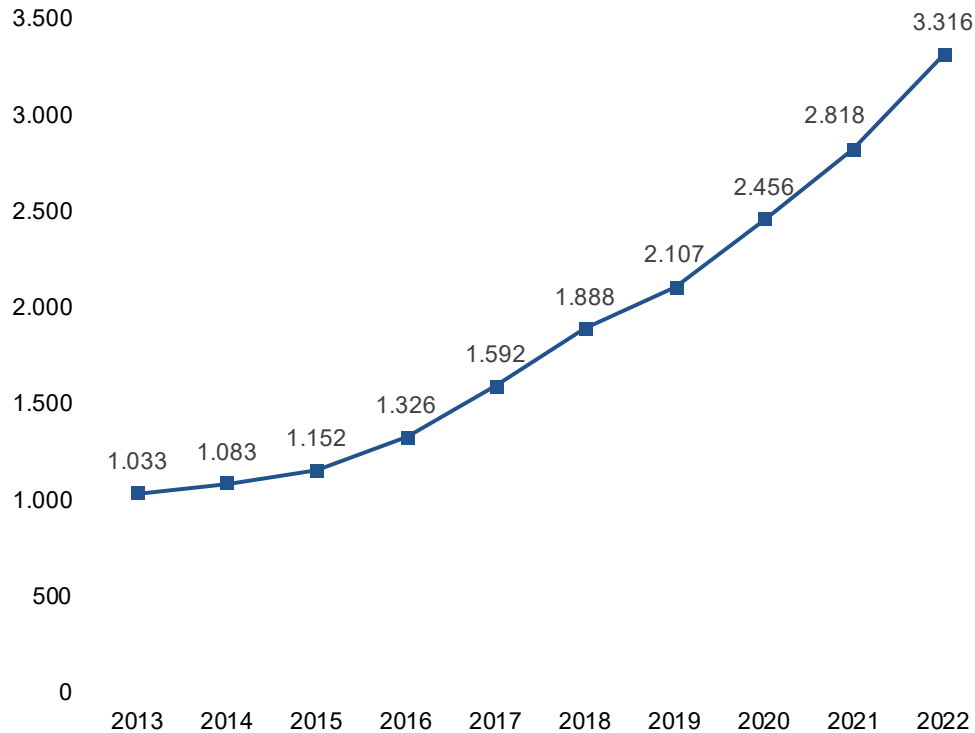
¹² Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Kapitel 20 06 Zuweisungen an Gebietskörperschaften, Titel 613 09, siehe dazu Drucksache 18/5137.

6 Ausgabereste und Vorgriffe

6.1 Entwicklung der Ausgabereste

Die Ausgabereste¹³ (brutto) erhöhten sich 2022 gegenüber dem Vorjahr um 497 Mio. € auf 3.315,8 Mio. €. ¹⁴ In den Jahren 2013 bis 2022 haben sich die Ausgabereste mehr als verdreifacht.

Ausgabereste - brutto - in Mio. €



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

¹³ Als Ausgabereist werden nicht ausgeschöpfte Ermächtigungen zu Ausgaben bezeichnet, die entgegen der Grundregel des § 45 Abs. 1 Satz 1 LHO zum Ende des Haushaltsjahres nicht verfallen, sondern aufgrund einer Entscheidung der oder des Beauftragten für den Haushalt mit Einwilligung des für Finanzen zuständigen Ministeriums nach § 45 Abs. 2 LHO für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitrnächsten Haushaltsjahres verfügbar bleiben.

¹⁴ Die höchsten Anstiege wiesen Einzelplan 14 Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität mit 302 Mio. €, Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit mit 158 Mio. € und Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen mit 148 Mio. € auf. Im Übrigen siehe Abschlussbericht Nr. 4 zur Haushaltsrechnung 2022.

Ausgabereste und Vorgriffe¹⁵

Haushaltsjahr	Ausgabereste - netto -	Vorgriffe	Ausgabereste - brutto -	Ausgabereste - brutto - in % des Haus- haltsansatzes
	Mio. €			
2013	1.024,5	8,7	1.033,2	4,5
2014	1.074,1	8,6	1.082,7	4,6
2015	1.127,4	24,9	1.152,3	4,7
2016	1.306,2	20,2	1.326,4	5,5
2017	1.575,7	16,7	1.592,4	6,4
2018	1.866,9	21,2	1.888,1	7,7
2019	2.083,1	23,8	2.106,9	8,6
2020	2.423,5	32,3	2.455,9	9,1
2021	2.790,4	27,9	2.818,3	10,4
2022	3.273,8	41,9	3.315,8	13,2

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

6.2 Zusammensetzung der Ausgabereste

Von den Ausgaberesten von insgesamt 3,3 Mrd. € entfielen 810,4 Mio. € (24,4 %) auf Restebildungen im Rahmen des Bonus-/Malus-Systems.¹⁶

Ein Teil der Ausgabereste von 771,8 Mio. € betraf Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs.¹⁷

¹⁵ Siehe auch Fußnote 10.

¹⁶ Das Bonus-/Malus-System basiert auf der Regelung des § 6 Abs. 3 Landeshaushaltsgesetz 2022 (LHG 2022). Es soll im Rahmen der Haushaltsflexibilisierung einen Anreiz geben, im jeweiligen Haushaltsjahr veranschlagte Mittel nicht nur deshalb am Jahresende auszugeben, damit diese nicht verfallen. Daher können in budgetierten Bereichen bestimmte Ausgabereste für konsumtive und investive Zwecke gebildet und in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Resteübertragungen auf andere Haushaltsstellen sind auch möglich. In Form einer Pauschale werden Minderausgaben zur Haushaltskonsolidierung (Bonusdividende) genutzt. Ausnahmsweise geleistete Mehrausgaben sind an anderer Stelle im Haushalt im folgenden Haushaltsjahr einzusparen. Zu einer möglichen Anhebung des Prozentsatzes der Bonusdividende zur Verringerung der Ausgabereste siehe Jahresbericht 2021, Nr. 1, Tz. 4.2 (Drucksache 17/14400).

¹⁷ Von den Ausgaberesten entfielen 95,6 Mio. € auf die allgemeinen und 676,2 Mio. € auf die zweckgebundenen Finanzausgleichsleistungen.

Ausgabereste 2022 nach Einzelplänen und Hauptgruppen

Epl.	Bezeich- nung	Ausgabereste		davon Ausgabereste der Hauptgruppe					
		Anteil am Haushalts- ansatz		4	5	6	7	8	9
		Mio. €	%						
01	LT	8,3	12,9	2,8	2,5	0,1	-	2,9	-
02	MP, StK	3,0	8,7	1,5	1,2	0,1	-	0,2	-
03	MdI	241,5	14,3	37,5	16,4	66,7	0,3	120,6	-
04	FM	76,6	12,0	30,1	6,6	32,9	0,0	7,0	-
05	JM	95,9	10,4	58,1	32,2	1,0	-	4,7	-
06	MASTD	245,0	8,7	10,9	4,5	161,7	-	67,8	-
07	MFFKI	30,1	5,7	2,3	2,2	23,1	-	2,4	-
08	MWVLW	294,1	27,4	17,0	20,7	47,7	-	208,1	0,6
09	BM	433,7	7,7	173,5	10,2	184,7	-	65,4	-
10	RH	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-
12	Bau	310,6	51,2	-	3,2	126,0	20,1	161,2	-
14	MKUEM	736,1	69,9	9,8	28,9	153,7	52,4	491,2	-
15	MWG	237,2	13,0	19,7	45,8	62,6	0,3	108,8	-
20	Allg. Fin.	603,7	7,3	90,0	1,2	163,4	-	349,1	-
Insgesamt		3.315,8	13,2	453,4	175,6	1.023,7	73,2	1.589,3	0,6

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

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

In den Einzelplänen 12 und 14 erreichten die Ausgabereste mit 51 % sowie 70 % besonders hohe Prozentsätze des Haushaltsansatzes.¹⁸ Damit überstiegen in diesen Einzelplänen die verfügbaren Mittel den vom Budgetgesetzgeber festgelegten Betrag um mehr als die Hälfte.

Hohe Ausgabereste wurden bei folgenden Positionen gebildet:

- 154,9 Mio. € „Zuweisungen zur Förderung des Städtebaus - KFA-Mittel“ (Kapitel 20 06 Titel 883 15),
- 127,3 Mio. € „Ausgleichsverfahren zur Finanzierung der Pflegeausbildungen nach dem Pflegeberufegesetz (PflBG)“ (Kapitel 06 02 Titel 671 05),
- 124,5 Mio. € „Zuschuss an die Universitätsmedizin in Mainz für Bau- und Ersteinrichtungsmaßnahmen“ (Kapitel 12 15 Titel 894 02),
- 124,0 Mio. € „Soziale Wohnraumförderung“ (Kapitel 12 25 Titelgruppe 71),
- 106,1 Mio. € „Zuweisungen für Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung des Ressourcenschutzes für das Grundwasser und die Oberflächengewässer gemäß § 5 Wasserentnahmeentgeltgesetz“ (Kapitel 14 13 Titel 883 01),
- 90,0 Mio. € „Globale Mehrausgaben für Personalausgaben“ (Kapitel 20 02 Titel 461 01),
- 82,5 Mio. € „Darlehen für Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte gemäß § 13 Abwasserabgabengesetz“ (Kapitel 14 12 Titel 853 01),
- 76,4 Mio. € „Zuweisungen für die Kindergärten (Landesmittel)“ (Kapitel 09 03 Titel 633 06),

¹⁸ Zwar sank im Einzelplan 14 der Anteil der Ausgabereste am Ansatz im Vergleich zum Vorjahr von 90 % auf 70 %. Dies lag jedoch nicht an einer Reduzierung der Ausgabereste, sondern an einem starken Anstieg der veranschlagten Ausgaben um 117 %. Die Ausgabereste des Einzelplans 14 wuchsen zugleich um 70 %, dies entsprach einem absoluten Anstieg um 300 Mio. €.

- 76,1 Mio. € „Zuweisungen für die Bestellung von Verkehrsleistungen im ÖPNV (Regionalisierungsmittel)“ (Kapitel 14 18 Titel 637 72),
- 71,2 Mio. € „Zuweisungen aus dem Investitionsstock“ (Kapitel 20 06 Titel 883 08).

6.3 Folgen der hohen Ausgabereste

Zum Ausgleich der Ausgabereste wird beim Haushaltsabschluss ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet. Hätte das Land die Ausgabereste für die Leistung von Ausgaben in Anspruch genommen, wäre die in der Haushaltsrechnung 2022 mit 31,0 Mrd. €¹⁹ ausgewiesene Gesamtverschuldung des Landes um 3,3 Mrd. € höher ausgefallen. Dies zeigt die erheblichen Risiken für den Haushaltsvollzug künftiger Jahre, die sich aus den - auf ihren bisher höchsten Stand gestiegenen - Ausgabe-
resten ergeben.

Der starke Anstieg der Ausgabereste ist nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in rechtlicher Hinsicht bedenklich. Ein solches Ansammeln von Ausgaberesten führt zu „Schattenhaushalten“, die sowohl die Einflussmöglichkeiten des Parlaments schwächen, als auch die Transparenz des Haushalts gefährden.²⁰ Das BVerfG wies zuletzt darauf hin, dass wegen des Jährigkeitsprinzips die Übertragbarkeit von Ausgabeermächtigungen die Ausnahme bleiben muss.²¹ Die in einigen Einzelplänen inzwischen erreichte Höhe der Ausgabereste zeigt in Relation zu den Haushaltsansätzen, dass sich die tatsächliche Mittelausstattung von der aktuellen Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers abkoppelt. Liegt zudem den Landtagsabgeordneten bei den Haushaltsberatungen der Vorjahresstand der Ausgabereste nicht vor,²² können sie diese zusätzliche Mittelausstattung bei der Ausübung ihres Budgetrechts nicht berücksichtigen.

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

Im Dezember 2018 hatte das Ministerium der Finanzen angekündigt, mittelfristig eine Stabilisierung der Ausgabereste durch eine restriktive Bewilligungspraxis anzustreben.²³ Die damals bewilligten Ausgabereste aus dem Jahr 2017 lagen bei 1,6 Mrd. €. Seitdem haben sich die Ausgabereste mehr als verdoppelt.

Der Landtag hat im Jahr 2020 die Empfehlung des Rechnungshofs zur Einbeziehung der Reste in die Kalkulation kassenwirksamer Ausgabeansätze²⁴ für die Haushaltsplanung 2021 zustimmend zur Kenntnis genommen.²⁵ Bei der Haushaltsaufstellung wurden daraufhin Ausgabereste bei der Veranschlagung von Ausgabeansätzen auch in mehreren Fällen berücksichtigt. Die Entwicklung der Ausgabereste zeigt gleichwohl, dass die Einbeziehung bei der Veranschlagung im bisherigen Umfang nicht zu einer Stabilisierung bzw. einem Abbau der Ausgabereste führte.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, dass bei der Haushaltsaufstellung 2023/2024 wiederum vorhandene Ausgabereste berücksichtigt worden seien. Zudem sei bei der Hauptgruppe 4 (Personalausgaben) von der Ansatzfortschreibung auf eine Ist-Fortschreibung umgestellt worden. Im Haushaltsaufstellungsverfahren

¹⁹ Ohne aufgeschobene Anschlussfinanzierungen von 216.194.068,73 €.

²⁰ Tappe in Gröpl, BHO/LHO, 2. Auflage 2019, zu § 45 BHO, Rn. 54.

²¹ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023, Az.: 2 BvF 1/22, Rn. 161 - juris -.

²² So lagen z. B. die Ausgabereste des Jahres 2021 zu Beginn der Beratungen des Doppelhaushaltes 2023/2024 im Oktober 2022 den Abgeordneten nicht vor.

²³ Jahresbericht 2019, Nr. 1, Tz. 2.1 (Drucksache 17/8300).

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

²⁵ Drucksache 17/12710 S. 3.

für die Jahre 2025/2026 werde auch bei der Veranschlagung der Hauptgruppen 5 bis 8 ein verstärkter Fokus auf die Ist-Entwicklung statt auf den Vorjahresansatz gelegt, um einen Aufwuchs der Ausgabereste zu vermeiden bzw. diese abzubauen. Bei der Resteübertragung übe das Ministerium sein in § 45 LHO eingeräumtes Ermessen im Einzelfall so restriktiv wie möglich aus.

Der Landtag hat im Jahr 2023 die Empfehlungen des Rechnungshofs zustimmend zur Kenntnis genommen: Mit der Evaluation des Bonus-/Malus-Systems solle im Jahr 2023 begonnen werden, Ausgabereste seien restriktiver zu bewilligen und in die Kalkulation kassenwirksamer Ausgabeansätze für die künftigen Haushaltsaufstellungen konsequent einzubeziehen. Zudem sollte das Verfahren zur Bildung von Ausgaberesten²⁶ so beschleunigt werden, dass die Ausgabereste des Vorjahres den Landtagsabgeordneten zu Beginn der Haushaltsberatungen mitgeteilt werden können.

Sollte dies nicht ausreichen, um die Reste zurückzuführen, wird zur Eindämmung der wirtschaftlichen Risiken empfohlen, die vom Ministerium der Finanzen untersuchte Umstellung auf einen Ist-Abschluss²⁷ in Erwägung zu ziehen.

²⁶ Dieses besteht aus der Entscheidung der oder des Beauftragten für den Haushalt über die Bildung von Ausgaberesten nach Nr. 3.3.5 zu § 9 VV-LHO sowie der Entscheidung des für Finanzen zuständigen Ministeriums nach § 45 Abs. 3 LHO, in die Bildung der Ausgabereste einzuwilligen. Dabei bedarf auch die Inanspruchnahme der Ausgabereste der Einwilligung.

²⁷ Jahresbericht 2021, Nr. 1, Tz. 3.1 (Drucksache 18/14400).

7 Vergleich des Rechnungsergebnisses mit dem Rechnungssoll

Veränderung der Einnahmen gegenüber dem Rechnungssoll:

	Mio. €
Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	+ 1.271,1
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	+ 64,9
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	+ 733,8
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	- 1.053,3
Mehreinnahmen	+ 1.016,6

Zu den Mehreinnahmen trugen vor allem deutlich höhere Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben bei. Dem standen geringere Kreditaufnahmen - auch zur Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen²⁸ - gegenüber.

Veränderung der Ausgaben gegenüber dem Rechnungssoll:

	Mio. €
Personalausgaben	- 284,1
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	- 446,3
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	+ 917,5
Baumaßnahmen	- 14,2
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	- 205,0
Besondere Finanzierungsausgaben	+ 1.048,7
Mehrausgaben	+ 1.016,6

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

²⁸ Beitrag Nr. 2, Tz. 8.1.2 dieses Jahresberichts.

8 Kreditermächtigungen

8.1 Landeshaushalt

8.1.1 Kredite am Kreditmarkt ohne Umschuldungen

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2022 ²⁹	4.896.400.000,00 €
Aus dem Haushaltsjahr 2021 übertragene Einnahmereste aus Kreditaufnahmen (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 2.790.437.896,45 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2021 ³⁰ (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 755.000.000,00 €
Kreditermächtigung insgesamt	8.441.837.896,45 €
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	3.802.091.296,56 €
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 2023 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 3.281.895.950,82 €
Einnahmen und Reste insgesamt	7.083.987.247,38 €

Die Kreditaufnahme am Kreditmarkt hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

8.1.2 Umschuldungen

Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen ³¹	500.000.000,00 €
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten (Kapitel 20 05 Titel 325 03)	92.000.000,00 €

Der Gesamtbetrag der Umschuldungen unterschritt die Ermächtigung.

8.2 Betriebshaushalte

8.2.1 Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2022 ³²	55.000.000,00 €
Aufnahme von Darlehen (brutto)	55.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme zur Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen von bis zu 50 Mio. €³³ wurde nicht in Anspruch genommen.

²⁹ § 2 Abs. 1 LHG 2022 i. V. m. Nr. 1.1 des Kreditfinanzierungsplans 2022.

³⁰ Nach einer Inabgangstellung von 436 Mio. €.

³¹ § 2 Abs. 3 Nr. 1 LHG 2022 i. V. m. Nr. 1.2 des Kreditfinanzierungsplans 2022.

³² § 2 Abs. 1 Nr. 2 LHG 2022.

³³ § 2 Abs. 3 Nr. 2 LHG 2022.

8.2.2 Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2022 ³⁴	130.000.000,00 €
Aufnahme von Darlehen (brutto)	130.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme zur Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen von bis zu 75 Mio. €³⁵ wurde nicht in Anspruch genommen.

³⁴ § 2 Abs. 1 Nr. 3 LHG 2022.

³⁵ § 2 Abs. 3 Nr. 3 LHG 2022.

Nr. 3

**Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung
- geplante Investitionen umsetzen, mit Rücklagenbeständen Schulden tilgen -**

Die in der Landesverfassung verankerte Schuldenregel schreibt seit dem Jahr 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vor. Die Haushaltsrechnung 2022 wies diesen mit einer strukturellen Netto-Tilgung von 246 Mio. € nach.

Der Finanzierungsüberschuss von 1.188 Mio. € resultierte im Wesentlichen aus Steuermehreinnahmen. Er wurde weit überwiegend zur Aufstockung von Rücklagen um 988 Mio. € verwendet. In Höhe von 200 Mio. € erfolgte die Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt.

Der Schuldenstand des Landes verringerte sich um 205 Mio. € auf 31,0 Mrd. €. Die Pro-Kopf-Verschuldung von Rheinland-Pfalz lag mit 6.709 € um 14 % über dem Länderdurchschnitt.

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

Im Haushaltsjahr 2023 wurden erneut aus Überschüssen überwiegend Rücklagen gebildet, statt Schulden zu tilgen. Der Finanzierungsüberschuss betrug nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 990 Mio. €. Davon wurden per saldo 790 Mio. € zur Aufstockung von Rücklagen und 200 Mio. € zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt verwendet. Die strukturelle Netto-Tilgung betrug 210 Mio. €. Die aus dem Kernhaushalt finanzierten Investitionen lagen um 460 Mio. € (30 %) unter den Planungen.

Die Mittel der Haushaltssicherungsrücklage von 3,6 Mrd. € Ende 2023 sollten - über die geplante Verwendung von 0,5 Mrd. € für die Tilgung kommunaler Liquiditätskredite hinaus - teilweise zur Tilgung von Krediten genutzt werden. Schon aufgrund des hohen Rücklagenbestandes sollte auf kreditfinanzierte Rücklagenzuführungen verzichtet werden.

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

1 Allgemeines

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

- wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 2013 bis 2022, des vorläufigen Rechnungsergebnisses 2023 (vorl. Ist), des Haushaltsplans 2023/2024 (Hpl.) für das Haushaltsjahr 2024 sowie des Finanzplans (Fpl.) bis 2027¹ zusammengestellt und
- Vergleichsdaten der anderen Flächenländer herangezogen.

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

Bei den Jahresvergleichen ist neben der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017² u. a. zur haushaltssystematischen Zuordnung der Zuführungen an den Pensionsfonds³ zu berücksichtigen, dass sich die Struktur der Haushaltsdaten durch Auslagerungen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite verändert hat. Einige Aspekte sind nachstehend aufgeführt:

- Im Dezember 2008 bildete das Land das Sondervermögen „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“. ⁴ Dem Sondervermögen wurden bis einschließlich 2022 Mittel in Höhe von 1.620 Mio. € aus dem Kernhaushalt, aus der Auflösung der Stiftung Rheinland-Pfalz für Innovation sowie aus dem Bundeshaushalt zugeführt. Ende 2022 belief sich der Mittelbestand auf 60,4 Mio. €.
- Im Oktober 2015 wurde das Sondervermögen „Kommunales Investitionsprogramm 3.0 - Rheinland-Pfalz (KI 3.0)“ zum Vollzug des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes⁵ eingerichtet. ⁶ Über dieses Gesetz stellt der Bund dem Land zur Förderung von Investitionen mit den Schwerpunkten Infrastruktur und Bildungsinfrastruktur für finanzschwache Kommunen Mittel von 253,2 Mio. € zur Verfügung. Diesen Betrag erhöhte das Land um 31,7 Mio. €, sodass insgesamt ein Fördervolumen von 284,8 Mio. € zur Auszahlung bereitstand. Aus der 2017 vom Bund vorgenommenen Mittelaufstockung von 3,5 Mrd. € auf 7,0 Mrd. € erhielt Rheinland-Pfalz 256,6 Mio. € zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur allgemeinbildender und berufsbildender Schulen. Ende 2022 belief sich der Mittelbestand auf 4,8 Mio. €.
- Im September 2020 wurde die Errichtung des Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ beschlossen. Über dieses Sondervermögen sollen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge, insbesondere im Gesundheitswesen und im Öffentlichen Personennahverkehr, zur Stabilisierung kommunaler Haushalte und der rheinland-pfälzischen Wirtschaft, zur Sicherung der Lehre an Schulen und Hochschulen sowie Investitionen in Zukunftstechnologien, Infrastruktur und Klimaschutz abgewickelt werden. Zur Finanzierung der Ausgaben von 1,6 Mrd. €, die bis Ende 2023 geleistet werden

¹ Drucksache 18/4301.

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

³ D. h., keine Zuordnung zu den Investitionen; dies hatte zuvor den Spielraum für Kreditaufnahmen erhöht.

⁴ Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“.

⁵ Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz - KInvFG).

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

konnten, wurden Mittel in Höhe von 1,1 Mrd. € aus dem Kernhaushalt dem Sondervermögen zugeführt. Des Weiteren werden Bundesmittel eingesetzt.⁷ Das Sondervermögen hatte Ende 2022 einen Mittelbestand von 520 Mio. €.

Der Rechnungshof machte verfassungsrechtliche Bedenken geltend.^{8, 9}

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder forderte in einer gemeinsamen Erklärung, dass notlagenbedingte Kredite im jeweiligen Haushaltsjahr nur in der Höhe aufgenommen werden, die zur Finanzierung der Maßnahmen zur Bewältigung der Krise erforderlich ist.¹⁰

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

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat Regelungen zu Landesmitteln im Sondervermögen zum Ausbau der digitalen Infrastrukturen (Volumen: 122 Mio. €) und zur konjunkturellen Belebung und Minderung der pandemiebedingten Belastungen der Unternehmen im Erneuerbare-Energien- und Umweltbereich (Volumen: 50 Mio. €) für unvereinbar mit Artikel 117 Abs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz und nichtig erklärt.¹¹ Hier fehle es an einem hinreichenden Veranlassungszusammenhang zu der Corona-Pandemie.¹² Hinsichtlich der Kontrolle der konkreten Mittelverwendung im Einzelfall¹³ verwies das Gericht auf den Rechnungshof.¹⁴

⁷ Drucksache 17/12717. Zum Abschluss des Sondervermögens Ende 2023 verblieben nach Auskunft des Ministeriums 290 Mio. €, davon 151 Mio. € Eigenmittel des Landes sowie 139 Mio. € Drittmittel.

⁸ Zu den geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken siehe Ausführungen zu Nr. 3 des Jahresberichts 2021 (Drucksache 17/14400 S. 35).

⁹ U. a. hatte der Rechnungshof auf die Beeinträchtigung der Transparenz hingewiesen, wenn Ausgaben für dieselben Zwecke im Sondervermögen und im Kernhaushalt veranschlagt sind.

In seinem Bericht an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags gemäß § 6 Abs. 4 Corona-Sondervermögensgesetz zum 30. Juni 2021 teilte das Ministerium der Finanzen zur Titelgruppe 73 Pandemievorsorge mit, seit der Umorganisation der Landesregierung im Jahr 2021 und dem Wechsel der Zuständigkeit auf das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit würden die Ausgaben für den laufenden Betrieb der 32 Landesimpfzentren nicht mehr im Kernhaushalt (Einzelplan 06), sondern im Sondervermögen gebucht (Vorlage 18/284, S. 6). Wenn die Finanzierung von Ausgaben zwischen Kernhaushalt und Sondervermögen wechselt, senkt dies die Nachvollziehbarkeit beträchtlich.

¹⁰ Hildesheimer Erklärung, siehe Pressemitteilung des Niedersächsischen Landesrechnungshofs vom 22. September 2020.

¹¹ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022 - VGH N 7/21 -, juris.

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

¹³ Siehe dazu Jahresbericht 2023, Nr. 18 (Drucksache 18/5500).

¹⁴ Rn. 146 des Urteils.

Die Vorbehalte gegen die Kreditaufnahme „auf Vorrat“ für mehrere Jahre in einer Notsituation griff der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz nicht auf.¹⁵ Er verwies auf die explizite Erwähnung von Sondervermögen in der Landesverfassung¹⁶ und die Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit des Staates in Krisensituationen sowie die konkret bestehenden besonderen Prognoseschwierigkeiten hinsichtlich des Krisenverlaufs. Anders entschieden insofern das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) sowie der hessische Staatsgerichtshof zur dort gegebenen Sach- und Rechtslage unter Verweis auf die Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit bzw. die Zwecksetzung der neuen Schuldenregel.¹⁷

- Zur Beseitigung der Schäden sowie zur Überbrückung von akuten Notlagen durch Starkregen und Hochwasser im Jahr 2021 stellte das Land unter Beteiligung des Bundes Soforthilfen zur Verfügung. Darüber hinaus wurden weitere Maßnahmen für geschädigte Privathaushalte, Unternehmen und andere Einrichtungen sowie zur Wiederherstellung der zerstörten Infrastruktur ergriffen und weitere Hilfen beschlossen. Bund und Länder verständigten sich wegen der Tragweite der Notlage auf eine jeweils hälftige Finanzierung der Wiederaufbaumaßnahmen in den geschädigten Regionen sowie auf eine zügige Wiederherstellung der bundeseigenen Infrastruktur. Dazu wurde die Errichtung eines nationalen Fonds „Aufbauhilfe 2021“ als Sondervermögen des Bundes in Höhe von bis zu 30 Mrd. € vereinbart. Für die zweckgerichtete Inanspruchnahme der Mittel beschloss der Landtag im September 2021 die Errichtung des Sondervermögens „Aufbauhilfe Rheinland-Pfalz 2021“. Dem Sondervermögen werden die dem Land Rheinland-Pfalz aus dem nationalen Fonds „Aufbauhilfe 2021“ des Bundes zugeteilten Mittel zugeführt.¹⁸ Das Land kann nach Maßgabe des Haushalts weitere Zuführungen an das Sondervermögen leisten sowie dieses mit ggf. von weiteren Dritten gewährten Aufbauhilfemitteln ausstatten.¹⁹

¹⁵ Rn. 133, 134 und 136 des Urteils.

¹⁶ Artikel 116 Abs. 1 Satz 1, zweiter Halbsatz.

¹⁷ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023, Az.: 2 BvF 1/22, Rn. 161 - juris - und Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 - P.St. 2783 -, juris, Rn. 272. Kritisch zur Kreditaufnahme „auf Vorrat“ in Sondervermögen auch Heintzen, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2022, S. 1505, 1510.

¹⁸ Eine erste Zuführung aus dem Bundeshaushalt von 16 Mrd. € erfolgte noch im Jahr 2021; Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 14. September 2021. Die Finanzierung des Sondervermögens erfolgt über eine Änderung der Umsatzsteueranteile in den Jahren 2021 bis 2050 (Drucksache des Landtags Rheinland-Pfalz 18/1096, S. 2 sowie Drucksache des Deutschen Bundestages 19/32039, S. 26). Bis Ende 2022 wurden im Sondervermögen 514,1 Mio. € vereinnahmt und ebenso viel verausgabt (Übersicht 2.6 der Haushaltsrechnung 2022). Laut Pressemitteilung der Landesregierung vom 15. Juni 2023 hat die Bundesregierung die Frist zur Beantragung von Hilfen aus dem Wiederaufbaufonds bis zum 30. Juni 2026 verlängert. Die Bewilligungsfrist endet am 31. Dezember 2030.

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

2 Wesentliche Kennzahlen

2.1 Aufgliederung der Rechnungsergebnisse

Die Rechnungsergebnisse der Jahre 2013 bis 2022 sind - orientiert an dem vom ehemaligen Finanzplanungsrat vorgegebenen gemeinsamen Schema für die Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden - aufgegliedert in

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

Die Entwicklung der jeweiligen Ergebnisse ist aus der **Anlage 1** ersichtlich.

2.1.1 Laufende Rechnung

Die laufende Rechnung schloss 2022 im siebten Jahr in Folge mit einem Überschuss ab, der jedoch geringer ausfiel als im Vorjahr. Mit 2.329 Mio. € lag er um 2.269 Mio. € (- 49 %) unter dem Vorjahreswert.

Dieser Rückgang ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die laufenden Einnahmen um 1.276 Mio. € (- 5,6 %) abnahmen, während die laufenden Ausgaben um 993 Mio. € (+ 5,5 %) zunahmen. Auf der Einnahmenseite verringerten sich die Einnahmen aus Steuern²⁰ (- 517 Mio. € bzw. - 3,1 %) sowie laufenden Zuweisungen und Zuschüssen (- 810 Mio. € bzw. -15,2 %). Auf der Ausgabenseite leistete das Land vor allem höhere laufende Zuweisungen und Zuschüsse (+ 566 Mio. € bzw. 6,4 %) sowie höhere Personalausgaben (+ 220 Mio. € bzw. 3,0 %).²¹

Nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2023 schloss die laufende Rechnung mit einem Überschuss von 1,6 Mrd. € ab.

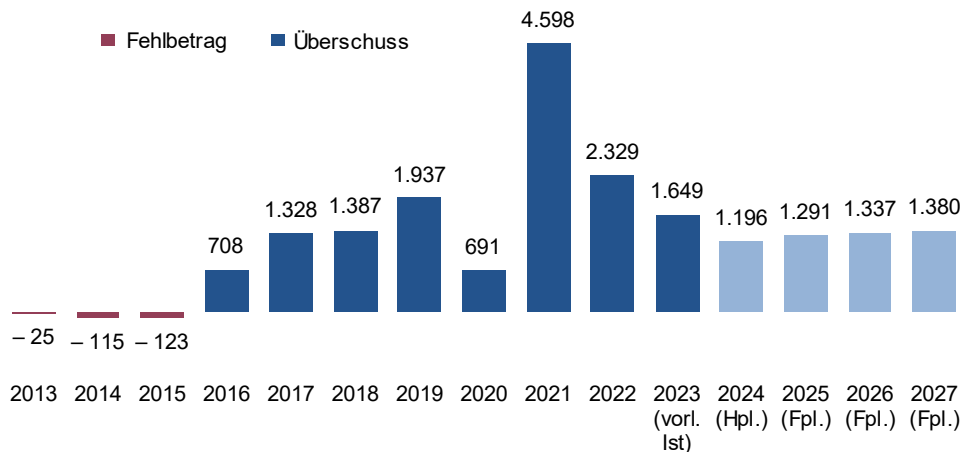
In der Haushalts- und Finanzplanung geht die Landesregierung davon aus, dass bis 2027 Überschüsse von bis zu 1.380 Mio. € erwirtschaftet werden können.²²

²⁰ HGr. 0 ohne OGr. 09.

²¹ Das Aufkommen der anderen Einnahmearten ging per saldo um 52 Mio. € zurück, die anderen Ausgabearten erhöhten sich per saldo um 207 Mio. €.

²² Die im Finanzplan angesetzten Globalen Mehreinnahmen von 75 Mio. € für 2025 wurden bei den Einnahmen der laufenden Rechnung berücksichtigt.

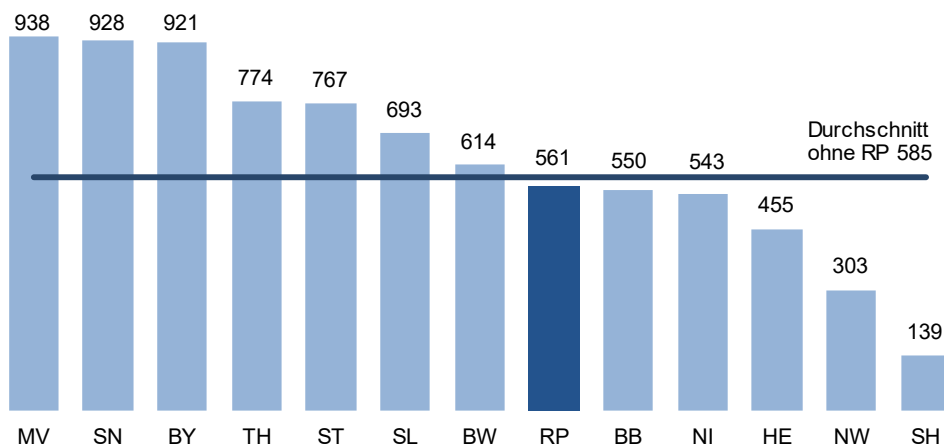
Ergebnisse der laufenden Rechnung in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen, Haushaltsplan, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz.²³

Für 2022 wiesen alle Flächenländer in der laufenden Rechnung einen Überschuss aus. Mit einem Überschuss von 561 € je Einwohner lag Rheinland-Pfalz unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer von 585 € je Einwohner.

Überschüsse der laufenden Rechnung 2022 in € je Einwohner



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

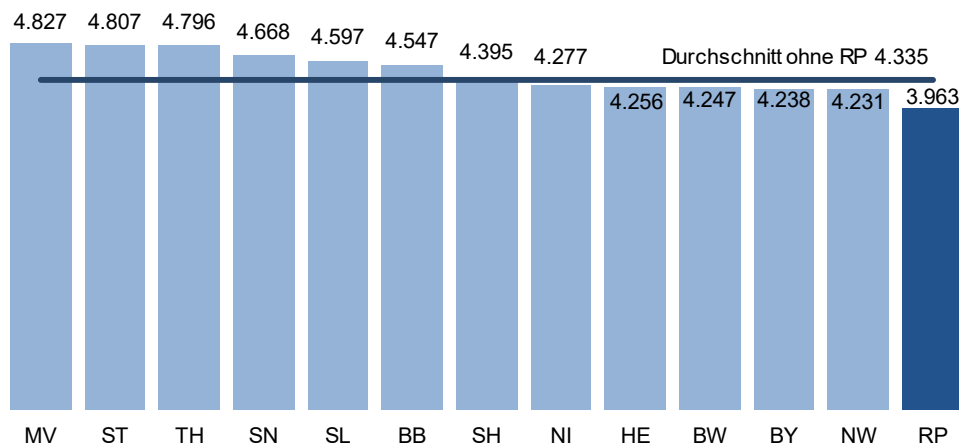
Die Höhe der laufenden Einnahmen wird im Wesentlichen durch die Steuereinnahmen - bestehend aus dem Steueraufkommen, dem Finanzkraftausgleich²⁴ sowie

²³ Nach den Angaben der Haushaltsrechnung 2017 beträgt der Überschuss der laufenden Rechnung 1.324 Mio. €. Im Haushaltsjahr 2017 wurden durch eine Fehlbuchung 4,3 Mio. € fälschlicherweise zu Lasten der Schuldenbestände gebucht. Dementsprechend war der Überschuss der laufenden Rechnung des Jahres 2017 eigentlich höher. Siehe hierzu auch Nr. 1, Tz. 2.1 dieses Jahresberichts und Tz. 2.8.1 dieses Beitrags sowie Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022.

²⁴ Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 entfällt der horizontale Länderfinanzausgleich. Stattdessen erfolgt der Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft durch Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuer. In den hier ausgewiesenen Ergebnissen wurde die Abrechnung des horizontalen Länderfinanzausgleichs der Vorjahre berücksichtigt (Haushalt 2022 Kapitel 20 01 Titel 212 01).

den Bundesergänzungszuweisungen²⁵ und sonstigen Zuweisungen des Bundes²⁶ - bestimmt. Diese zweckfreien Einnahmen beliefen sich 2022 auf 16.448 Mio. € bzw. 3.963 € je Einwohner.²⁷ Damit lag Rheinland-Pfalz unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer von 4.335 € je Einwohner und wies die geringsten Einnahmen auf.²⁸ Im Vorjahr hatte das Land bundesweit überdurchschnittlich hohe Einnahmen. Die deutlichen Mindereinnahmen 2022 sind darauf zurückzuführen, dass das Land in der Abrechnung des Bund-Länder-Finanzausgleichs zeitverzögert hohe Rückzahlungen leisten musste (sogenannter Phasenverschiebungseffekt).²⁹

Einnahmen aus Steuern inkl. Zu- und Abschläge im Finanzkraftausgleich, Bundesergänzungszuweisungen und Kfz-Steuerkompensation 2022 in € je Einwohner



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

Damit standen 2022 Rheinland-Pfalz 1,5 Mrd. € weniger Einnahmen zur Verfügung als dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (- 8,6 %).

Für die Belastung aus dem Phasenverschiebungseffekt hatte das Land im Haushaltsplan 2022 Vorsorge getroffen. Im Kapitel 20 01 Titel 069 01 wurde eine Globale

²⁵ In Rheinland-Pfalz: Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu den Kosten der politischen Führung (Haushaltsplan 2022 Kapitel 20 01 Titel 211 01). Darüber hinaus erhalten andere Länder allgemeine Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen aufgrund struktureller Arbeitslosigkeit sowie zum Ausgleich besonders geringer kommunaler Steuerkraft sowie zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich.

²⁶ Z. B. Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer (Haushaltsplan 2022 Kapitel 20 01 Titel 211 02).

²⁷ Den Berechnungen wurde zugrunde gelegt: Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen „Umsatzsteuerverteilung (USTV) und Finanzkraftausgleich (FKA) für die Zeit vom 01.01.2022 - 31.12.2022“, BMF/V A 4; Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) „Vierteljahreskassenstatistik (SFK-3) - Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte): Jahreswerte“ vom 14. Juli 2023; Finanztransfers im bundesstaatlichen Finanzausgleich nach dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 1. August 2023.

²⁸ Bei diesem Ländervergleich orientierte sich der Rechnungshof Rheinland-Pfalz an den Einnahmen, die den Steuerschätzungen zugrunde gelegt werden, sowie an der zur Bestimmung der Konjunkturkomponente vorgenommenen Abgrenzung der Steuereinnahmen, siehe § 2 der Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz.

Für den Ländervergleich ist zu beachten, dass das Saarland Sanierungshilfen vom Bund von 400 Mio. € (404 € je Einwohner) erhielt.

²⁹ Pressemitteilungen des Ministeriums der Finanzen vom 11. November 2021 und 2. Februar 2022.

Mindereinnahme von 470 Mio. € veranschlagt. Der Betrag lag etwas unter der tatsächlichen Belastung. Die Abrechnungszahlungen für die Einfuhrumsatzsteuer und den bundesstaatlichen Finanzausgleich 2022, die im Januar und März 2022 kassenwirksam wurden, beliefen sich auf 556 Mio. €. Da gleichzeitig Steuermehreinnahmen von 847 Mio. € erzielt werden konnten, war die Vorsorge ausreichend.

Für das Jahr 2024 rechnet das Land nach den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ vom Oktober 2023 mit Steuereinnahmen von 18,315 Mrd. €. ³⁰

Nach dem vorläufigen Rechnungsabschluss 2023 wurden gegenüber der Schätzung vom Oktober 2023 um 141 Mio. € höhere Steuereinnahmen erzielt.

2.1.2 Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung umfasst Vorgänge, die eine Vermögensänderung bewirken oder der Finanzierung von Investitionen dienen. Diese Teilrechnung schloss 2022 bei Einnahmen von 324 Mio. € und Ausgaben von 1.464 Mio. € mit einem Fehlbetrag von 1.140 Mio. € ab.

2.1.3 Besondere Finanzierungsvorgänge

Besondere Finanzierungsvorgänge sind ein Sammelbegriff für die den Haushalt ausgleichenden (Finanz-)Transaktionen. Sie wiesen 2022 auf der Einnahmenseite eine Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von 3.894 Mio. € und korrespondierend auf der Ausgabenseite Darlehenstilgungen von 4.094 Mio. € aus. Zudem enthalten die besonderen Finanzierungsvorgänge Rücklagenzuführungen von 1.035 Mio. € sowie Rücklagenentnahmen von 47 Mio. €.

2.2 Personalausgaben

2.2.1 Haushaltsvollzug 2022

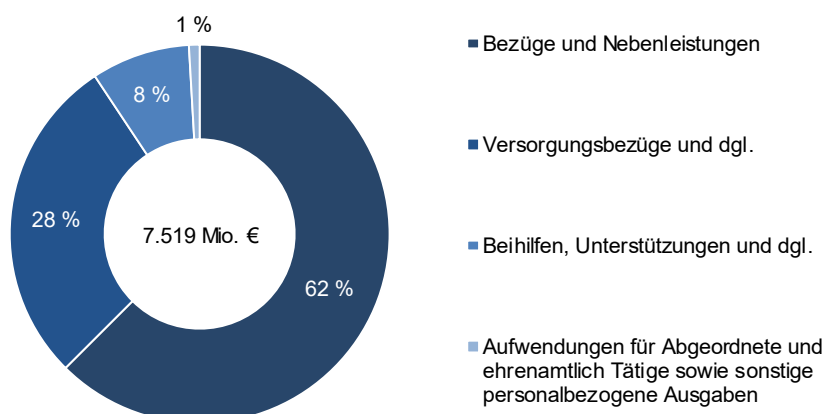
Die Personalausgaben setzen sich im Wesentlichen aus den Bezügen und Vergütungen der aktiv Beschäftigten, den Versorgungsausgaben³¹ und den Beihilfen zusammen. Die haushaltssystematisch der Hauptgruppe 4 zugeordneten Personalausgaben³² beliefen sich 2022 auf 7,5 Mrd. €.

³⁰ Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 26. Oktober 2023.

³¹ Seit 2019 werden die Versorgungsbezüge der Beamtinnen und Beamten der Hochschulen mit Globalhaushalt, die zuvor als Zuführung aus dem Kernhaushalt bei Titel 685 05 ausgewiesen waren, zentral über Kapitel 15 02 Titel 432 14 abgewickelt (z. B. Haushaltsplan 2022).

³² Zu den Personalausgaben, die nicht in der Hauptgruppe 4 ausgewiesen sind, siehe Ausführungen zu Tz. 2.2.4 dieses Beitrags.

Personalausgaben 2022, Anteile in %



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

2.2.2 Entwicklung der Personalausgaben der Hauptgruppe 4

Die Personalausgaben bilden nach den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Hauptgruppe 6)³³ den zweitgrößten Ausgabenblock im Haushalt.

Personalausgaben und Personalausgabenquote

Haushaltsjahr	Personal- ausgaben	Veränderung gegenüber Vorjahr		Bereinigte Ausgaben	Personal- ausgaben- quote
	Mio. €	Mio. €	%	Mio. €	%
2013	5.468	71	1,3	14.364	38,1
2014	5.625	157	2,9	15.193	37,0
2015	5.761	136	2,4	15.809	36,4
2016	5.955	194	3,4	15.999	37,2
2017	6.188	233	3,9	16.410	37,7
2018	6.310	122	2,0 ^a	16.422	38,4
2019	6.704	394	6,2	17.211	39,0
2020	7.062	358	5,3	20.329	34,7
2021	7.300	237	3,4	20.688	35,3
2022	7.519	220	3,0	20.522	36,6
2023 (vorl. Ist)	7.702	182	2,4	21.197	36,3
2024 (Hpl.)	8.518	816	10,6	22.733	37,5
2025 (Fpl.)	8.756	238	2,8	23.002	38,1
2026 (Fpl.)	8.995	239	2,7	23.613	38,1
2027 (Fpl.)	9.233	238	2,6	24.245	38,1

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

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen, Haushaltsplan, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz.³⁴

³³ Im Haushaltsjahr entfielen 10,6 Mrd. € auf den genannten Bereich. Der Anteil an den bereinigten Ausgaben lag bei 51,6 %. Siehe auch Anlage 3.

³⁴ Die Haushaltsrechnung 2017 weist bereinigte Ausgaben von 16.415 Mio. € aus. Im Haushaltsjahr 2017 wurden Zinseinnahmen aufgrund von Negativzinsen von 4,3 Mio. € irrtümlich als Tilgungsausgaben gebucht, die bei den Zinsausgaben abgesetzt werden müssten. Dementsprechend waren die bereinigten Ausgaben eigentlich niedriger. Siehe hierzu auch Nr. 1, Tz. 2.1 dieses Jahresberichts und Tz. 2.8.1 dieses Beitrags sowie Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022.

Die Personalausgaben erhöhten sich 2022 gegenüber dem Vorjahr um 3,0 % bzw. um 220 Mio. € auf 7,5 Mrd. €. Von dem Anstieg entfallen u. a. 163 Mio. € auf Bezüge und Nebenleistungen, 35 Mio. € auf Versorgungsbezüge sowie 1 Mio. € auf Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige.³⁵

Das vorläufige Rechnungsergebnis weist für 2023 Personalausgaben von 7,7 Mrd. € aus; das sind 537 Mio. € weniger als geplant.

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

Im Jahr 2022 leistete das Land eine einmalige steuerfreie Corona-Sonderzahlung von 1.300 € für Vollbeschäftigte, weiterhin wurden die Entgelte und Bezüge zum 1. Dezember 2022 um 2,8 % angehoben. Das Ministerium der Finanzen hat ausgeführt, dies verursache Ausgaben von 92 Mio. € in 2022. Davon entfielen auf die Bezügeanpassung 13,5 Mio. € und 78,5 Mio. € auf die steuerfreie Corona-Sonderzahlung. Die entsprechende Folgewirkung der Anpassung der Bezüge schlage 2023 mit 160 Mio. € zu Buche. Weiterhin sei die Anpassung der rheinland-pfälzischen Bezüge an die Alimentationsrechtsprechung des BVerfG mit Mehrausgaben von 14 Mio. € jährlich verbunden.³⁷ Für 2024 seien eine Inflationsausgleichs-Einmalzahlung in Höhe von 1.800 € und für die Monate Januar 2024 bis Oktober 2024 Inflationsausgleichs-Monatszahlungen von jeweils 120 € vorgesehen. Zum 1. November 2024 steige die Bezahlung der Beschäftigten³⁸ zunächst um einen Sockelbetrag von 200 € und zum 1. Februar 2025 um 5,5 %. Die Übertragung des Tarifergebnisses verursache Kosten von knapp 890 Mio. €. ³⁹

³⁵ Im Vorjahresvergleich nahmen die Personalausgaben 2022 um 3,0 % zu. Überdurchschnittlich entwickelten sich insbesondere die Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige (+ 4,7 %; Obergruppe 41) sowie mit + 34,5 % die Aufwendungen für sonstige personalbezogene Ausgaben (Obergruppe 45). Während die Aufwendungen für Abgeordnete (Gruppe 411) um 5,8 % auf 19,2 Mio. € stiegen, nahmen die Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit (Gruppe 412) um 6,7 % auf 1,6 Mio. € ab. Siehe dazu Drucksache 17/2524.

³⁶ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 42, 44. Ob sich die angenommenen Inflationsauswirkungen einstellen werden, erscheint angesichts der inzwischen eingetretenen Dynamik zweifelhaft. Für das Jahr 2023 veröffentlichte das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz eine jahresdurchschnittliche Inflationsrate von 5,8 %, siehe Pressemitteilung vom 4. Januar 2023. Für das gesamte Bundesgebiet stellte das Statistische Bundesamt eine Inflationsrate von 5,9 % im Durchschnitt des Jahres 2023 fest, siehe Pressemitteilung vom 4. Januar 2023.

³⁷ Pressemitteilungen des Ministeriums der Finanzen vom 29. und 30. November 2021 sowie vom 10. Januar 2022.

³⁸ Nach den ab 1. Januar 2024 gültigen Richtlinien zur Haushaltssystematik des Landes Rheinland-Pfalz (HsRL) soll die Bezeichnung „Beschäftigte“ als neuer Oberbegriff für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sowie für Soldatinnen und Soldaten gelten; diese wird als allumfassender und moderner als die Bezeichnung Bedienstete angesehen.

³⁹ Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen zur Übertragung des Tarifergebnisses auf die Beamtinnen und Beamten vom 19. Dezember 2023.

Im Jahr 2022 lag der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben (Personalausgabenquote) bei 36,6 %. Im Vorjahr betrug der Anteil 35,3 %.⁴⁰ Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums erwartet die Landesregierung eine Quote von 38,1 %.⁴¹

Bezogen auf die jeweilige Einwohnerzahl lagen die Personalausgaben (Hauptgruppe 4 - Kernhaushalt) von Rheinland-Pfalz in den Jahren 2018 bis 2022 mit 1.701 €⁴² um 1,1 % (19 €) über dem Durchschnittswert der anderen westlichen Flächenländer. Sie lagen um 5,6 % (90 €) über dem Mittelwert aller anderen Flächenländer. Unter Berücksichtigung der Personalausgaben kommunaler Kernhaushalte lag Rheinland-Pfalz mit 2.567 € um 0,5 % (14 €) unter dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer und 2,6 % (65 €) über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer. Eingeschränkt wird die Aussagekraft des Ländervergleichs allerdings insbesondere durch unterschiedliche Aufgabenauslagerungen.

2.2.3 Belastung der Einnahmen durch Personalausgaben der Hauptgruppe 4

Personalausgaben stellen einen bedeutenden Ausgabenblock im Haushalt dar. Deren Finanzierung aus Steuereinnahmen⁴³ und allgemeinen Finanzzuweisungen⁴⁴ lässt sich durch Belastungsquoten ausdrücken.

⁴⁰ Der Anstieg der Quote ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Personalausgaben stärker stiegen als die bereinigten Ausgaben, die um 0,8 % abnahmen.

⁴¹ Der Freistaat Thüringen hat in Artikel 98 Abs. 3 seiner Verfassung festgelegt, dass die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Personalausgaben grundsätzlich höchstens 40 % der Summe der Gesamtausgaben des Haushalts betragen darf. Die Personalausgabenquote wird in Thüringen nach den Angaben in den Haushaltsrechnungen auf der Basis der bereinigten Ausgaben ermittelt.

⁴² Anlage 4.

⁴³ Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben.

⁴⁴ Allgemeine Zuweisungen vom Bund sowie von den Ländern (Kapitel 20 01 Titel 211 01 Ergänzungszuweisungen des Bundes, Titel 211 02 Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer sowie Titel 212 01 Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich. Letztgenannter Titel wurde im Zuge der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs ab 2020 als Leertitel veranschlagt, auf dem Abrechnungen der Vorjahre gebucht wurden; 2022 blieb der Leertitel ungebucht.).

Einnahmen und deren Belastung durch Personalausgaben der Hauptgruppe 4

Haushaltsjahr	Steuern (ohne steuerähnliche Abgaben)			Steuern, steuerähnliche Abgaben, allgemeine Finanzausweisungen		
	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr	Belastung durch Personal- ausgaben	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr	Belastung durch Personal- ausgaben
		%			%	
2013	10.206	5,1	53,6	11.208	5,3	48,8
2014	10.558	3,4	53,3	11.576	3,3	48,6
2015	10.968	3,9	52,5	12.045	4,1	47,8
2016	11.992	9,3	49,7	13.193	9,5	45,1
2017 ^a	12.788	6,6	48,4	14.021	6,3	44,1
2018	12.763	- 0,2	49,4	13.988	- 0,2	45,1
2019	13.935	9,2	48,1	15.058	7,6	44,5
2020	13.637	- 2,1	51,8	14.376	- 4,5	49,1
2021 ^b	16.635	22,0	43,9	17.451	21,4	41,8
2022	16.118	- 3,1	46,7	16.544	- 5,2	45,5
2023 (vorl. Ist)	16.308	1,2	47,2	16.940	2,4	45,5
2024 (Hpl.)	17.352	6,4	49,1	18.092	6,8	47,1
2025 (Fpl.)	17.689	1,9	49,5	18.493	2,2	47,3
2026 (Fpl.)	18.221	3,0	49,4	19.044	3,0	47,2
2027 (Fpl.)	18.713	2,7	49,3	19.541	2,6	47,2

^a In den Einnahmen 2017 „sind ... 345 Mio. € aufgrund eines Sondereffekts enthalten, von denen 247 Mio. € im Jahr 2018 über den Länderfinanzausgleich wieder abgeführt werden mussten“ (Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2018 bis 2023, S. 19).

^b In den Einnahmen 2021 sind Mehreinnahmen enthalten, die in der Abrechnung des Länderfinanzausgleichs 2022 wieder auszu zahlen waren (Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 11. November 2021). Siehe auch Tz. 2.1.1 dieses Beitrags.

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

Im Jahr 2022 wurden 45,5 % der Einnahmen aus Steuern, steuerähnlichen Abgaben und allgemeinen Finanzausweisungen zur Deckung der Personalausgaben benötigt. Der Anstieg der Belastungsquote um 3,7 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr war darauf zurückzuführen, dass die Einnahmen wegen sinkender Steuereinnahmen und Rückzahlungen im Länderfinanzausgleich um 5,2 % sanken und die Personalausgaben um 3,0 % stiegen.

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

2.2.4 Entwicklung der Personalausgaben außerhalb der Hauptgruppe 4

Zu den Personalausgaben, die nicht in der Hauptgruppe 4 ausgewiesen sind, zählen die Ausgaben für das Personal der Landesbetriebe, der global veranschlagten Hochschulen⁴⁵ und des Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“ sowie Gestellungsgelder⁴⁶ und Personalkosten für staatlich zugewiesene Lehrerinnen und Lehrer an Privatschulen.⁴⁷

⁴⁵ Siehe hierzu auch Fußnote 31.

⁴⁶ Bei den Gestellungsgeldern handelt es sich um Leistungen für Beschäftigte von Kirchen, die nebenamtlich Unterricht an öffentlichen Schulen erteilen. Rheinland-Pfalz weist seit 2017 die entsprechenden Zahlungen in der Hauptgruppe 4 nach. Bis einschließlich 2016 waren die Zahlungen Titeln der Hauptgruppe 6 zugeordnet.

⁴⁷ Siehe hierzu auch die Beiträge jeweils Nr. 4 der Jahresberichte 2013 (Drucksache 16/2050) und 2019 (Drucksache 17/8300).

Personalausgaben außerhalb der Hauptgruppe 4⁴⁸

Haushaltsjahr	Landes- betriebe	Global- haushalte	Sonder- vermögen	Privat- schulen zugewie- sene Lehr- kräfte	Gestel- lungsgel- der	Insgesamt
Mio. €						
2013	378	376	31	52	20	856
2014	364	391	33	52	18	858
2015	368	396	37	53	18	872
2016	374	419	38	53	20	904
2017	387	420	25	55	—	887
2018	394	420	39	56	—	908
2019	409	365	42	59	—	874
2020	422	373	42	61	—	898
2021	411	430	41	62	—	945
2022	416	432	18	63	—	930

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

Werden diese Ausgaben den Personalausgaben der Hauptgruppe 4 hinzugerechnet, ergeben sich für 2022 folgende Kennziffern:

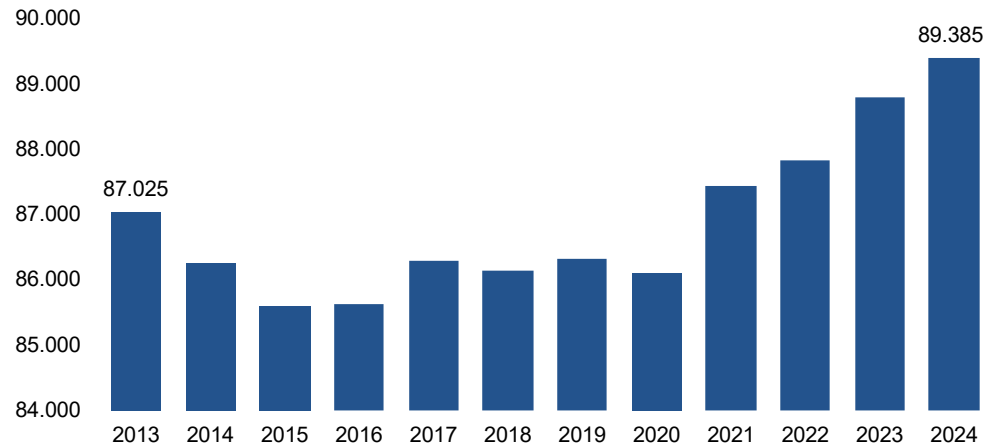
- Personalausgabenquote 41,2 %,
- Steuerbelastungsquote 51,1 %.

⁴⁸ In der Tabelle sind Personalausgaben für Beschäftigte dargestellt, bei denen unmittelbare Dienst- oder Arbeitsverhältnisse zum Land vorliegen oder die aufgrund der Art des Direktionsrechts bzw. der Weisungsbefugnis als landeseigenes Personal angesehen werden können. Ausgaben für Erstattungen von Personalkosten an die Landkreise sind nicht enthalten, da die betreffenden Beschäftigten auf die Landkreise übergegangen sind.

2.2.5 Entwicklung der Stellen im Gesamthaushalt

Die Zahl der Stellen nach den Angaben in den Haushaltsplänen war bis 2015/2016 tendenziell rückläufig. Anschließend folgte insbesondere ab 2021 ein Stellenaufbau.

Stellen im Gesamthaushalt



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

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

Stellen im Gesamthaushalt nach Aufgabenbereichen

Aufgaben-Bereich	Stellen im Gesamthaushalt				Veränderung 2024 zu 2013		Veränderung 2024 zu 2023	
	2013	2022	2023	2024	absolut	relativ	absolut	relativ
Schulen ^a	36.193	36.223	36.511	36.839	646	1,8 %	328	0,9 %
Hochschulen	7.898	8.711	8.815	8.803	905	11,5 %	- 12	- 0,1 %
Polizei	11.162	11.932	12.106	12.316	1.154	10,3 %	210	1,7 %
Justiz	7.216	7.436	7.493	7.500	284	3,9 %	7	0,1 %
Steuerverwaltung	6.243	5.957	5.987	5.989	- 254	- 4,1 %	2	0,0 %
Sonstige Verwaltung ^b	18.313	17.574	17.877	17.938	- 375	- 2,1 %	61	0,3 %
Insgesamt	87.025	87.832	88.790	89.385	2.360	2,7 %	596	0,7 %

a Einschließlich Stellen der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion für die Schulaufsicht sowie des Pädagogischen Landesinstituts Rheinland-Pfalz und Altersteilzeitstellen.

b Ohne Ausbildungsstellen und ohne Berücksichtigung stellenplanähnlicher Übersichten: Letzteres betrifft im Jahr 2022 fast 121 Stellen im gesamten Landeshaushalt. Von 2014 bis 2017 wurden 5.060 Stellen in die Stellenpläne der Landesbetriebe „Liegenschafts- und Baubetreuung (Landesbetrieb LBB)“, „Landesforsten“ und „Mobilität“ und des Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“ übernommen, die nicht in der Zusammenfassung der Stellenplanübersichten zum Landeshaushaltsplan enthalten waren. Mit deren Einbeziehung in die Zusammenfassung setzte das Ministerium der Finanzen eine Forderung des Rechnungshofs um (Jahresbericht 2013, Nr. 4 - Personal und Personalausgaben des Landes - Drucksache 16/2050 sowie Drucksache 16/2303 S. 3). Um die Vergleichbarkeit der Daten zu gewährleisten, wurden diese Stellen in den Vorjahren mitberücksichtigt.

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

Demnach ergibt sich bis 2024 folgende Entwicklung:

- Seit 2013 wurden in der Steuerverwaltung sowie in der sonstigen Verwaltung insgesamt 629 Stellen abgebaut.
- Im gleichen Zeitraum verzeichneten Schulen, Hochschulen, Polizei und Justiz einen Zuwachs von 2.989 Stellen.
- 80 % der im Haushaltsjahr 2024 ausgewiesenen Stellen betreffen die Kernbereiche Schulen, Hochschulen, Polizei, Justiz und Steuerverwaltung. 20 % der Stellen entfallen auf die sonstige Verwaltung.

Die Zahl der Stellen für das Jahr 2024 beinhaltet 1.871 durch Dritte finanzierte Stellen⁴⁹. In diesen Fällen stehen den Personalausgaben Erstattungen der Drittmittelgeber gegenüber.

Nach dem Stellenabbauprogramm der Landesregierung sollten von 2016 bis Ende 2021 etwa 1.850 Stellen und in den Folgejahren weitere 145 Stellen entfallen.⁵⁰ Dieser Stellenabbau geht allerdings einher mit einer darüber hinausgehenden Schaffung zusätzlicher Stellen. So überschreitet die Zahl der Stellen für das Haushaltsjahr 2024 die im Haushaltsplan 2016 ausgewiesenen um 3.775. Das Ministerium der Finanzen begründete dies u. a. mit gestiegenen Aufgaben und Anforderungen insbesondere in den Schwerpunktbereichen Polizei, Bildung, Umwelt- und Forstverwaltung, Landesbetrieb Mobilität, Brand- und Katastrophenschutz sowie Rettungsdienst.⁵¹

In der Haushaltsrechnung 2022 erfolgt erstmals ein Ausweis der besetzten Stellen. Der Plan-Ist-Abgleich zeigt, dass von den 96.545 Stellen 91 % (87.847) besetzt sind.

⁴⁹ Durch Dritte (z. B. durch den Bund) finanzierte Personalausgaben finden sich u. a. bei Landesbetrieben und bei den Hochschulen.

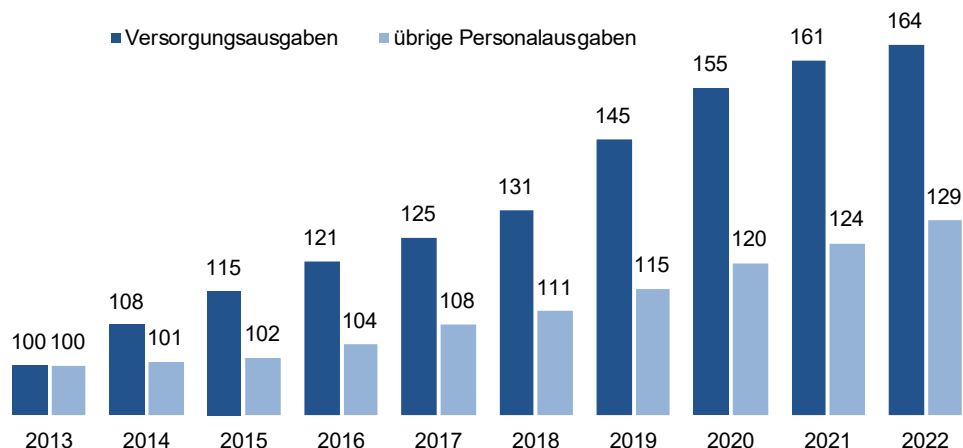
⁵⁰ Übersicht über die Umsetzung des Abbaus von 2.000 Stellen im Haushaltsentwurf für das Haushaltsjahr 2022 - Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen.

⁵¹ Pressemitteilungen des Ministeriums der Finanzen vom 7. Oktober 2020, 23. November 2021, 15. Dezember 2021 und 13. Oktober 2022.

2.2.6 Versorgungsausgaben und Versorgungsempfängerinnen und -empfänger

In den Jahren 2013 bis 2022 erhöhten sich die Versorgungsausgaben⁵² um 63,8 % auf 2,5 Mrd. €. ⁵³ Die übrigen Personalausgaben der Hauptgruppe 4⁵⁴ stiegen um 28,7 % auf 5,0 Mrd. €. ⁵⁵

Personalausgaben, 2013 = 100



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

Zu dieser Entwicklung trug ein deutlicher Anstieg der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger bei.⁵⁶

⁵² Obergruppe 43 (Versorgungsbezüge und dgl.) abzüglich Gruppe 434 (Zuführungen an die Versorgungsrücklage) zuzüglich Gruppe 446 (Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger). Zuführungen an das Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes werden seit 2018 bei Kapitel 20 04 Titel 634 02 nachgewiesen.

⁵³ Zu dem Anstieg trug bei, dass die Versorgungsbezüge der Beamtinnen und Beamten der Hochschulen mit Globalhaushalt seit 2019 der Hauptgruppe 4 zugeordnet sind, siehe hierzu Fußnote 31.

⁵⁴ Ohne Gruppe 424 (Zuführungen an die Versorgungsrücklage). Zuführungen an das Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes werden seit 2018 bei Kapitel 20 04 Titel 634 02 nachgewiesen.

⁵⁵ Von einer Darstellung der Versorgungsausgaben und der übrigen Personalausgaben für die künftigen Planjahre in dem Diagramm wurde abgesehen. Gründe hierfür sind die nicht auf die Ausgabegruppen aufgeteilten Globalen Personalmehrausgaben sowie die strukturellen Differenzen zu den Ist-Ergebnissen (z. B. wegen Einnahmekopplungen, Deckungsfähigkeiten und Einsparauflagen).

⁵⁶ Daten gemäß Angaben in den Berichten der Landesregierung über die Beamtenversorgung. Die Angaben umfassen bis 2018 den Kernhaushalt sowie die Landesbetriebe LBB, Mobilität, Landesforsten sowie Daten und Information und ab 2019 auch die Globalhaushalte (Johannes Gutenberg-Universität Mainz, die Universitäten Trier und Kaiserslautern sowie die Hochschulen Kaiserslautern und Mainz). Ein Vergleich mit den Vorjahren ist daher nur eingeschränkt aussagefähig.

Ruhestandsbeamtinnen und -beamte

Haushalts- jahr	Ruhestands- beamtinnen und Ruhestandsbeamte	Veränderung gegenüber Vorjahr %	Hinterblie- bene	Versorgungsempfängerin- nen und Versorgungsemp- fänger insgesamt
2013	31.665	6,0	9.192	40.857
2014	33.490	5,8	9.207	42.697
2015	35.399	5,7	9.506	44.905
2016	36.472	3,0	9.565	46.037
2017	37.495	2,8	9.614	47.109
2018	38.435	2,5	9.644	48.079
2019	40.595	5,6	9.951	50.546
2020	41.784	2,9	10.040	51.824
2021	42.699	2,2	10.189	52.888
2022	43.473	1,8	10.326	53.799

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

Nach dem aktuellen Finanzplan werden sich die Versorgungsausgaben des Landes weiter erhöhen. Wegen der wachsenden Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger steigen sie in den Jahren 2022 bis 2027 mit durchschnittlich 4,3 % pro Jahr deutlich stärker als die Bezüge der aktiven Beschäftigten mit 2,7 %.⁵⁷ Nach der Modellrechnung aus dem Jahr 2020 erreicht die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger im Jahr 2038 mit 58.700 Personen ihr Maximum und verharrt dann trotz eines Rückgangs auf 57.200 Personen bis zum Jahr 2066 auf einem vergleichsweise hohen Niveau.⁵⁸

Abhängig von der Höhe der angenommenen Bezüge- und Beihilfesätze sowie der projizierten Fallzahlenentwicklung wurden nach drei Modellvarianten⁵⁹ bis 2066 Versorgungsausgaben von 2,3 Mrd. €, 7,3 Mrd. € oder 10,2 Mrd. € vorausberechnet.

Bezüglich einer dauerhaften Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben verweist die Landesregierung auf den strukturell ausgeglichenen Landeshaushalt. Zusätzlich soll die Versorgungsrücklage des Landes, die zum 31. Dezember 2022 einen Stand von 549,5 Mio. € aufwies, eine entlastende Wirkung entfalten. Der Vermögensstand der Versorgungsrücklage entspricht 20 % der veranschlagten Versorgungsausgaben des Jahres 2024.⁶⁰

⁵⁷ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 42.

⁵⁸ Das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz hat Anfang 2020 einen Bericht „Projektion Beamtenversorgung 2017-2066“ vorgelegt (Vorlage 17/6390). Die Projektion beruht auf einer Modellrechnung und soll künftig einmal pro Legislaturperiode aktualisiert werden.

⁵⁹ Bei der Variante 1 ging das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz nach den vom Ministerium der Finanzen festgelegten Annahmen von konstanten Bezüge- und Beihilfesätzen aus. Bei der Variante 2 wurde unterstellt, dass sich die Bezügesätze bis 2023 um durchschnittlich 3,3 % jährlich und ab 2024 um 2 % jährlich erhöhen; für die Beihilfesätze wurde von einem Zuwachs von 3,1 % jährlich ausgegangen. Bei der Variante 3 wurde abweichend von den Annahmen der Variante 2 ein Anstieg der Bezügesätze ab 2024 um 3 % jährlich angesetzt.

⁶⁰ In den Jahren 2011 und 2015 hatte die Landesregierung darauf hingewiesen, dass die Versorgungsrücklage entbehrlich geworden und in die Gesamtkonsolidierung des Haushalts zu integrieren sei. 2012 habe Rheinland-Pfalz damit begonnen, die Versorgungsrücklage aufzulösen und die Beträge bestimmungsgemäß zur Entlastung der Versorgungsausgaben einzusetzen (Finanzpläne des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2011 bis 2016 sowie für die Jahre 2013 bis 2018, jeweils S. 23). Seit 2020 diene die Versorgungsrücklage der Abfederung von künftigen Belastungen des Haushalts durch Versorgungsausgaben (Finanzpläne für die Jahre 2020 bis 2024, S. 39 sowie für die Jahre 2021 bis 2025, S. 36).

2.3 Zinsausgaben

Die Belastung des Haushalts durch Zinsausgaben ist anhand der Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich bzw. ab 2020 Finanzkraftausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes) ersichtlich.

Zinsausgaben und Zinssteuerquote

Haushaltsjahr	Steuern ^a	Einnahmen aus Länderfinanz- ausgleich	Ergänzungs- zuweisungen Bund ^b	Einnahmen insgesamt ^a	Zins- ausga- ben	Zins- steuer- quote %
	Mio. €					
2013	10.206	281	672	11.159	987	8,8
2014	10.558	274	695	11.527	950	8,2
2015	10.968	330	698	11.996	820	6,8
2016	11.992	392	748	13.132	819 ^c	6,2
2017	12.788	427	742	13.957	743	5,3
2018	12.763	397	757	13.917	581	4,2
2019	13.934	344	696	14.974	477	3,2
2020 ^d	13.637	- 30	695	14.302	374	2,6
2021 ^e	16.635	- 2	756	17.388	332	1,9
2022	16.118	-	331	16.448	370	2,2
2023 (vorl. Ist)	16.308	-	531	16.839	334	2,0
2024 (Hpl.)	17.352	-	664	18.016	437	2,4
2025 (Fpl.)	17.689	-	728	18.417	527	2,9
2026 (Fpl.)	18.221	-	746	18.967	576	3,0
2027 (Fpl.)	18.713	-	751	19.465	626	3,2

a Ohne steuerähnliche Abgaben.

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

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

d Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 entfällt der horizontale Länderfinanzausgleich. Stattdessen erfolgt der Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft durch Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuer. In den hier ausgewiesenen Ergebnissen wurde die Abrechnung des horizontalen Länderfinanzausgleichs der Vorjahre berücksichtigt (Erläuterung zu Kapitel 20 01 Titel 212 01).

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

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen, Haushaltsplan, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz. ⁶¹

Die Haushaltsrechnung 2022 wies Zinsausgaben von 370 Mio. € aus, die nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2023 auf 334 Mio. € abnahmen.

Trotz der steigenden Verschuldung bis 2015 und des Schuldenanstiegs im Jahr 2020 um 1,3 Mrd. € gingen die Zinsausgaben bis 2021 insbesondere infolge des niedrigen Zinsniveaus zurück. ⁶² Nach Angaben des Ministeriums werde die Struktur des Landesportfolios in den letzten Jahren gezielt gestaltet, um die Anfälligkeit gegenüber Zinsänderungen zu reduzieren. Bereits seit geraumer Zeit konzentriere

⁶¹ Die Haushaltsrechnung 2017 weist Zinsausgaben von 747 Mio. € aus. Im Haushaltsjahr 2017 wurden irrtümlich Zinsausgaben als Tilgungsausgaben von 4,3 Mio. € gebucht. Aufgrund der Negativzinsen handelte es sich um Zinseinnahmen, die bei den Zinsausgaben hätten abgesetzt werden müssen. Dementsprechend waren die tatsächlichen Zinsausgaben geringer und betrugen 743 Mio. €. Siehe hierzu auch Nr. 1, Tz. 2.1 dieses Jahresberichts und Tz. 2.8.1 dieses Beitrags sowie Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022.

⁶² Am 26. Oktober 2023 äußerte sich die Europäische Zentralbank zur Zinsentwicklung in einer Pressemitteilung über „Geldpolitische Beschlüsse“ wie folgt: „Der EZB-Rat ist entschlossen, für eine zeitnahe Rückkehr der Inflation zum mittelfristigen Ziel von 2 % zu sorgen. ... Die zukünftigen Beschlüsse des EZB-Rats werden dafür sorgen, dass die EZB-Leitzinsen so lange wie erforderlich auf ein ausreichend restriktives Niveau festgelegt werden. ... Der Zinssatz für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte sowie die Zinssätze für die Spitzenrefinanzierungsfazilität und die Einlagefazilität werden unverändert bei 4,5 %, 4,75 % bzw. 4,0 % belassen.“

sich die Kreditaufnahme des Landes vermehrt auf den Abschluss festverzinslicher Kredite mit längeren Laufzeiten. Dies mindere die erheblichen Belastungen, die für den Landeshaushalt aus einem Anstieg der Marktzinsen resultieren könnten.⁶³

Zur Ermittlung der Zinsausgaben im Planungszeitraum hat die Landesregierung Annahmen zu den Geld- und Kapitalmarktzinsen getroffen. Für den Finanzplanungszeitraum wird eine weitere schrittweise Steigerung des allgemeinen Zinsniveaus angenommen. Ausgehend von einem ungefähren Wert von 1,75 % für 10-jährige Schuldscheine wird ein Anstieg auf 2,5 % in den Jahren bis 2025 und im Anschluss daran eine weitere Erhöhung um rund 0,25 Prozentpunkte unterstellt. Bei den Annahmen zur Zinsentwicklung verweist die Finanzplanung auf die Erwartung der allgemeinen Preissteigerung, die sich laut Frühjahrsprojektion der Bundesregierung im Jahr 2023 beruhigen und in den Jahren 2024 bis 2026 auf Werte von knapp unter 2 % einpendeln wird. Es wurde angenommen, dass sich der Deflator von 5,8 % im Jahr 2022⁶⁴ auf 2,5 % im Jahr 2023 reduziert und sich mit einem Wert von 1,9 % in den Jahren 2024 bis 2026 wieder normalisiert. Der letztgenannte Wert wurde auch für 2027 angesetzt. Für das Zinsniveau auf dem Geldmarkt wird die Hälfte des Kapitalmarktzinssatzes angenommen, für Kassenkreditzinsen ein Viertel. Daher prognostizierte die Landesregierung einen schrittweisen Anstieg der Zinsausgaben auf 626 Mio. € am Ende des Planungszeitraums.⁶⁵ Gegenüber dem Ist 2023 stellt dies fast eine Verdopplung dar.⁶⁶

Die Zinssteuerquote stieg 2022 gegenüber dem Vorjahr um 0,3 Prozentpunkte auf 2,2 %. Während die Zinsausgaben um 11,5 % zunahmen, gingen die Einnahmen um 5,4 % zurück. Für den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum wird ein Anstieg der Quote auf 3,2 % angenommen.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben) belief sich 2022 auf 1,8 %.^{67, 68} Damit lag Rheinland-Pfalz über der durchschnittlichen Quote sowohl aller anderen Flächenländer als auch der anderen westlichen Flächenländer (jeweils 1,5 %).⁶⁹

⁶³ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 44 (Drucksache 18/4805).

⁶⁴ Siehe hierzu die jahresdurchschnittliche Inflationsrate 2023 in Fußnote 36.

⁶⁵ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 36, 37 und 44.

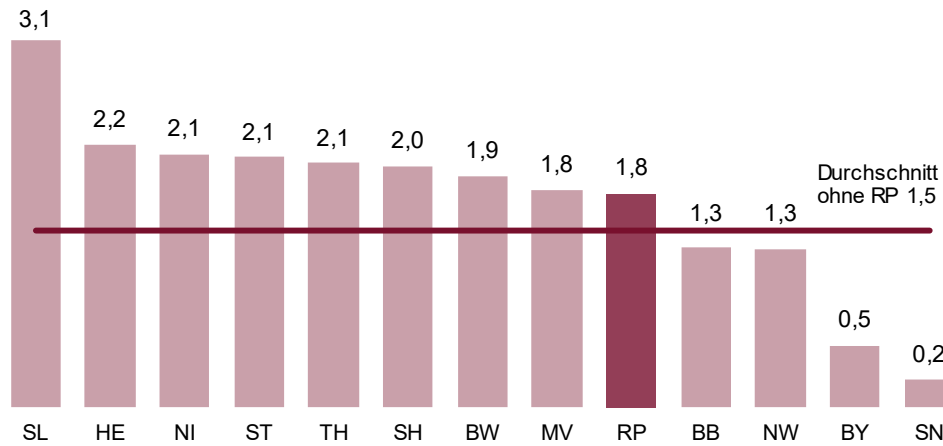
⁶⁶ Der Bundesrechnungshof schlug für den Bundeshaushalt vor, dem Haushaltsplanentwurf oder dem Finanzplan künftig eine Projektion der Zinsausgaben unter der Annahme von Zinsausgaben beizufügen. Auch könne dargestellt werden, welche Maßnahmen zum Ausgleich möglicher höherer Zinsausgaben getroffen wurden. Siehe Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023, 1. September 2022, S. 21 sowie Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Stellungnahme zur Aufstellung der Eckwerte für den Bundeshaushalt 2024 und die Finanzplanung 2025 bis 2027 sowie für das Haushaltsaufstellungsverfahren, Kontrollverlust bei den Bundesfinanzen verhindern, Verkrustung des Haushalts aufbrechen, 1. März 2023, S. 9.

⁶⁷ Nach der Finanzplanung erhöht sich die Zinsausgabenquote bis 2027 auf 2,6 %.

⁶⁸ Im Haushaltsjahr 2017 lag die Zinsausgabenquote bei 4,6 %. Unter Berücksichtigung der Fehlbuchung von 4,3 Mio. € (siehe Fußnote 61) reduziert sich die Zinsausgabenquote auf 4,5 %.

⁶⁹ Bei Einbeziehung von Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung ergibt sich sowohl für die westlichen Flächenländer als auch für alle Flächenländer ebenfalls eine Quote von jeweils 1,5 %. Die Notwendigkeit der separaten Betrachtung der westlichen Flächenländer ergibt sich aus deren abweichender Finanzstruktur etwa bei den Versorgungsausgaben.

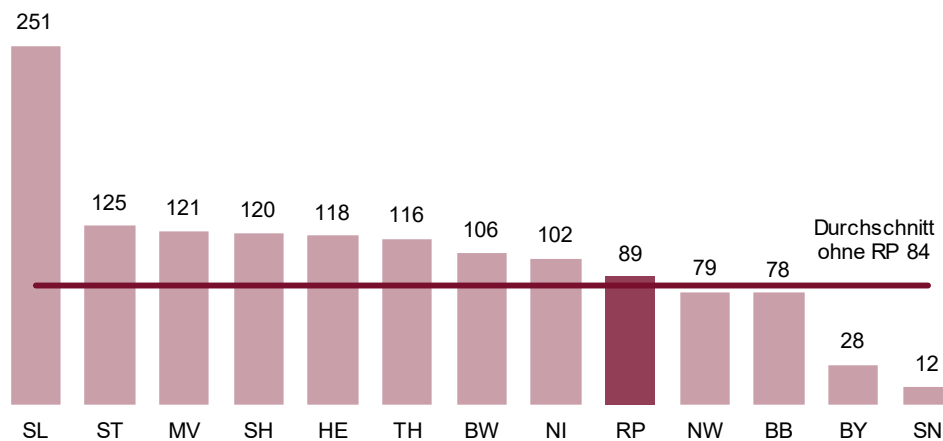
Zinsausgabenquote 2022 in %



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

Die Zinsausgaben des Landes je Einwohner lagen 2022 mit 89 € um 6,6 % über dem Durchschnittswert aller anderen Flächenländer (84 € je Einwohner)⁷⁰ und um 4,9 % über dem der anderen westlichen Flächenländer (85 € je Einwohner).⁷¹

Zinsausgaben 2022 in € je Einwohner



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

Durch die überdurchschnittlichen Zinsausgaben standen Rheinland-Pfalz im Vergleich der Flächenländer 23 Mio. € weniger für andere Ausgaben zur Verfügung.

⁷⁰ Anlage 4.

⁷¹ Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, ergeben sich durchschnittliche Zinsausgaben von 84 € je Einwohner für alle Flächenländer, 85 € je Einwohner für die westlichen Flächenländer.

2.4 Investitionsausgaben und Investitionsquote

Die Investitionsquote bildet den Anteil der Investitionen⁷² (Baumaßnahmen sowie sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) an den bereinigten Ausgaben ab. Im Jahr 2022 belief sie sich auf 5,1 %.

Investitionsausgaben und -quote

Haushaltsjahr	ausgewiesene Investitionsausgaben	In den ausgewiesenen Investitionsausgaben enthaltene Zuführungen an den Pensionsfonds	Investitionsausgaben ohne Zuführungen an den Pensionsfonds	Veränderung absolut	Veränderung prozentual	Bereinigte Ausgaben	Investitionsquote
	Mio. €				%	Mio. €	%
2013	1.446	490	956	- 318	- 25,0	14.364	6,7
2014	1.421	518	903	- 53	- 5,5	15.193	5,9
2015	1.497	565	932	29	3,2	15.809	5,9
2016	950	92	859	- 73	- 7,8	15.999	5,4
2017	851	-	851	- 8	- 0,9	16.410	5,2
2018	844	-	844	- 7	- 0,8	16.422	5,1
2019	1.002	-	1.002	158	18,7	17.211	5,8
2020	1.654	-	1.654	652	65,1	20.329	8,1
2021	1.145	-	1.145	- 509	- 30,8	20.688	5,5
2022	1.045	-	1.045	- 99	- 8,7	20.522	5,1
2023 (vorl. Ist)	1.125	-	1.125	80	7,6	21.197	5,3
2024 (Hpl.)	1.440	-	1.440	315	28,0	22.733	6,3
2025 (Fpl.)	1.543	-	1.543	103	7,1	23.002	6,7
2026 (Fpl.)	1.605	-	1.605	62	4,0	23.613	6,8
2027 (Fpl.)	1.658	-	1.658	53	3,3	24.245	6,8

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen.⁷³

Für 2022 weist das Rechnungsergebnis für den Kernhaushalt Investitionsausgaben von 1.045 Mio. € aus.

In den deutlich höheren Investitionsausgaben des Jahres 2020 sind die zur Bewältigung der Corona-Pandemie sowie zur Stärkung der Wirtschaft bereitgestellten Mittel enthalten. Hierzu zählen auch Zuweisungen für Investitionen an das Sondervermögen „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ in Höhe von 539 Mio. €. ⁷⁴ Diese Zuweisungen dienen zur teilweisen Finanzierung von Ausgaben aus dem

⁷² Der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff ist in § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 LHO festgelegt. Damit kam der Gesetzgeber dem Regelungsauftrag des BVerfG aus dem Jahr 1989 nach (BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 - 2 BvF 1/82, - juris -). Das BVerfG hatte in seiner Entscheidung eine gesetzliche Definition des Investitionsbegriffs wegen seiner Bedeutung der damaligen Regelgrenze für Kreditaufnahmen gefordert. Danach gehören zu den Investitionen Ausgaben für Baumaßnahmen, für den Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen sowie von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen, Darlehen, die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen sowie Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung der vorgenannten Zwecke. Die Investitionen werden in den Ausgabe-Hauptgruppen 7 und 8 nachgewiesen. Bei der vorgenommenen Bestimmung der Investitionsausgaben handelt es sich um eine abschließende Aufzählung.

⁷³ Die Haushaltsrechnung 2017 weist bereinigte Ausgaben von 16.415 Mio. € aus. Im Haushaltsjahr 2017 wurden Zinseinnahmen aufgrund von Negativzinsen von 4,3 Mio. € irrtümlich als Tilgungsausgaben gebucht, die bei den Zinsausgaben abgesetzt werden mussten. Dementsprechend waren die bereinigten Ausgaben eigentlich niedriger. Siehe hierzu auch Nr. 1, Tz. 2.1 dieses Jahresberichts und Tz. 2.8.1 dieses Beitrags sowie Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022.

⁷⁴ Zweiter Nachtragshaushalt 2020 Kapitel 20 02 Titel 884 71.

Sondervermögen⁷⁵, die bis Ende 2023 geleistet werden konnten. Insoweit sind die Zuweisungen aus dem Kernhaushalt nicht an den Haushaltsgrundsätzen der Fälligkeit/Kassenwirksamkeit⁷⁶ und Jährlichkeit orientiert. Dadurch sind die Investitionsausgaben sowie die Investitionsquote des Jahres 2020 im Vergleich zu den tatsächlich verausgabten Mitteln überhöht ausgewiesen.

Nach dem vorläufigen Rechnungsabschluss 2023 wurden Investitionsausgaben von 1.125 Mio. € festgestellt, das waren 461 Mio. € weniger als geplant. Dies lag auch an einem verzögerten Mittelabfluss aus dem kommunalen Investitionsprogramm mit dem Schwerpunkt Klima und Innovation (KIPKI). Von den im Einzelplan 14⁷⁷ veranschlagten 180 Mio. € wurden lediglich 130.000 € verausgabt. Die im Einzelplan 08⁷⁸ geplanten Investitionen von 30 Mio. € wurden komplett nicht getätigt.

Die Haushalts- und Finanzplanung für die Jahre ab 2024 sieht Investitionsausgaben⁷⁹ in einer Bandbreite von 1.440 Mio. € bis 1.658 Mio. € vor. Die Zielsetzung bestehe darin, die investiven Anstrengungen des Landes auf hohem Niveau zu verstetigen und die notwendigen Transformationsprozesse in den Bereichen Digitalisierung⁸⁰ und Dekarbonisierung zu unterstützen.

Im Zeitraum von 2013 bis 2022 wurden die Planansätze für Investitionen im Haushaltsvollzug zum Teil deutlich unterschritten. Die größte Unterschreitung war 2020 mit 506 Mio. € festzustellen, 2022 waren es 342 Mio. €. In diesem Zusammenhang ist auf die Feststellung der Konferenz der Rechnungshofpräsidentinnen und -präsidenten vom Oktober 2019 hinzuweisen, nach der zwar die Planungen des Bundes und vieler Länder ab 2018 steigende Investitionsansätze ausweisen, aber die tatsächlichen Investitionsausgaben häufig gegenüber den Planungen in den jeweiligen Haushaltsjahren zurückblieben.⁸¹ Daher sollten die Voraussetzungen zur schnellen Umsetzung der Investitionen weiter verbessert werden.

⁷⁵ In dem Sondervermögen sind Maßnahmen mit einem Ausgabevolumen von 1,6 Mrd. € abgebildet. Davon entfallen 689 Mio. € auf Investitionen und Investitionsförderungen sowie auf Baumaßnahmen. Zur Gesamtfinanzierung tragen neben Zuweisungen aus dem Kernhaushalt für Investitionen (539,1 Mio. €) und für konsumtive Zwecke (556,3 Mio. €) auch Bundesmittel z. B. zur Umsetzung des „Zukunftsprogramms Krankenhäuser“, aus dem ÖPNV-Rettungsschirm und zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden bei.

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

⁷⁷ Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität.

⁷⁸ Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.

⁷⁹ Zur Relevanz staatlicher Investitionen siehe die Pressemitteilung des RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung e. V., erstellt von Feld, Schmidt, Wieland vom 9. Dezember 2022. Diese stellt heraus, dass staatliche Investitionen in die Infrastruktur - Energie, Verkehr, Digitalisierung sowie für Grundlagenforschung und Bildung - eine wesentliche Vorleistung für die jetzt dringender denn je benötigte private Investitionstätigkeit seien.

⁸⁰ Eine Übersicht über Handlungsfelder, Chancen, Risiken und Praxisbeispiele enthält der Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages „Technikfolgenabschätzung (TA), Künstliche Intelligenz und Distributed-Ledger-Technologie in der öffentlichen Verwaltung“, Bundestags-Drucksache 20/3651.

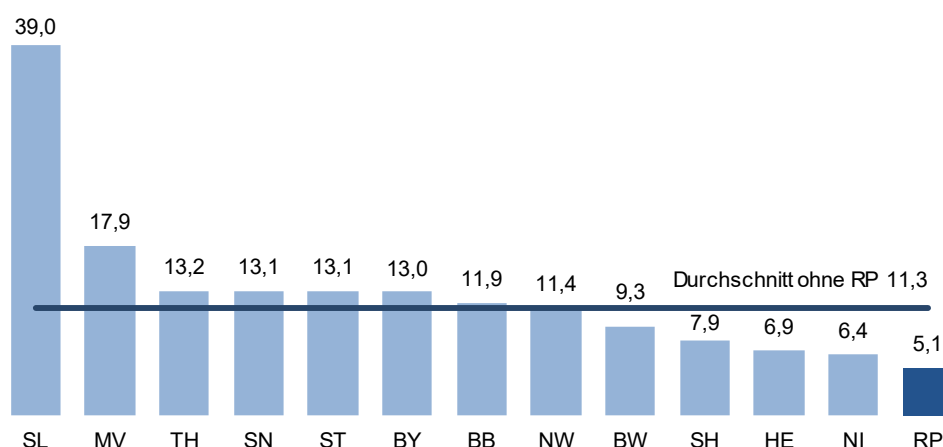
⁸¹ Pressemitteilung des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz vom 15. Oktober 2019.

In den vorgenannten Investitionsausgaben sind die Investitionen der Landesbetriebe nicht berücksichtigt. Außerdem werden seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen (Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen⁸²) in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt. Ferner unterstützt das Land - auch mithilfe von Bundesmitteln - über das Sondervermögen KI 3.0 finanzschwache Kommunen bei ihren Investitionen.⁸³

Bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums erwartet die Landesregierung für die Landesbetriebe auf 384 Mio. € steigende eigenfinanzierte Investitionsausgaben. Werden diese den Investitionen des Kernhaushalts hinzugerechnet, ergeben sich in den einzelnen Planjahren um etwa 1,5 bis 1,6 Prozentpunkte höhere Investitionsquoten.

Im Ländervergleich wies Rheinland-Pfalz 2022 die geringste Investitionsquote auf.

Investitionsquote 2022 in %



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

Rheinland-Pfalz lag mit einer Investitionsquote⁸⁴ von 5,1 % unter der durchschnittlichen Quote der anderen Flächenländer von 11,3 %.^{85, 86} Selbst bei vereinfachter Hinzurechnung der eigenfinanzierten Investitionen der Landesbetriebe von 299 Mio. € erreicht Rheinland-Pfalz mit einer Investitionsquote von dann 6,5 % den

⁸² U. a. Jahresbericht 2015, Nr. 22 (Drucksache 16/4650).

⁸³ Siehe Ausführungen zu Tz. 1 dieses Beitrags. Zulasten dieses Programms wurden Investitionsausgaben von 58,0 Mio. € geleistet.

⁸⁴ Zur Vergleichbarkeit und Kohärenz von Investitionen sowie der Einbeziehung der außerhalb des Kernhaushalts getätigten Investitionen siehe Beitrag Nr. 3, Tz. 2.4, Fußnote 80 des Jahresberichts 2023 (Drucksache 18/5500).

⁸⁵ Augenfällig ist die hohe Investitionsquote des Saarlandes. Sie resultiert aus einer Zuführung von 2,75 Mrd. € an das Sondervermögen „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ (Kapitel 21 02 Titel 884 70).

⁸⁶ Die durchschnittliche Investitionsquote der anderen westlichen Flächenländer betrug 10,8 %. Wird Rheinland-Pfalz in die Berechnungen einbezogen, ergibt sich eine Durchschnittsquote von 11,0 % für alle Flächenländer und von 10,8 % für die westlichen Flächenländer.

Die unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit von Rheinland-Pfalz spiegelt sich auch in den Investitionsausgaben je Einwohner wider. Danach lagen die Pro-Kopf-Ausgaben 2022 mit 379 € um 60,1 % unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer (Anlage 4).

Durchschnittswert nicht.⁸⁷ Hierzu hätte das Land 973 Mio. € mehr im Jahr 2022 investieren müssen, ohne das Volumen der bereinigten Ausgaben zu erhöhen.

Zum Investitionsbedarf beim Landesstraßennetz wird auf die Äußerungen des Rechnungshofs im Jahresbericht 2023⁸⁸ sowie auf Beitrag Nr. 9, Tz. 2.2 dieses Jahresberichts verwiesen.

Investitionen in den Erhalt des öffentlichen Infrastrukturvermögens wie auch der Schuldenabbau leisten wesentliche Beiträge zu einer gegenüber künftigen Generationen gerechten Haushaltspolitik. Bei unzureichenden öffentlichen Investitionen droht ein dauerhafter realer Vermögensverzehr. Dies stellt für die öffentlichen Haushalte ein Risiko dar.⁸⁹

⁸⁷ Bei diesem Vergleich sollte nicht außer Acht bleiben, dass die Ausgaben der Landesbetriebe, die nicht durch Zuführungen aus dem Kernhaushalt gedeckt sind, in den bereinigten Ausgaben nicht berücksichtigt sind.

⁸⁸ Nr. 3, Tz. 2.4 (Drucksache 18/5500).

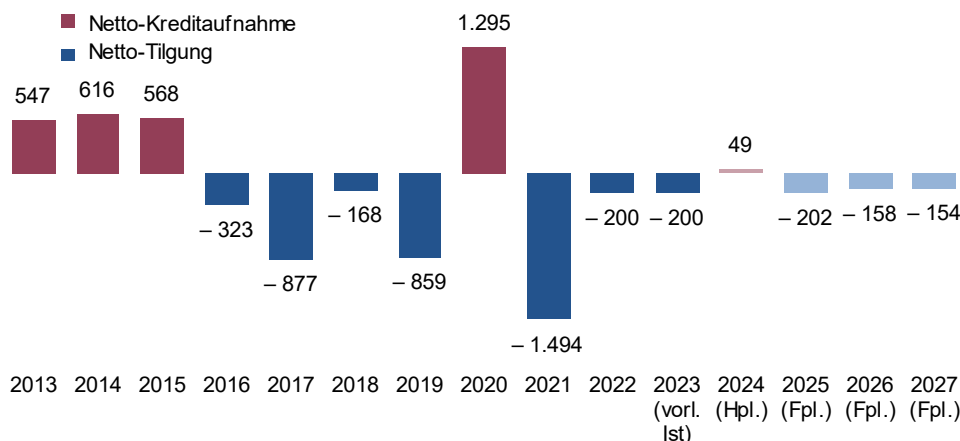
⁸⁹ Siehe hierzu auch Hinweise der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder - Pressemitteilung des Landesrechnungshofs Brandenburg vom 30. September 2014: „Niveau der öffentlichen Investitionsausgaben unzureichend“ sowie Pressemitteilung des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz vom 25. April 2018 zur Frühjahrskonferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder in Weimar: „Erklärung zum Schuldenabbau“.

2.5 Kreditfinanzierung

2.5.1 Netto-Kreditaufnahmen und Netto-Tilgungen am Kreditmarkt

Zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs werden entweder Netto-Kreditaufnahmen am Kreditmarkt benötigt oder es können Mittel zur Netto-Tilgung eingesetzt werden.

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



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen, Haushaltplan und Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz.⁹⁰

Im Jahr 2022 schloss der Kernhaushalt mit einem Finanzierungsüberschuss von 1.188 Mio. € ab.⁹¹ Dieser wurde zur Netto-Tilgung von 200 Mio. € und einer Rücklagenzuführung von per saldo 988 Mio. € genutzt. Davon wurden 994 Mio. € der Haushaltssicherungsrücklage und 41 Mio. € den Rücklagen im Hochschulbereich zugeführt, zugleich wurden im Hochschulbereich 47 Mio. € entnommen. Aus der Haushaltssicherungsrücklage soll ein Betrag von 500 Mio. € in den Jahren 2023 und 2024 der Finanzierung der von der Landesregierung angestrebten hälftigen Übernahme der Liquiditätskredite hoch verschuldeter Kommunen dienen. Weitere 250 Mio. € wurden für ein kommunales Investitionsprogramm mit dem Schwerpunkt Klima und Innovation (KIPKI) in den Jahren 2023 und 2024 zur Verfügung gestellt.⁹² Von dem genannten Betrag entfallen 10 Mio. € auf die administrative Abwicklung des Förderprogramms, u. a. für eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe unter der Leitung der Staatskanzlei.⁹³

Nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2023 lag der Finanzierungssaldo bei 990 Mio. €. Der Überschuss wurde zur Netto-Tilgung von 200 Mio. € und für eine Netto-Rücklagenzuführung von 790 Mio. € verwendet. Letztere setzte sich folgendermaßen zusammen: Der Haushaltssicherungsrücklage wurden 794 Mio. € und den Rücklagen im Hochschulbereich 35 Mio. € zugeführt. Weiterhin wurden den

⁹⁰ Die Haushaltsrechnung 2017 weist eine Netto-Tilgung von 872 Mio. € aus. Im Haushaltsjahr 2017 wurden Zinseinnahmen aufgrund von Negativzinsen von 4,3 Mio. € irrtümlich als Tilgungsausgaben gebucht. Die Netto-Tilgung war daher eigentlich höher und betrug 877 Mio. €. Siehe hierzu auch Nr. 1, Tz. 2.1 dieses Jahresberichts und Tz. 2.8.1 dieses Beitrags sowie Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022.

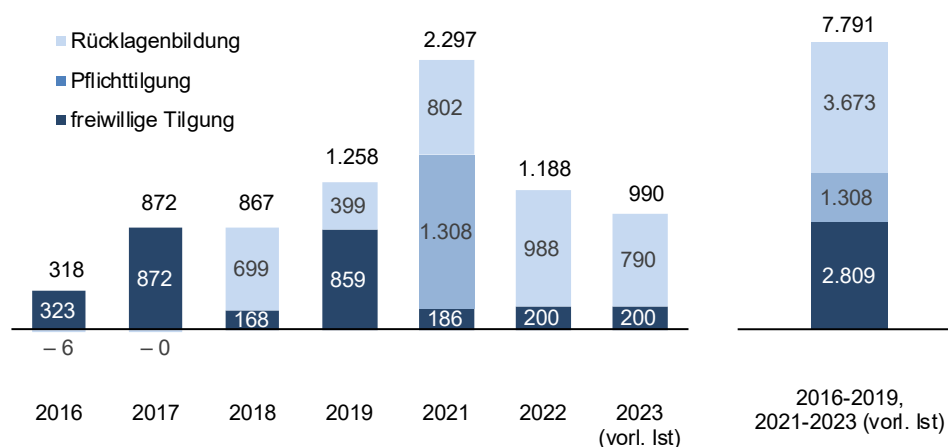
⁹¹ Siehe auch Nr. 2, Tz. 3.1 dieses Jahresberichts.

⁹² Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 2. Februar 2022 sowie Pressemitteilung der Landesregierung vom 29. November 2022. Siehe auch Kapitel 08 78 und 14 78 des Haushaltsplans 2023/2024.

⁹³ Landesgesetz zur Ausführung des Kommunalen Investitionsprogramms Klimaschutz und Innovation vom 24. Mai 2023 (GVBl. S. 141). Siehe auch Drucksache 18/5846.

Rücklagen im Hochschulbereich 38 Mio. € entnommen. Die Schuldenregel hätte eine Kreditaufnahme von 9 Mio. € erlaubt, welche nicht erfolgte.

Verwendung der Finanzierungsüberschüsse in Mio. €



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

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen des Landes Rheinland-Pfalz.⁹⁴

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

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

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

⁹⁴ Die Haushaltsrechnung 2017 weist Tilgungsausgaben von 872 Mio. € aus. Im Haushaltsjahr 2017 wurden Zinseinnahmen aufgrund von Negativzinsen von 4.253.916,67 € irrtümlich als Tilgungsausgaben gebucht. Damit hätte sich die Tilgung auf 877 Mio. € erhöht, eine Korrekturbuchung fand nicht statt, daher wird hier die realisierte Tilgung ausgewiesen. Siehe hierzu auch Nr. 1, Tz. 2.1 dieses Jahresberichts und Tz. 2.8.1 dieses Beitrags sowie Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022.

Auch wenn in Jahren ohne Netto-Kreditaufnahme der Rücklage Mittel zugeführt wurden, beeinträchtigt dies die Transparenz.⁹⁵ Zur Stärkung solider Landesfinanzen sind Tilgungen der Ermöglichung künftiger Mehrausgaben vorzuziehen.⁹⁶ Angesichts steigender Zinsen gilt umso mehr, dass Tilgungen auch mittelfristig die Krisenresilienz der Landesfinanzen stärken.

Die Zuführung von Rücklagen bei gleichzeitiger Kreditaufnahme ist noch kritischer zu bewerten. Der Doppelhaushalt 2023/2024 sieht für das Haushaltsjahr 2024 eine konjunkturbedingte Netto-Kreditaufnahme von 49 Mio. € vor. Gleichzeitig sollen 148 Mio. € der Haushaltssicherungsrücklage zugeführt werden.

In der Haushaltssicherungsrücklage wird, anders als es die Bezeichnung nahelegen mag, kein Geld zurückgelegt. Sie ist vielmehr ein Instrument zur buchungsmäßigen Verschiebung von Kreditmitteln über Jahresgrenzen hinweg. Denn durch die Buchung einer Ausgabe für die Zuführung an die Rücklage müssen in anteilig kreditfinanzierten Haushalten Kredite verbucht werden. Die Entnahme aus der Rücklage in späteren Jahren wird als Einnahme des Haushalts verbucht und vermeidet so eine entsprechende Verbuchung der Kredite in Folgejahren.⁹⁷

Das BVerfG hat im November 2023 in einer Grundsatzentscheidung⁹⁸ die Einhaltung der Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit betont:⁹⁹ „Jährigkeit erfordert, dass Kreditermächtigungen, die in den Rahmen der zulässigen Nettokreditaufnahme für ein bestimmtes Jahr fallen und auf die zulässige Kreditaufnahme in diesem Jahr angerechnet werden, grundsätzlich auch in eben diesem Jahr tatsächlich genutzt werden müssen, die Kredite also aufzunehmen sind.“¹⁰⁰ Dies spricht nach einer ersten Einschätzung des Urteils gegen die Verlagerung von Kreditermächtigungen in künftige Jahre durch kreditfinanzierte Rücklagenzuführungen.¹⁰¹

⁹⁵ Dazu hat sich der Bundesrechnungshof im Hinblick auf den Bundeshaushalt ausführlicher geäußert, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023, 1. September 2022, S. 13-17. Ebenso hat der Bundesrechnungshof in einem Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO vom 25. August 2023 kritisch zu Sondervermögen und der damit verbundenen Intransparenz auch im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel Stellung genommen.

⁹⁶ Daher empfahl der Rechnungshof beispielsweise auch im Jahresbericht 2022, Nr. 3, Tz. 2.5.1 der Schuldentilgung den Vorrang vor Rücklagenzuführungen einzuräumen (Drucksache 18/2400).

⁹⁷ Ausführlicher zum Ganzen Tappe in Gröpl, BHO/LHO, 2. Auflage 2019, § 62 Anh. Rn. 11-18.

⁹⁸ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023, Az.: 2 BvF 1/22.

⁹⁹ Rn. 164 des Urteils, unter Verweis darauf, dass der (auch für die Länder geltende) Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz als Grundnorm des grundgesetzlichen Staatsschuldenrechts diese Grundsätze mit den Vorgaben zur Kreditaufnahme verknüpft.

¹⁰⁰ Rn. 167 des Urteils.

¹⁰¹ So auch der Bundesrechnungshof in der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 21. November 2023 zu seiner schriftlichen Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (Bundestags-Drucksache 20/7800) und Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (Bundestags-Drucksache 20/8298) sowie im stenografischen Protokoll 20/69 der Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 5. Dezember 2023, S. 21; im Protokoll der Anhörung auch näher zur Gegenansicht bzw. dazu, dass die Auswertung des Urteils in dieser Frage noch nicht abgeschlossen sei.

Zudem sieht Artikel 117 Abs. 1 Satz 1 Landesverfassung ein grundsätzliches Verbot der Kreditaufnahme vor. Die neue Schuldenregel sollte die Defizite der alten investitionsbezogenen Schuldenregel beheben und engere Voraussetzungen für Schulden aufstellen.¹⁰² Die Rechtsprechung stufte in anderen Ländern bereits bisher kreditfinanzierte Zuführungen zu allgemeinen Rücklagen als verfassungswidrig ein.¹⁰³

Die als Ausnahme zugelassenen konjunkturbedingten Kredite haben zudem einen anderen Zweck als die Finanzierung von Rücklagen. Damit sollen die Ausgaben im Abschwung stabil gehalten werden.¹⁰⁴ Die so finanzierten Ausgaben sollen die Wirtschaft im Abschwung stärken. Werden Kredite stattdessen über Rücklagen für Ausgaben in künftige Jahre transferiert, verfehlen sie ihren Zweck.¹⁰⁵ Dadurch wird der Ausnahmetatbestand unzulässig erweitert. Auch dies spricht gegen kreditfinanzierte Rücklagenzuführungen.¹⁰⁶

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

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass der Grundsatz der Jährlichkeit (Artikel 116 Abs. 2 Satz 1 Landesverfassung) jahresübergreifenden Betrachtungen entgegensteht. Zudem wirkt sich die Rücklagenbildung im Jahr 2024 nicht auf das Vorjahr, sondern auf die darauffolgenden Jahre aus. Erst bei einer Rücklagenentnahme in den Jahren 2025 ff. wird die in das Jahr 2024 vorverlagerte Kreditaufnahme für Ausgaben genutzt, sodass der Blick auf beide Jahre des Doppelhaushalts 2023/2024 auch inhaltlich nicht trägt. Der geplante strukturelle Haushaltsausgleich im Jahr 2024 würde bei einer tatsächlichen Verwendung der Mittel im Jahr 2024 genügen. Der

¹⁰² Laut Kube in Maunz/Dürig, Grundgesetz Artikel 109 Rn. 113 f. (Stand: Mai 2011) zog die Föderalismusreform II mit der Neufassung des Artikels 109 Abs. 3 Grundgesetz die Konsequenz aus dem über Jahrzehnte angestiegenen, kaum noch tragbaren Volumen der Gesamtverschuldung und zielt auf eine wirkungsvolle Begrenzung der Verschuldung des Gesamtstaats.

¹⁰³ Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW), Urteil vom 2. September 2003 (VerfGH- 6/02) -, juris, fortgeführt mit Urteil des VerfGH NRW vom 15. März 2011 (VerfGH 10/20); zu Rücklagenzuführungen und -entnahmen siehe auch juris-Rn. 166 ff. des Urteils des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 16. Dezember 2011 (StGH 1/2010).

¹⁰⁴ Auch nach Nebel in Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Grundgesetz-Artikel 109 Rn. 15, S. 15 (Stand: Januar 2011) soll sich die Kreditnutzung auf den Ausgleich konjunktureller Wirkungen beschränken und nicht zur Finanzierung fachpolitischer oder administrativer Ausgaben herangezogen werden.

¹⁰⁵ Nach Koriath widerspricht eine kreditfinanzierte vorsorgliche Bereitstellung von Haushaltsmitteln der Limitierungsfunktion von Schuldenregeln, siehe „Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 Satz 2, Abs. 4 Satz 2 SanG) angesichts der COVID-19-Pandemie“, S. 29, unter https://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/media.php/13/20201020_Prof.%20Koriath%20-%20Rechtsgutachten%20HB_Zur%20Reichweite%20notlagenbedingter%20Kreditaufnahme.pdf.

¹⁰⁶ Zum gleichen Ergebnis kommt - unter Rekurs auf das Wirtschaftlichkeitsgebot, die Grundgedanken der Schuldenregel, den Jährlichkeitsgrundsatz sowie die bisherige Rechtsprechung - Gröpl, „Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 - Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 - mit haushaltsverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes, insbesondere mit der sog. Schuldenbremse“, S. 24 ff., 28, 43 unter https://www.steuerzahler.de/fileadmin/user_upload/Presseinformationen/2020/BdSt_Rechtsgutachten_Verfassungswidrigkeit_Nachtragshaushalt.pdf.

Transfer der Mittel über die Jahresgrenze hinweg, stößt jedoch wegen der Zwecksetzung der Kredite zur Verwendung im laufenden Haushaltsjahr auf Bedenken. Eine ggf. unzulässige Rücklagenzuführung stellt die Verwendbarkeit der Rücklage zur Erzielung eines verfassungsmäßigen Haushalts in Folgejahren infrage.

Aus Sicht des Rechnungshofs sollte im Haushaltsvollzug 2024 auf eine Rücklagenzuführung verzichtet werden, soweit dafür eine Netto-Kreditaufnahme erforderlich wäre. Angesichts der zusätzlichen Rücklagenzuführung von 988 Mio. € zum Haushaltsabschluss 2022 sowie des Ende 2023 erreichten Rücklagenbestands von 3,6 Mrd. € könnte auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten die für 2024 geplante Zuführung um 49 Mio. € reduziert werden.

Beim Haushaltsvollzug sollten in Anbetracht der hohen Verschuldung¹⁰⁷ und der Belastungen des Landeshaushalts durch den Schuldendienst Möglichkeiten, Kredite zu verringern, konsequent genutzt werden.

2.5.2 Kreditfinanzierungsquote

Die Kreditfinanzierungsquote weist das Verhältnis der Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt (Krediteinnahmen abzüglich Tilgungsausgaben) zu den bereinigten Ausgaben aus. Überschreiten die Tilgungsausgaben die Kreditaufnahmen, so ergibt sich eine Quote mit einem negativen Vorzeichen.

Kreditfinanzierungsquote

Haushaltsjahr	Bereinigte Ausgaben	Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt	Kreditfinanzierungsquote	Netto-Kreditaufnahme bei anderen Gebietskörperschaften	Kreditfinanzierungsquote inkl. Netto-Kreditaufnahme bei anderen Gebietskörperschaften
	Mio. €	Mio. €	%	Mio. €	%
2013	14.364	547	3,8	- 45	3,5
2014	15.193	616	4,1	- 29	3,9
2015	15.809	568	3,6	- 36	3,4
2016	15.999	- 323	- 2,0	- 44	- 2,3
2017	16.410	- 877	- 5,3	- 24	- 5,5
2018	16.422	- 168	- 1,0	- 33	- 1,2
2019	17.211	- 859	- 5,0	- 21	- 5,1
2020	20.329	1.295	6,4	- 12	6,3
2021	20.688	- 1.494	- 7,2	- 16	- 7,3
2022	20.522	- 200	- 1,0	- 5	- 1,0
2023 (vorl. Ist)	21.197	- 200	- 0,9	- 6	- 1,0
2024 (Hpl.)	22.733	49	0,2	- 18	0,1
2025 (Fpl.)	23.002	- 202	- 0,9	-	- 0,9
2026 (Fpl.)	23.613	- 158	- 0,7	-	- 0,7
2027 (Fpl.)	24.245	- 154	- 0,6	-	- 0,6

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen, Haushaltsplan, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz.¹⁰⁸

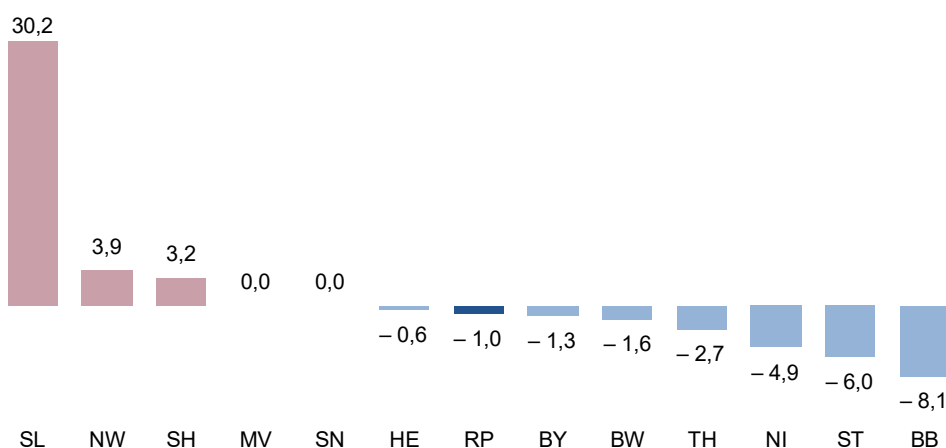
¹⁰⁷ Siehe Ausführungen zu Tz. 2.8 dieses Beitrags.

¹⁰⁸ Die Haushaltsrechnung 2017 weist bereinigte Ausgaben von 16.415 Mio. € aus. Im Haushaltsjahr 2017 wurden Zinseinnahmen aufgrund von Negativzinsen von 4,3 Mio. € irrtümlich als Tilgungsausgaben gebucht. Der Betrag hätte von den Zinsausgaben abgesetzt werden müssen. Dementsprechend waren die bereinigten Ausgaben eigentlich niedriger. Siehe hierzu auch Nr. 1, Tz. 2.1 dieses Jahresberichts und Tz. 2.8.1 dieses Beitrags sowie Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022. Aufgrund der Fehlbuchung weist die Haushaltsrechnung 2017 eine Netto-Kreditaufnahme von - 872 Mio. € aus.

Die Kreditfinanzierungsquote - in Bezug auf den Kreditmarkt - erhöhte sich 2022 gegenüber dem Vorjahr um 6,2 Prozentpunkte auf - 1,0 %. Berücksichtigt man zusätzlich die Netto-Kreditaufnahmen bei den anderen Gebietskörperschaften, ergibt sich eine identische Kreditfinanzierungsquote.

Rheinland-Pfalz wies 2022 wie sieben weitere Flächenländer eine negative Kreditfinanzierungsquote auf. Diese Länder tilgten 2022 Schulden. Zwei Länder hatten eine Netto-Kreditaufnahme von null, drei weitere Länder nahmen Kredite auf. Dies trug zu Durchschnittsquoten von 0,2 % bei allen anderen Flächenländern und von 1,0 % bei den anderen westlichen Flächenländern bei.¹⁰⁹ Allerdings sind die Zahlen nur eingeschränkt vergleichbar, da sie in mehreren Ländern durch Sondervermögen und Rücklagenbewegungen verzerrt werden. Insbesondere die hohe Quote des Saarlandes resultiert aus einer Kreditaufnahme von 2,7 Mrd. € im Nachtragshaushalt und steht im Zusammenhang mit Zuführungen zum Sondervermögen „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“.

Kreditfinanzierungsquote 2022 in %



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

¹⁰⁹ Bei Einbeziehung von Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlungen beträgt die Quote der Flächenländer 0,2 % und die der westlichen Flächenländer 0,8 %.

2.6 Schuldenregel

Seit 2020 müssen die Länder ihre Haushalte so aufstellen, dass diese ohne strukturelle Verschuldung ausgeglichen werden.^{110, 111} Artikel 117 der Landesverfassung sieht vor, dass der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. Abweichungen hiervon sind zulässig, soweit sie zum Ausgleich konjunkturbedingter Defizite oder eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen notwendig sind.¹¹²

Das Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz¹¹³ und die Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes¹¹⁴ enthalten nähere Bestimmungen insbesondere zur Ermittlung der strukturellen Netto-Kreditaufnahme des Landeshaushalts sowie des zulässigen Saldos.¹¹⁵ Letzterer zeigt die zulässige Netto-Kreditaufnahme des Landes am Kreditmarkt bzw. die vorgeschriebene Netto-Tilgung von Schulden im jeweiligen Haushaltsjahr auf. Dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs ist dann entsprochen, wenn die strukturelle Netto-Kreditaufnahme Null oder negativ ist.

Für 2022 ermittelte das Ministerium der Finanzen eine strukturelle Netto-Tilgung von 246 Mio. €. ¹¹⁶ Diese ergibt sich, indem die Netto-Tilgung (200 Mio. €) um den Saldo finanzieller Transaktionen (40 Mio. €) und um konjunkturelle Einflüsse (Konjunkturkomponente - 86 Mio. €) bereinigt wird. Nach der Haushaltsplanung war eine strukturelle Netto-Tilgung von 1 Mio. € erwartet worden.

Das vorläufige Rechnungsergebnis weist für das Jahr 2023 eine strukturelle Netto-Tilgung von 210 Mio. € aus.

¹¹⁰ Artikel 109 i. V. m. Artikel 143d Grundgesetz.

¹¹¹ Der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrats hat in seiner Stellungnahme vom 12. Juni 2017 zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Abs. 2 HGrG vorgeschlagen, dass künftig zur Vermeidung von Fehlentwicklungen zumindest überjährige kommunale Liquiditätskredite nur noch beim Land aufgenommen werden dürfen und diese auf dessen Defizitspielraum im Rahmen der Schuldenbremse angerechnet werden. Damit soll die Einhaltung der gesamtstaatlichen Defizitgrenzen besser abgesichert werden.

¹¹² Zu Einzelheiten und Problempunkten siehe Jahresbericht 2011, Nr. 3, Tz. 2.6.3 (Drucksache 15/5290), sowie Jahresberichte 2012 und 2013, jeweils Nr. 3 Tz. 2.6.2 (Drucksachen 16/850 und 16/2050).

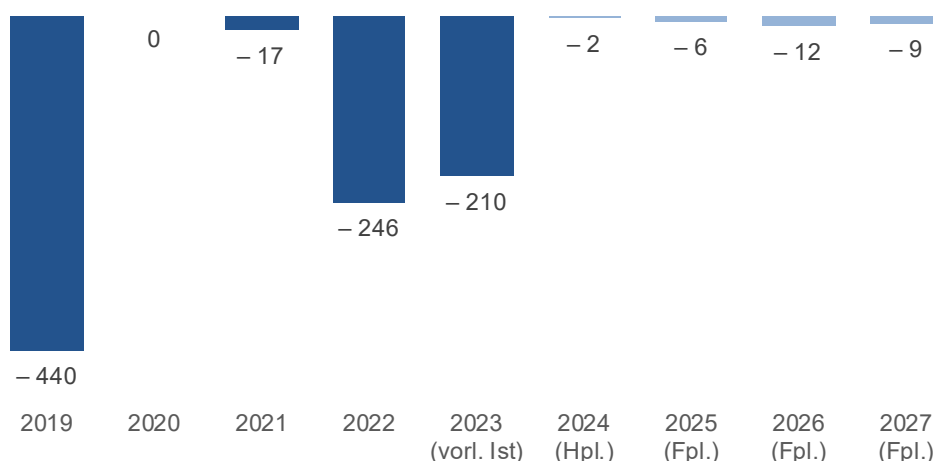
¹¹³ Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz. Ab dem Doppelhaushalt 2019/2020 stellt die strukturelle Netto-Kreditaufnahme die zentrale Zielgröße der Schuldenbegrenzungsregel zur Beurteilung der strukturellen Haushaltslage dar. Netto-Kreditaufnahmen bei Landesbetrieben und Sondervermögen sind ausgeschlossen.

¹¹⁴ Drucksachen 16/2924, 16/5285 und 17/5101.

¹¹⁵ Ob und inwieweit diese Regelungen nach der Entscheidung des BVerfG, Urteil vom 15. November 2023, Az.: 2 BvF 1/22, Rn. 161 - juris -, anzupassen sind, gilt es zu überprüfen.

¹¹⁶ Das Symmetriekonto gemäß § 5 der Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz wies Ende 2022 als Summe aller jahresbezogenen Konjunkturkomponenten seit 2012 einen Bestand von 3,144 Mrd. € aus. Der amtlichen Begründung (Drucksache 16/2924 S. 8) zufolge ist von einer Fehleinschätzung hinsichtlich der konjunkturellen Normallage auszugehen, wenn sich die kumulierte Konjunkturkomponente dauerhaft stark in eine bestimmte Richtung bewegt. Bei trendmäßig positiven Konjunkturkomponenten steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die strukturellen Steuereinnahmen zu niedrig und in der Folge die strukturellen Defizite zu hoch ausgewiesen worden sind. Auch vor dem Hintergrund, dass sich das Symmetriekonto seit 2012 durchgängig positiv entwickelte, wurde der Korrekturmechanismus 2018 für den Doppelhaushalt 2019/2020 modifiziert. Die Landesregierung erwartet hierdurch, dass künftig der Stand des Symmetriekontos schneller abgebaut werden kann, das heißt, dass der Korrekturmechanismus rascher reagiert (Drucksache 17/5101).

Schuldenbremse - strukturelle Netto-Kreditaufnahme in Mio. €



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

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat im April 2023 festgestellt, dass die Schuldenbremse eine fortwährende Belastungsprobe erlebt. Um die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zukünftig und langfristig zu sichern, fordern die Rechnungshöfe, die Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung zu nutzen. Die verfassungsrechtliche Schuldenbremse sei einzuhalten und dürfe nicht aufgeweicht werden. Auch eine Umgehung der Schuldenbremse durch Auslagerung der Kreditaufnahme aus den Kernhaushalten, etwa in Fonds, Nebenhaushalte oder andere Konstruktionen, gelte es zu vermeiden. Eine wirksame Schuldenbegrenzung sei Garant einer finanziell nachhaltigen und generationengerechten Haushaltspolitik.¹¹⁷

2.7 Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

Der Stabilitätsbericht des Landes Rheinland-Pfalz kommt für das Berichtsjahr 2022 unter Anwendung der bisher vom Stabilitätsrat zur Haushaltsüberwachung zugrunde gelegten Kennziffern zu dem Ergebnis, dass dem Land keine Haushaltsnotlage drohe. Dieser Bewertung schloss sich der Stabilitätsrat an.¹¹⁸

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

¹¹⁷ Münchner Erklärung, Notlagenkredite nicht überdehnen, Schuldenbremse einhalten, Schwachstellen bei der Krisenbewältigung beseitigen, Pressemitteilung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 25. April 2023.

¹¹⁸ Sitzung vom 18. Dezember 2023.

2.8 Verschuldung

2.8.1 Entwicklung der Schulden des Landes

Die Verschuldung des Landes nahm bis 2015 zu. Im Jahr 2016 wurden aufgrund des ersten Finanzierungsüberschusses seit 1969 Schulden getilgt.¹¹⁹ Weiterhin wird der Schuldenstand durch strukturelle Einschnitte wie die Auflösung des Pensionsfonds und die Übernahme von Liquiditätskrediten der Kommunen deutlich beeinflusst.

Schuldenstand des Landes

Haushaltsjahr	Schulden des Landes ^a	darunter entfallen auf			
		den Landesbe- trieb LBB	den Lan- desbetrieb Mobilität	den Pensions- fonds	die Über- nahme kom- munaler Liqui- ditätskredite ^b
	Mio. €				
2013	36.955	694	1.924	3.132	-
2014	37.680	701	2.055	3.758	-
2015	38.292	676	2.160	4.428	-
2016	38.007	676	2.242	4.639	-
2017	32.353	676	2.242	-	-
2018	32.152	676	2.242	-	-
2019	31.417	676	2.242	-	-
2020	32.700	676	2.242	-	-
2021	31.189	676	2.242	-	-
2022	30.984 ^c	676	2.242	-	-
2023 (vorl. Ist.)	30.778	676	2.242	-	-
2024 (Hpl.)	33.809	676	2.242	-	3.000
2025 (Fpl.)	33.607	676	2.242	-	-
2026 (Fpl.)	33.449	676	2.242	-	-
2027 (Fpl.)	33.295	676	2.242	-	-

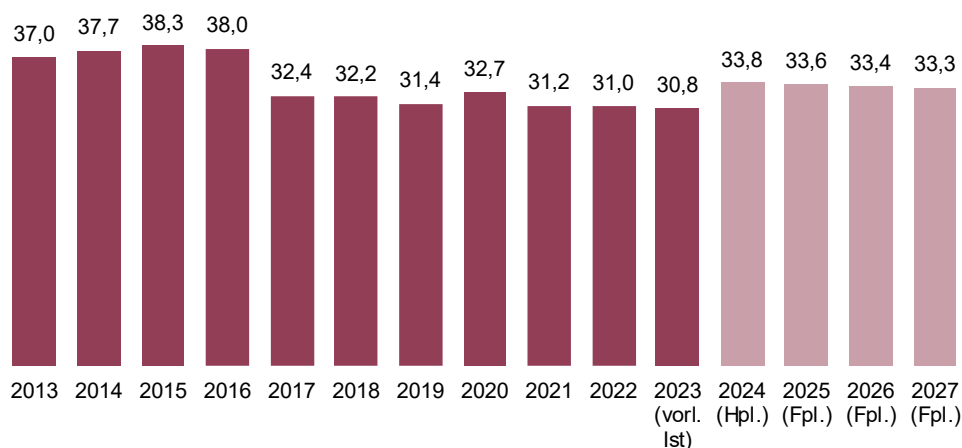
- ^a Die Tabelle umfasst die Schulden des Landes:
- aus Kreditmarktmitteln (nicht-öffentlicher Bereich),
 - bei öffentlichen Haushalten (Schulden gegenüber dem Pensionsfonds bis zu dessen Auflösung mit Ablauf des 14. Dezembers 2017, gegenüber der Versorgungsrücklage und bei Ländern sowie Wohnungsbauschulden beim Bund).
- ^b § 2 Abs. 13 LHG 2023/2024 ermächtigt das Ministerium der Finanzen in den Haushaltsjahren 2023 und 2024 Liquiditätskredite der Kommunen zum Stand vom 31. Dezember 2021 bis zur Höhe von insgesamt 3 Mrd. € zu übernehmen. Die zeitliche Verteilung der Inanspruchnahme bleibt abzuwarten.
- ^c Das Bundesministerium der Finanzen weist in der Übersicht „Der Schuldenstand der Länder am Ende des Monats Dezember 2022“ vom 5. April 2023 (Az.: V A 2 - FV 4037/220/10001 :004) für Rheinland-Pfalz Schulden aus Kreditmarktmitteln von 27.853 Mio. € aus. In diesem Betrag ist die nach dem 31. Dezember zulasten des Haushaltsjahrs 2022 gebuchte Kreditaufnahme nicht enthalten.
- Zudem weist die Haushaltsrechnung 2022 einen Betrag von 132,9 Mio. € als „aufgeschobene Anschlussfinanzierungen aus vorübergehenden Tilgungen aufgrund des Aufwuchses der Ausgabereste“ aus.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen, Haushaltsplan, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz.¹²⁰

¹¹⁹ Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 24. Januar 2017.

¹²⁰ Der Schuldenstand des Jahres 2022 wurde um 4,3 Mio. € nach unten korrigiert. Im Haushaltsjahr 2017 wurden Zinseinnahmen aufgrund von Negativzinsen irrtümlich als Tilgungsausgaben gebucht. Dementsprechend war der Schuldenstand des Landes seitdem zu hoch ausgewiesen. Siehe Nr. 1, Tz. 2.1 dieses Jahresberichts, Tz. 2.3 dieses Beitrags sowie Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022.

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



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

Die Schulden verringerten sich 2022 gegenüber 2021 um 205 Mio. € auf 31,0 Mrd. €. ¹²¹ Darin sind Schuldscheindarlehen von 59 Mio. € bei der Versorgungsrücklage enthalten. ¹²²

Nach dem vorläufigen Rechnungsabschluss 2023 wurden Schulden von 206 Mio. € getilgt. Davon entfielen 200 Mio. € auf Kreditmarktschulden und 6 Mio. € auf Schulden bei anderen Gebietskörperschaften, sodass der Schuldenstand zum Jahresende auf 30,8 Mrd. € zurückging.

Die Landesregierung erwartet zwar bis Ende 2027 Netto-Tilgungen, dennoch sollen die Schulden auf 33,3 Mrd. € steigen. Grund dafür ist, dass § 2 Abs. 13 Landeshaushaltsgesetz 2023/2024 das Land ermächtigt, Liquiditätskredite der Kommunen von bis zu 3,0 Mrd. € in die Landesschuld zu übernehmen.

Die Regelung ist aufgrund eines möglichen Verstoßes gegen die Schuldenregel des Artikels 117 Abs. 1 Satz 1 Landesverfassung verfassungsrechtlich bedenklich. ¹²³ Dies zeigt ein Vergleich mit Tilgungszuschüssen. Würde das Land - statt der Schuldübernahme - die Kredite der Kommunen durch unmittelbare Zahlungen tilgen, würden für die Finanzierung der Maßnahme die Kreditaufnahmegrenzen der Schuldenregel überschritten und das Landeshaushaltsgesetz 2023/2024 wäre insoweit verfassungswidrig.

¹²¹ Zudem weist die Haushaltsrechnung 2022 einen Betrag von 132,9 Mio. € als „aufgeschobene Anschlussfinanzierungen aus vorübergehenden Tilgungen aufgrund des Aufwuchses der Ausgabe-reste“ aus (Übersicht 6, S. 749).

¹²² Übersicht 2.4 zur Haushaltsrechnung 2022.

¹²³ Vorlage 18/3089; ausführlich zum Ganzen aus Sicht des Rechnungshofs einschließlich Fragen der Wirtschaftlichkeit unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/schuldenbremse-und-uebernahme-kommuna-ler-liquiditaetskredite/>.

Die vom Land gewählte Gestaltung wird von den bislang verfügbaren Einschätzungen aus der Rechtswissenschaft überwiegend als verfassungswidrige Umgehung der Schuldenregel des Artikels 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz¹²⁴ eingestuft.¹²⁵

Der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrats betrachtet Versuche der Aufweichung der Schuldenbremse wie in Rheinland-Pfalz mit Sorge. Die Schuldenbremse des Grundgesetzes in Artikel 109 binde die Haushalte des Bundes und der Länder gleichermaßen unmittelbar. Die Schuldübernahme werde kraft Fiktion nicht als Einnahme des Landes aus Krediten gewertet.¹²⁶ Die gesamtstaatliche Bindungswirkung der Schuldenbremse werde durch diese Umdefinition unterlaufen. Deutlich verwies der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrats darauf, dass das Land Schulden übernehme, die auf der Gemeindeebene in den Vorjahren unter der Kommunalaufsicht des Landes entstanden seien.¹²⁷

Indiz für eine rechtswidrige Umgehung der Schuldenregel ist, dass die Schuldübernahme wirtschaftlich wie eine Krediteinnahme wirkt. Die Landesschulden steigen, das Land muss künftig Zins und Tilgung zahlen. Das Land erweitert durch die Schuldübernahme seinen Ausgabenspielraum. Ohne die Schuldübernahme hätte das Land, um den ausdrücklichen entsprechenden Mahnungen des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz¹²⁸ Folge zu leisten, Barmittel für Tilgungszuschüsse bereitstellen müssen. Diese Mittel zur Entschuldung der Kommunen hätten zugleich durch Einsparungen gegenfinanziert werden müssen. Insofern erspart sich das Land die Gegenfinanzierung der 3 Mrd. € im Doppelhaushalt 2023/2024 und erweitert stattdessen seinen Handlungsspielraum durch die Schuldübernahme beträchtlich.

Die Nähe der Schuldübernahme zur Finanzierung durch auszuzahlende Tilgungshilfen zeigt sich auch darin, dass in bestimmten Fällen dem Land in der Umsetzung im Einzelfall ein Wahlrecht zwischen Tilgungshilfe und Schuldübernahme eingeräumt worden ist. § 11 Abs. 1 des Landesgesetzes über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (LGPEK-RP) stellt das Vorgehen in das Ermessen des Landes.¹²⁹ Nach der Rechtsauffassung der Landesregierung kann sie also in den in § 11 LGPEK-RP geregelten Fällen wählen, ob die Schuldenregel greift oder nicht.

Ist die Schuldübernahme aus Umgehungsgesichtspunkten als Krediteinnahme i. S. d. Artikels 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz zu werten, räumt auch Artikel 117

¹²⁴ Zur Prüfung des Landesverfassungsrechts am Maßstab des Artikels 109 Grundgesetz, Gröpl, in Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Artikel 109 Grundgesetz Rn. 68, Stand 1. Mai 2022.

¹²⁵ So Gröpl, in Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Artikel 109 Grundgesetz Rn. 93; Henneke, Zeitschrift für Gesetzgebung, 2022, S. 167 ff., der auch Bezug auf die kritischen Äußerungen von Kyrill-Alexander Schwarz und Hanno Kube nimmt; Reimer in Epping/Hillgruber Beck'scher Onlinekommentar zum Grundgesetz, Artikel 109, Rn. 54-58; Schmidt NVwZ 2022, S. 756 ff.; kritisch auch Heintzen, NVwZ 2022, S. 1505, 1506 Fußnote 15; in einem ähnlichen Fall in Hessen bejaht das Rechtsgutachten vom Mai 2019 von Oebbecke Krediteinnahmen, S. 31 f. und S. 21 ff., unter https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-03/gutachten_oebbecke.pdf; zur Zulässigkeit des Vorgehens unter Hinweis auf die Vertretbarkeit der Gegenansicht gelangen hingegen die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (Sachstand, WD 44 - 3000 - 070/22, S. 12) und der Wissenschaftliche Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz (Gutachten 52-1735 vom 23. März 2022, S. 17). Die Verfassungsmäßigkeit ausdrücklich bejahend dagegen Droege, NVwZ 2022, S. 770 ff.

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

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

¹²⁸ Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19, Rn. 121 - juris -.

¹²⁹ Drucksache 18/4937 S. 13.

Abs. 4 Landesverfassung die rechtlichen Bedenken nicht aus. Dieser sieht zwar eine Schuldübernahme ausdrücklich vor: Allerdings greift Artikel 109 Abs. 3 Satz 1, 5 Grundgesetz auch gegenüber der Landesverfassung durch.¹³⁰

Die Schuldübernahme belastet die Landesfinanzen langfristig. Im Doppelhaushalt 2023/2024 sind für jedes Haushaltsjahr Mittel von 250 Mio. € für Tilgungen der übernommenen Schulden veranschlagt. Im Finanzplanungszeitraum bis 2027 wird eine jährliche Belastung von 100 Mio. € angenommen. Als Tilgungszeitraum sind 30 Jahre vorgesehen.¹³¹ Während bei der Verfassungsänderung u. a. die vom Rechnungshof vorgeschlagene¹³² Normierung einer Pflicht zur endgültigen Tilgung aufgegriffen¹³³ wurde, fehlt im Entwurf des LGPEK-RP eine klare Tilgungsregelung¹³⁴ in dem Sinne, dass ein jährlicher Tilgungsbetrag vorgeschrieben wird. Durch die Vorgabe einer Tilgungsspanne kann dabei Flexibilitätsanforderungen Rechnung getragen werden.¹³⁵ Ohne jährliche Vorgabe ist nicht gewährleistet, dass die übernommenen Kredite wie angestrebt zum Jahr 2053 tatsächlich getilgt sein werden.

Jenseits der gewählten Umsetzung begrüßt der Rechnungshof, dass das Problem der kommunalen Verschuldung gelöst werden soll.¹³⁶ Mit der Schuldübernahme geht das Land indessen in Vorleistung. Damit der hohe Mitteleinsatz zur Entschuldung nicht wirkungslos bleibt, muss verhindert werden, dass die Kommunen neue Liquiditätskreditbestände aufbauen. Dazu sollten auch die Regelungen zur Kommunalaufsicht nachgeschärft werden. Dies ist nach Auffassung des Rechnungshofs nicht in dem erforderlichen Maße geschehen.¹³⁷

Der Rechnungshof erachtet den seit 2016 in Summe vollzogenen Abbau der Landdesschulden und die vorzeitige Tilgung der notsituationsbezogenen Kredite im Jahr 2021 als Schritt in die richtige Richtung, dem vor dem Hintergrund der Schuldübernahme weitere zu folgen haben. Er empfiehlt, in den nächsten Jahren Möglichkeiten zur Vermeidung konsumtiver Ausgaben und zur Verringerung der geplanten Neuverschuldung konsequent zu nutzen. Nach Überwindung der Folgen der Corona-Pandemie sowie der damit verbundenen wirtschaftlichen Verwerfungen sollten die kumulierten Altschulden schrittweise zurückgeführt werden.

Zu diesem Zweck wäre es angezeigt gewesen, 2023 der Haushaltssicherungsrücklage Mittel zu entnehmen, dies ist jedoch nicht erfolgt. Die Rücklage erreichte Ende

¹³⁰ Zur Prüfung des Landesverfassungsrechts am Maßstab des Artikels 109 Grundgesetz Gröpl, in Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Artikel 109 Grundgesetz Rn. 68.

¹³¹ Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 21. September 2022, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 39 und S. 64 sowie Haushaltsplan 2023/2024, Kapitel 20 27 Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz, Titel 591 01 Tilgungsausgaben an öffentliche Unternehmen und Einrichtungen. Über die genannten 500 Mio. € hinaus sind jeweils für die beiden Haushaltsjahre 5 Mio. € für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Übernahme der Liquiditätskredite veranschlagt; Kapitel 20 27, Titel 526 02.

¹³² Vorlage 18/1499.

¹³³ Vorlage 18/1636. In dem anzufügenden Absatz des Artikels 117 wird folgender neuer Satz eingefügt: „Das Land verpflichtet sich zur Tilgung der übernommenen Schulden.“

¹³⁴ Zur Pflicht des Landesgesetzgebers, klare Regelungen zur Tilgung zu treffen, siehe Droege in Brocker/Droege/Jutzi, Handkommentar zur Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Auflage, Artikel 117 Rn. 29d.

¹³⁵ Dies hatte der Rechnungshof empfohlen, Vorlage 18/3089.

¹³⁶ Siehe bereits den Vorschlag zur Prüfung eines Entschuldungsprogramms aus dem Jahr 2018, Nr. 3, Tz. 3.2, Ergänzende Bemerkungen des Rechnungshofs zur kommunalen Finanzlage und zur Entwicklung der Schlüsselzuweisungen vom 17. August 2018 (Vorlage 17/3573).

¹³⁷ Vorlage 18/3089.

2023 einen Stand von 3,6 Mrd. €. § 9 Abs. 3 des Landeshaushaltsgesetzes 2023/2024 ermächtigt das Ministerium der Finanzen, Mittel aus der Rücklage zu entnehmen, soweit dies zur Reduzierung oder Vermeidung von Netto-Kreditaufnahmen dient oder Schulden getilgt werden.

Bezüglich der Tilgung von Altschulden in anderen Ländern wird auf den Jahresbericht 2023 verwiesen.¹³⁸

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

- Im Haushaltsplan 2023/2024 wurden zwar aufgrund der allgemeinen Preissteigerung Ansatzserhöhungen vorgenommen. Inwieweit sich aufgrund der hohen Inflation zusätzliche Risiken realisieren, bleibt indes abzuwarten.¹³⁹
- Verpflichtungen von 41,2 Mio. € aus der privaten Vorfinanzierung von Deichbaumaßnahmen belasten künftige Haushalte gleichermaßen wie Kredite.
- Das Land leistete Schuldendiensthilfen für Kredite, die von der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz für die Beschaffung von Großgeräten sowie für Baumaßnahmen und Ersteinrichtungen aufgenommen wurden. Im Jahresabschluss 2022 wies die Universitätsmedizin Forderungen gegen das Land aus der Kreditfinanzierung von allgemeinen Investitionen von 101 Mio. € aus.
- Zins- und Tilgungsleistungen erbringt das Land auch für vom Landeskrankenhaus aufgenommene Darlehen für Baumaßnahmen. Die Kapitalrestschuld für Krankenhausinvestitionen belief sich Ende 2022 auf 12 Mio. €.
- Ausgabereste in Höhe von mittlerweile 3,3 Mrd. €¹⁴⁰ und die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen führen regelmäßig zu Haushaltsvorbelastungen. Allein durch die 2022 eingegangenen Verpflichtungen sind für die Haushaltsjahre ab 2024 Mittel von 569 Mio. € gebunden.
- In Aussicht gestellte Fördermittel, z. B. für Baumaßnahmen in Ganztagschulen, stellen de facto kaum revidierbare Förderungsverpflichtungen dar.¹⁴¹
- Aufgrund der Inanspruchnahme der Zinszuschussprogramme in den Kapiteln 14 02¹⁴², 14 12¹⁴³ und 14 13¹⁴⁴ werden in den Jahren 2024 bis 2060 bei einem Zinssatz von 3 % Verpflichtungen von insgesamt 209 Mio. € fällig.
- Das Wohngeld, das Bund und Länder je zur Hälfte finanzieren, wird künftig dynamisiert, d. h. alle zwei Jahre an die Mieten- und Einkommensentwicklung angepasst. Die Bundesregierung hat eine weitere Wohngeldreform angekündigt.

¹³⁸ Siehe Jahresbericht 2023 (Drucksache 18/5500).

¹³⁹ Vergleiche Divergenz der im Finanzplan unterstellten Inflationsrate für das Jahr 2022 von 5,8 % (Tz. 2.3) und der tatsächlichen, jahresdurchschnittlichen Inflationsraten 2023 von 5,8 % für das Land und von 5,9 % für den Bund (Fußnote 36).

¹⁴⁰ Siehe Nr. 2, Tz. 6 dieses Jahresberichts.

¹⁴¹ Jahresbericht 2016, Nr. 14 (Drucksache 16/6050) und Jahresbericht 2017, Nr. 13 (Drucksache 17/2200).

¹⁴² Titel 623 51 Zinszahlungen im Rahmen des Zinszuschussprogramms der Wasserwirtschaftsverwaltung Rheinland-Pfalz - KFA-Mittel.

¹⁴³ Titel 623 51 Zinszahlungen im Rahmen des Zinszuschussprogrammes aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe.

¹⁴⁴ Titel 623 51 Zinszahlungen im Rahmen des Zinszuschussprogramms aus dem Aufkommen des Wasserentnahmeentgelts.

Es soll eine dauerhafte Klimakomponente und eine dauerhafte Heizkostenkomponente enthalten; zudem soll der Kreis der Wohngeldberechtigten stark erweitert werden. Die Kosten stehen derzeit noch nicht fest und sind deshalb in der Finanzplanung nicht enthalten.¹⁴⁵

- Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung fordert eine Überprüfung und Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Dies müsse sowohl die Verteilung des Steueraufkommens als auch die Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch den Bund betreffen.^{146, 147}
- Mit dem Urteil des BVerfG steht fest, dass notsituationsbedingte Kredite zur Überwindung der Corona-Pandemie nicht umgewidmet werden durften, um für Zwecke des Klima- und Transformationsfonds eingesetzt zu werden.¹⁴⁸ Welche Auswirkungen sich für den Landeshaushalt ergeben, bleibt abzuwarten.

Darüber hinaus bestehen Risiken für den Haushaltsvollzug:

- Bis Ende 2022 hatte das Land Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen von 1,5 Mrd. € übernommen, aus denen es noch in Anspruch genommen werden kann.
- Der Bund hat 2008 einen Finanzmarktstabilisierungsfonds eingerichtet.¹⁴⁹ Dieser dient der Stabilisierung des Finanzmarkts durch Überwindung von Liquiditätsengpässen und durch Schaffung der Rahmenbedingungen für eine Stärkung der Eigenkapitalbasis von Unternehmen des Finanzsektors. Der Fonds wird von der Bundesrepublik Deutschland - Finanzagentur GmbH verwaltet. Nach der Abwicklung und Auflösung des Fonds etwa verbleibende Defizite sind zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 65 zu 35 aufzuteilen. Der Länderanteil ist begrenzt auf 7,7 Mrd. €. Der rheinland-pfälzische Anteil an der Länderquote beträgt maximal 355 Mio. €.

¹⁴⁵ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 45.

¹⁴⁶ Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Stellungnahme zur Aufstellung der Eckwerte für den Bundeshaushalt 2024 und die Finanzplanung 2025 bis 2027 sowie für das Haushaltsaufstellungsverfahren, Kontrollverlust bei den Bundesfinanzen verhindern, Verkrustung des Haushalts aufbrechen, 1. März 2023, S. 12. Der Bundesrechnungshof hatte gefordert, alle bestehenden Leistungen des Bundes gegenüber Ländern und Kommunen auf den Prüfstand zu stellen und spätestens für 2024 Vorschläge für einen Abbau vorzulegen. Weitere Zugeständnisse dürfe es sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabe-seite des Bundeshaushalts nicht mehr geben. Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023, 1. September 2022.

¹⁴⁷ Protokoll 18/45 des Haushalts- und Finanzausschusses, S. 41 f.

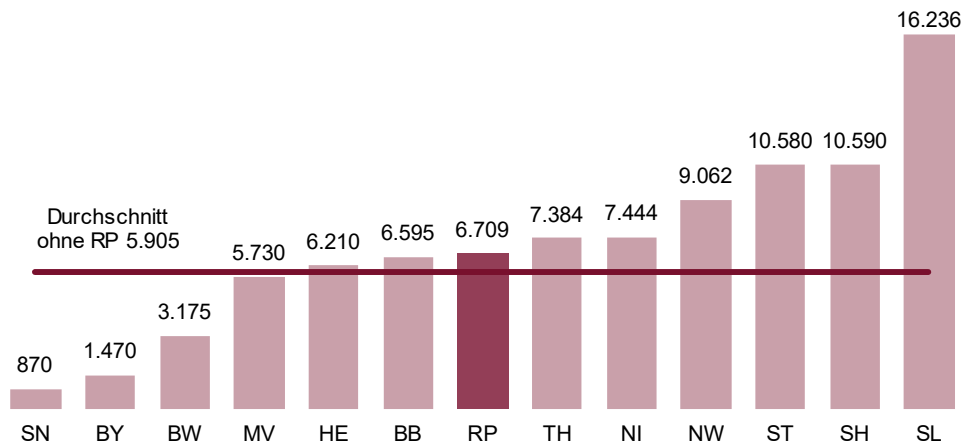
¹⁴⁸ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22 -, juris.

¹⁴⁹ Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds (Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz - FMStFG). Neue Bezeichnung: Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Stabilisierungsfondsgesetz - StFG).

2.8.2 Schulden der Flächenländer

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

Schulden zum 31. Dezember 2022 in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen „Der Schuldenstand der Länder am Ende des Monats Dezember 2022“ vom 5. April 2023, VA 2 - FV 4037/2020/1001 :01.¹⁵⁰

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes lag 2022 mit 6.709 €

- um 13,6 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.905 €) und
- um 11,8 % über dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer (5.999 €).¹⁵¹

Würde sich das Land zum Ziel setzen, innerhalb von 30 Jahren seine Pro-Kopf-Verschuldung auf den o. g. stichtagsbezogenen Durchschnittswert der anderen Flächenländer zu begrenzen, müsste Rheinland-Pfalz 3,3 Mrd. € Schulden tilgen. Das entspricht einer jährlichen Tilgung von 111 Mio. €.¹⁵²

¹⁵⁰ Der Schuldenstand des Jahres 2022 wurde um 4,3 Mio. € nach unten korrigiert. Im Haushaltsjahr 2017 wurden Zinseinnahmen aufgrund von Negativzinsen irrtümlich als Tilgungsausgaben gebucht. Dementsprechend war der Schuldenstand des Landes seitdem zu hoch ausgewiesen. Siehe Nr. 1, Tz. 2.1 dieses Jahresberichts, Tz. 2.3 dieses Beitrags sowie Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022.

¹⁵¹ Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, beträgt die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer 5.948 € und die der westlichen Flächenländer 6.044 €.

¹⁵² Bei dieser Ermittlung wurde die stichtagsbezogene Verschuldung des Landes von 27.849 Mio. € angesetzt. Wird die haushalterische Verschuldung von 30.984 Mio. € zugrunde gelegt, würde sich die Tilgung rechnerisch auf 216 Mio. € jährlich belaufen.

2.9 Ausblick auf den Haushaltsvollzug 2024

Nachfolgend sind Kennziffern aus den Abschlussergebnissen 2022 den Daten für das Haushaltsjahr 2024 aus dem Haushaltsplan 2023/2024 gegenübergestellt:

Zusammenfassende Darstellung

Ausgaben/Einnahmen	2022	2024	Veränderung		2023
	Mio. €	(Hpl.) Mio. €	2024 zu 2022 Mio. €	%	(vorl. Ist.) Mio. €
Personalausgaben (HGr. 4)	7.519	8.518	999	13,3	7.702
Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51 bis 54)	997	1.106	110	11,0	1.029
Zinsausgaben (OGr. 56 und 57)	370	437	67	18,2	334
Tilgungsausgaben an öffentlichen Bereich (OGr. 58)	5	18	13	276,2	6
Ausgaben für Zuweisungen und Zu- schüsse mit Ausnahme für Investitio- nen (HGr. 6)	10.586	11.215	628	5,9	11.001
Investitionen (HGr. 7 und 8)	1.045	1.440	395	37,8	1.125
Bereinigte Ausgaben	20.522	22.733	2.211	10,8	21.197
Bereinigte Einnahmen	21.711	22.833	1.123	5,2	22.188
Finanzierungssaldo (Über- schuss/Fehlbetrag (-))	1.188	100	- 1.089	- 91,6	990
Tilgungen abzüglich Kreditaufnah- men (OGr. 59 - OGr. 32)	200	- 49	- 249	- 124,2	200
Rücklagenzuführungen abzüglich -entnahmen (OGr. 91 - OGr. 35)	988	148	- 840	- 85,0	790

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnung des Landes 2022, vorläufiges Rechnungsergebnis 2023, Haushaltsplan 2023/2024.

Die Haushaltsrechnung 2022¹⁵³ wies einen Finanzierungsüberschuss von 1,2 Mrd. € aus; für 2024 wird mit einem Finanzierungsüberschuss von 100 Mio. € geplant. Hierzu trägt ein Anstieg der bereinigten Einnahmen um 5,2 % bei, dem ein höherer Zuwachs von 10,8 % der bereinigten Ausgaben gegenübersteht. Geplant sind insbesondere Zunahmen bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen.¹⁵⁴

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

¹⁵³ Anlage 3.

¹⁵⁴ Ist-Ergebnisse und Plandaten enthalten strukturelle Unterschiede. Dies betrifft beispielsweise Globale Mehreinnahmen und Globale Minderausgaben sowie Globale Mehrausgaben für Personalausgaben. Des Weiteren führen Einsparauflagen und die Inanspruchnahme von Einnahmekopplungen, Deckungsfähigkeiten und anderer Flexibilisierungsinstrumente zu einem teilweise von den Plandaten abweichenden Vollzug.

3 Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Im Haushaltsjahr 2022 tilgte das Land Schulden von 205 Mio. €. Dadurch verringerte sich die Verschuldung auf 31,0 Mrd. €. Bezogen auf die Einwohnerzahl lag auch 2022 die Verschuldung über den Durchschnittswerten der anderen Flächenländer.

Die Vorgabe der neuen Schuldenregel, den Haushalt ohne strukturelle Neuverschuldung auszugleichen, wurde 2022 im Vollzug mit einer strukturellen Netto-Tilgung von 246 Mio. € eingehalten.

Hohe zusätzliche Belastungen ergeben sich für den Landeshaushalt weiterhin durch die Inflationsentwicklung, die Hochwasserschadensbeseitigung und infolge des Angriffs auf die Ukraine. Insbesondere zum Ausgleich von konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen sind 2024 Kreditaufnahmen vorgesehen, die, zusammen mit der Übernahme der kommunalen Liquiditätskredite, zu einem Anstieg der Verschuldung auf 33,3 Mrd. € im Jahr 2027 beitragen und künftige Haushalte mit Schuldendienstleistungen belasten werden. Ferner besteht ein zunehmend hoher Investitionsbedarf u. a. im Bereich der Landesstraßen und der Liegenschaften.¹⁵⁵ Die Voraussetzungen zur Umsetzung geplanter Investitionen sollten konsequent verbessert werden.

Die Haushalts- und Finanzpolitik sollte sich angesichts der Unsicherheit über künftige Krisen verstärkt auf die Konsolidierung des Landeshaushalts konzentrieren. Dies erfordert inhaltliche Prioritäten und Maßnahmen zur strukturellen Entlastung der Haushalte.¹⁵⁶ Im Haushaltsplan 2023/2024 ist eine Globale Minderausgabe für das Haushaltsjahr 2024 von 53,2 Mio. € ausgebracht. In der Finanzplanung sind folgende Konsolidierungsbedarfe vorgesehen:

120 Mio. € im Jahr 2025, 145 Mio. € im Jahr 2026 und 170 Mio. € im Jahr 2027.¹⁵⁷ Nach Angaben der Landesregierung können diese Größenordnungen im Rahmen der jeweiligen Haushaltsaufstellungen bewältigt werden.¹⁵⁸

Das Land steht vor Herausforderungen bei der Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur¹⁵⁹, der Digitalisierung und Dekarbonisierung. Daher sollte geprüft werden, die Investitionen im Haushalt stärker zu priorisieren und konsumtive Ausgaben zurückzufahren. Bereiche, in denen Rheinland-Pfalz im Ländervergleich der Kernhaushalte überdurchschnittlich hohe Belastungen aufweist, bieten Anlass für eine Aufgabenkritik.¹⁶⁰ Finanzhilfen, die weder gesetzlich noch vertraglich geregelt sind und für die zweckgebundene Einnahmen nicht zur Verfügung stehen, sollten verstärkt auf

¹⁵⁵ Nr. 9, Tz. 2.2 dieses Jahresberichts.

¹⁵⁶ Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen vom 10. November 2021, S. 7.

¹⁵⁷ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 43.

¹⁵⁸ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 1.

¹⁵⁹ Siehe auch Saarbrücker Leitlinien zum Erhalt der Gebäude- und Straßeninfrastruktur der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 10. Oktober 2023.

¹⁶⁰ Kennzahlenüberblick in Anlage 4.

ihre Abbaumöglichkeiten untersucht werden.¹⁶¹ Rücklagenzuführungen aus Überschüssen sollten sorgfältig gegen Netto-Tilgungen abgewogen werden und ein Einsatz der Bestände der Haushaltssicherungsrücklage zur Reduzierung von Nettokreditaufnahmen geprüft werden.

Die Gewinnung und Bindung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften wird zunehmend schwieriger. Durch die demografische Entwicklung werden dem Arbeitsmarkt in Rheinland-Pfalz 330.000 Arbeitskräfte bis 2035 fehlen.¹⁶² Ein verstärkter Wettbewerb mit der Privatwirtschaft, aber auch der öffentlichen Arbeitgeber untereinander ist die Folge. Um die Erledigung notwendiger Landesaufgaben dennoch zu gewährleisten, sind insbesondere die verstärkte Optimierung und Automation der Verwaltungsprozesse sowie eine regelmäßige Aufgabenkritik erforderlich. Die Voraussetzungen hierfür zu schaffen, duldet angesichts des zunehmenden Fachkräftemangels keinen Aufschub.

Zur Wahrung der finanziellen Handlungsfähigkeit des Landes bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung sollten neben Maßnahmen zur Verminderung der Ausgabe-reste¹⁶³ auch im Hinblick auf die bestehenden Haushaltsrisiken¹⁶⁴ folgende Handlungsempfehlungen beachtet werden:

- Für den Haushaltsvollzug ist in allen Aufgabenbereichen eine strenge Ausgabendisziplin sicherzustellen. Möglichkeiten zur Minderung der Netto-Kreditaufnahme sind konsequent zu nutzen.
- Die Geschäftsprozesse zur Erledigung der Aufgaben sind regelmäßig auf Effizienz und Effektivität zu prüfen. Der Einsatz von wirtschaftlichen IT-Verfahren und die Möglichkeit zur Bündelung von Aufgaben sind zu nutzen.
- Bestehende Aufgaben sind auf ihre Notwendigkeit, die vereinbarten Standards und ihre Kostenfolgen zu prüfen. Neue Aufgaben oder Aufgabenerweiterungen sind vorrangig durch Einsparungen in anderen Bereichen zu finanzieren.
- Der Anstieg der Personalausgaben - auch soweit sie nicht in der Hauptgruppe 4 abgebildet werden - ist insbesondere durch Abbau entbehrlicher Stellen weiter zu begrenzen.
- Die Unterhaltung und Instandsetzung des Landesvermögens sollte, soweit möglich auf der Grundlage einer detaillierten - auch den Maßnahmenstau ausweisenden - Planung verstärkt werden.
- Auf der Grundlage des Berichts über die Finanzhilfen im Haushalt des Landes und des Berichts über die Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen muss auch im Hinblick auf die demografische Entwicklung regelmäßig überprüft werden,

¹⁶¹ Nach Ansicht des ifo-Instituts ist eine systematische Überprüfung und Evaluierung der öffentlichen Ausgaben und der Subventionen im Hinblick auf das, was sie leisten und was sie kosten, erforderlich; Fuest, Potrafke, Steuer- und Finanzpolitik: Auf Wachstum ausrichten, ifo Schnelldienst 7/2021, S. 23. So wurde in Sachsen durch eine Förderkommission eine Bestandsaufnahme der Förderlandschaft vorgenommen. Sie empfahl der Landesregierung, eine ressortübergreifende Förderstrategie zu entwickeln, gemeinsame Prioritäten zu definieren und Maßnahmen zur besseren Koordinierung der Förderpolitik festzulegen. Der Bericht enthält auch konkrete Empfehlungen, um die Wirksamkeit und Effizienz zu erhöhen. Medieninformation des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen vom 7. Juni 2022 sowie Bericht der Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie; Fundstelle: <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/40072/documents/61499>. Nach einer weiteren Medieninformation des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen wurde am 4. Juli 2023 die Neuausrichtung der Förderpolitik eingeleitet; Fundstelle: <https://www.medienservice.sachsen.de/medien/news/1067807>.

¹⁶² Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Rheinland-Pfalz 2060 - Erwerbspersonenvorausberechnung, Statistische Analysen Nr. 38, Juli 2016.

¹⁶³ Nr. 2, Tz. 6 dieses Jahresberichts.

¹⁶⁴ Tz. 2.8.1 dieses Beitrags.

- inwieweit Abbaumöglichkeiten bei den gestaltbaren Finanzhilfen bestehen,
 - ob bei allen Landesbeteiligungen die gesetzlichen Voraussetzungen (u. a. wichtiges Landesinteresse) gegeben sind.
- Alle erteilten Verpflichtungsermächtigungen sind dahingehend zu prüfen, ob sie ausgabewirksam werden müssen.
- Es ist zu untersuchen,
 - inwieweit Aufgaben wirtschaftlicher von Dritten - auch Privaten - wahrgenommen werden können,
 - ob privatisierte oder auf andere selbstständige Rechtsträger übertragene Aufgaben - soweit weiterhin mit einer Belastung des Haushalts verbunden - nicht wirtschaftlicher selbst erledigt werden können.

**Nr. 4 Stellenbesetzungsverfahren beim Ministerium des
Innern und für Sport
- Defizite bei Einstellungsverfahren, Beurteilungen
unzureichend differenziert -**

Die Einstellungsverfahren beim Ministerium wiesen Defizite auf:

- **Die Stellenausschreibungen unterschieden nicht immer zwischen zwingenden und fakultativen Anforderungen an die Bewerberinnen und Bewerber.**
- **Zur Ermittlung des Leistungsstands der Bewerberinnen und Bewerber wurde teilweise nicht auf aktuelle dienstliche Beurteilungen oder Arbeitszeugnisse zurückgegriffen.**
- **In zahlreichen Auswahlentscheidungen waren die wesentlichen Erwägungen nicht vollständig schriftlich dokumentiert.**

Die Anlassbeurteilungen in Beförderungsverfahren waren nicht hinreichend differenziert. In den Jahren 2019 bis 2022 erreichten zwischen 72 % und 91 % der Beurteilten die höchste Bewertungsstufe. Dadurch verloren die dienstlichen Beurteilungen ihre Bedeutung als Auswahlinstrument für die Vergabe von Beförderungsstellen.

Die Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht für Stellen von Beamtinnen und Beamten waren zu weitgehend. Eine Ausschreibungspflicht für Stellen von Tarifbeschäftigten im Landesdienst war einfachgesetzlich und tarifvertraglich grundsätzlich nicht vorgesehen.

1 Allgemeines

Öffentliche Ämter sind nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung der Bewerberinnen und Bewerber zu besetzen.¹ Hierdurch wird das fachliche Niveau und die rechtliche Integrität des öffentlichen Dienstes gewährleistet.² Bewerberinnen und Bewerber haben einen Anspruch auf eine fehlerfreie Entscheidung über ihre Bewerbungen, den sogenannten Bewerberverfahrensanspruch.³

Der Rechnungshof hat beim Ministerium des Innern und für Sport die Ordnungsmäßigkeit von Stellenbesetzungsverfahren bei Einstellungen und Beförderungen stichprobenhaft geprüft. In die Prüfung einbezogen waren die vom 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2022 durchgeführten Verfahren

- zur Einstellung oder Beförderung von Beamtinnen und Beamten im dritten und vierten Einstiegsamt sowie
- zur Begründung unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse oder Höhergruppierungen von Tarifbeschäftigten in den Entgeltgruppen E 10 bis E 15.

¹ Artikel 33 Abs. 2 Grundgesetz und Artikel 19 Verfassung für Rheinland-Pfalz.

² Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 30. Januar 2003 - 2 A 1.02, - juris -.

³ Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss vom 10. Dezember 2008 – 2 BvR 2571/07, Rn. 10, - juris -.

Insgesamt wurden 150 Stellenbesetzungsverfahren geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 In Stellenausschreibungen teilweise keine Unterscheidung zwischen zwingenden und fakultativen Anforderungen

Im Anforderungsprofil für eine zu besetzende Stelle legt der Dienstherr verbindlich fest, welche Kriterien für die Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber maßgeblich sind.⁴ Dementsprechend ist in der Stellenausschreibung unmissverständlich zwischen konstitutiven und fakultativen Anforderungsmerkmalen zu unterscheiden.⁵ Konstitutiv sind Anforderungen, die Bewerberinnen und Bewerber zwingend erfüllen müssen und deren Vorliegen objektiv und eindeutig feststellbar ist. Fakultativ sind demgegenüber Anforderungsmerkmale, die entweder nicht zwingend vorliegen müssen oder nicht allein anhand objektiv überprüfbarer Fakten festgestellt werden können.

In den Stellenausschreibungen war nicht immer zu erkennen, welche der genannten Anforderungsmerkmale zwingend sind. So ließ die häufig verwendete Formulierung „Wir erwarten ...“ den Schluss zu, dass alle Merkmale des Anforderungs- und Befähigungsprofils vorliegen müssen. Allerdings war nicht jedes Merkmal anhand objektiv überprüfbarer Kriterien feststellbar. Dies traf zum Beispiel auf die „Teamfähigkeit“ und „Belastbarkeit“ zu.

Werden Bewerberinnen und Bewerber, die nicht alle zwingend erforderlichen Anforderungsmerkmale erfüllen, bei der Auswahlentscheidung berücksichtigt, verstößt dies gegen den Grundsatz der Bestenauslese.⁶ Dies war in mehreren der geprüften Stellenbesetzungsverfahren der Fall. So wurde beispielsweise in der Ausschreibung für eine Sachbearbeiterstelle das Vorliegen eines Bachelorabschlusses in einer bestimmten Fachrichtung zwingend gefordert. Eingeladen und eingestellt wurde jedoch ein Bewerber mit einem Abschluss in einer anderen, nicht verwandten oder vergleichbaren Fachrichtung.

Das Ministerium hat erklärt, es habe bereits in der Vergangenheit zwischen konstitutiven und fakultativen Merkmalen differenziert. Um das Anforderungsprofil jedoch noch weiter zu schärfen und für die Bewerberinnen und Bewerber klar zu umgrenzen, sollen künftig die konstitutiven Merkmale noch deutlicher herausgestellt werden. Persönliche Merkmale, die einen Wertungsspielraum zulassen, sollen künftig gesondert aufgeführt werden. Das Ministerium werde gewährleisten, dass Bewerberinnen und Bewerber, die die konstitutiven Anforderungsmerkmale nicht erfüllen, bei der Auswahlentscheidung unberücksichtigt bleiben.

2.2 Auswahlentscheidungen nicht hinreichend nachvollziehbar dokumentiert

Der Dienstherr hat die wesentlichen Erwägungen der Auswahlentscheidungen schriftlich zu dokumentieren. Nur so können unterlegene Mitbewerberinnen und Mitbewerber beurteilen, ob Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen den Anspruch auf faire und chancengleiche Behandlung ihrer Bewerbung bestehen und ob sie gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen möchten.⁷ Zudem ermöglicht die Dokumentation dem angerufenen Gericht, die angegriffene Entscheidung zu überprüfen.⁸

⁴ BVerwG, Urteil vom 16. August 2001 - 2 A 3/00, Rn. 32, - juris -.

⁵ Oberverwaltungsgericht (OVG) Schleswig-Holstein, Beschluss vom 22. August 2014 - 2 MB 17/14, Rn. 28, - juris -.

⁶ BVerwG, Urteil vom 16. August 2001 - 2 A 3/00, Rn. 32, - juris -.

⁷ BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 2008 - 2 BvR 2571/07, Rn. 10, - juris -.

⁸ BVerfG, Beschluss vom 20. September 2016 - 2 BvR 2453/15, Rn. 20, - juris -.

Die Auswahlvermerke der Stellenbesetzungsverfahren sollten insbesondere beinhalten

- die Auswahlkriterien und die Begründung, warum die Bewerberinnen und Bewerber in die engere Auswahl einbezogen wurden oder nicht,
- die strukturierte Dokumentation des Inhalts der Auswahlgespräche und
- die wesentlichen Gründe der Auswahl.

Das Ministerium erstellte zwar bei jeder Einstellung einer Bewerberin oder eines Bewerbers Auswahlvermerke, jedoch genügten diese überwiegend nicht den Anforderungen. Beispielsweise waren die Gründe für die Auswahl der zu Vorstellungsgesprächen Eingeladenen und Gründe für die Nichtberücksichtigung von Bewerberinnen und Bewerbern nicht dokumentiert. Ferner war der Inhalt der Gespräche nicht nachvollziehbar.

Durch die unzureichende Dokumentation der Auswahlgespräche konnte eine rechtsfehlerfreie Durchführung des Auswahlverfahrens nicht nachvollzogen werden.

Das Ministerium hat erklärt, die teilweise nicht hinreichende Dokumentation in den geprüften Fällen habe die Rechtmäßigkeit der Auswahlentscheidungen nicht tangiert. Es habe nunmehr zur standardisierten Dokumentation des Auswahlverfahrens ein Formular entwickelt, das die vom Rechnungshof definierten Anforderungen entsprechend umsetze und die maßgeblichen Erwägungen der Auswahlentscheidung festhalte.

2.3 Unzureichende Berücksichtigung dienstlicher Beurteilungen

Nach dem Grundsatz der Bestenauslese ist für den Leistungsvergleich zwischen den Bewerberinnen und Bewerbern in erster Linie auf aktuelle dienstliche Beurteilungen oder Arbeitszeugnisse zurückzugreifen.⁹ Liegen Beurteilungen verschiedener Dienstherren und/oder Arbeitszeugnisse öffentlicher oder privater Arbeitgeber vor, müssen die darin enthaltenen Aussagen „übersetzt“ und nach Möglichkeit miteinander „kompatibel“ gemacht werden.¹⁰

Nur wenn durch aktuelle oder frühere Beurteilungen oder Arbeitszeugnisse keine hinreichend verlässliche Grundlage für einen Leistungsvergleich besteht, ist zur Feststellung von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung Raum für den Rückgriff auf weitere Hilfskriterien¹¹ wie Berufserfahrung, Verwendungsbreite, Leistungsentwicklung sowie strukturierte Auswahlgespräche. Bei vergleichbaren Beurteilungen können Auswahlgespräche lediglich zur Abrundung des aus Beurteilungen oder Arbeitszeugnissen gewonnenen Leistungs- und Eignungsbildes herangezogen werden. Auswahlgespräche stellen Momentaufnahmen dar, die eine Einschätzung des Leistungsstandes nur bedingt zulassen.¹²

Das Ministerium forderte Beurteilungen oder Arbeitszeugnisse nicht durchgängig an. Die Auswahlentscheidungen erfolgten in diesen Fällen allein auf der Grundlage von Auswahlgesprächen. Lagen Beurteilungen oder Arbeitszeugnisse vor, war nicht erkennbar, wie diese bei der Auswahlentscheidung berücksichtigt worden waren und wie sie im Verhältnis zu den Vorstellungsgesprächen gewichtet wurden.

Diese Vorgehensweise war mit dem Grundsatz der Bestenauslese nicht vereinbar.

⁹ BVerfG, Beschluss vom 9. August 2016 - 2 BvR 1287/16, Orientierungssatz 1b, - juris -.

¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 9. August 2016 - 2 BvR 1287/16, Rn. 85, - juris -; BVerwG, Beschluss vom 27. April 2010 - 1 WB 39.09, Rn. 38, - juris -.

¹¹ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 14. Oktober 2014 - 2 B 10648/14, Rn. 56 und 59, - juris -. Danach dürfen Hilfskriterien nicht zur wesentlichen Auswahlgrundlage werden.

¹² OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 29. November 2013 - 6 B 1193/13, Rn. 24, - juris -.

Das Ministerium hat erklärt, es werde künftig in Stellenausschreibungen deutlicher darauf hinweisen, dass der Bewerbung aussagekräftige Unterlagen, wie z. B. Lebenslauf, Nachweise der erforderlichen Abschlüsse sowie vorliegende Arbeitszeugnisse oder Beurteilungen beizufügen sind.

2.4 Zu weitreichende allgemeine Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht

Freie oder frei werdende Planstellen sind grundsätzlich auszuschreiben.¹³ Die Ausschreibungspflicht dient dem öffentlichen Interesse an einer möglichst breiten Entscheidungsgrundlage für die Gewinnung geeigneter Bewerberinnen und Bewerber und gewährleistet die Chancengleichheit. Gesetzlich geregelt sind Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht u. a. für politische Beamtinnen und Beamte sowie für die unvorhergesehene Neubesetzung von Stellen.¹⁴

Über weitere Ausnahmen entscheidet der Landespersonalausschuss.¹⁵ Dieser hatte weitreichende allgemeine Ausnahmen von der Pflicht zur Ausschreibung für Stellen von Beamtinnen bzw. Beamten zugelassen. Danach müssen beispielsweise Stellen der Besoldungsgruppen A 9 bis A 11 und A 13 und A 14 grundsätzlich nicht ausgeschrieben werden, soweit es sich um Einstellungen im dritten bzw. vierten Einstiegsamt handelt.¹⁶

Ausnahmen von der Pflicht zur Stellenausschreibung können im Hinblick auf die Sicherung des Leistungsprinzips nur durch sachliche Gründe und eine Prüfung im Einzelfall legitimiert werden. Hierbei ist ein strenger Maßstab anzulegen.¹⁷ Dies steht generellen Ausnahmen grundsätzlich entgegen.

Aufgrund des hohen Stellenwertes des Rechts auf gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt sollten allgemeine Ausnahmen vom Grundsatz der Ausschreibungspflicht, die eine wesentliche Einschränkung des Rechts bedeuten, nur vom Gesetzgeber getroffen werden. Der Rechnungshof hat deshalb angeregt, allgemeine Ausnahmetatbestände wie in anderen Bundesländern¹⁸ auch in Rheinland-Pfalz gesetzlich zu regeln.

Das Ministerium hat erklärt, es werde eine gesetzliche Regelung der Ausnahmetatbestände von der Pflicht zur Stellenausschreibung prüfen.

2.5 Anlassbeurteilungen in Beförderungsentscheidungen nicht hinreichend differenziert

Die Entscheidungen über Beförderungen erfolgen nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung der Beamtinnen und Beamten auf der Grundlage dienstlicher Beurteilungen. Eine höchstmögliche Vergleichbarkeit wird durch Regelbeurteilungen

¹³ § 11 Abs. 1 Satz 1 Landesbeamtengesetz (LBG).

¹⁴ § 11 Abs. 1 Satz 3 bis 4 LBG.

¹⁵ § 11 Abs. 1 Satz 5 LBG.

¹⁶ Bekanntmachung des Vorsitzenden des Landespersonalausschusses vom 25. April 2018 (MinBl. 2018, S. 73). Ein inhaltlich gleichlautender Beschluss galt bereits seit mindestens 1995 (MinBl. 1995, S. 233).

¹⁷ Grabendorff/Arend, Landesbeamtengesetz Rheinland-Pfalz, Erl. III zu § 99 LBG.

¹⁸ Mehrere Bundesländer sehen in ihren Landesbeamtengesetzen bzw. Laufbahnverordnungen ausschließlich gesetzlich normierte Ausnahmetatbestände vor oder lassen Ausnahmen nur im Einzelfall zu. Die Möglichkeit, durch eine Entscheidung des Bundes- bzw. Landespersonalausschusses weitere Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht zuzulassen, sehen das Bundesbeamtenrecht und die überwiegende Zahl der Landesbeamtengesetze nicht bzw. nicht mehr vor.

erreicht. Mit Anlassbeurteilungen, die z. B. anlässlich bevorstehender Beförderungen erstellt werden, verbindet sich „eine gewisse Skepsis, dass sie zur Durchsetzung von vorgefassten, Artikel 33 Abs. 2 Grundgesetz nicht genügenden Personalentscheidungen benutzt werden könnten“. ¹⁹

Das Ministerium erstellte für alle Beamtinnen und Beamten, die sich um ein Beförderungssamt beworben hatten, auf der Grundlage einer Verwaltungsvorschrift²⁰ jeweils Anlassbeurteilungen. Regelbeurteilungen waren nicht vorgesehen.

Die Verwaltungsvorschrift sah für die Leistungsbeurteilung fünf Stufen (Stufen I bis V) vor. Als Richtwert für die Beurteilungsergebnisse war festgelegt, dass bei der Leistungsbeurteilung 10 % der zu Beurteilenden die höchste Bewertungsstufe I und 30 % die Bewertungsstufe II erhalten sollten. Umfasst die Vergleichsgruppe weniger als dreißig derselben Laufbahn und Besoldungsgruppe angehörenden Personen, sollte bei der Festlegung der Leistungsgesamtbewertung eine Differenzierung angestrebt werden, die sich an diesen Orientierungsrahmen anlehnt.

Weiter sah die Verwaltungsvorschrift vor, dass innerhalb der Bewertungsstufen eine Differenzierung durch die Vergabe von Leistungspunkten zu erfolgen hatte, um zu verdeutlichen, ob die beurteilte Leistung an der Schwelle zur nächsthöheren oder nächstniedrigeren Bewertungsstufe steht.

Die Prüfung hat ergeben, dass in den Jahren 2019 bis 2022 zwischen 72 % und 91 % der Beurteilten die Spitzennote (Bewertungsstufe I) erreichten. Die Bewertungsstufen III bis V wurden nicht vergeben. Die von dem Ministerium erstellten Anlassbeurteilungen wichen damit von dem in der Verwaltungsvorschrift festgelegten Orientierungsrahmen ab.

Erzielen Bewerberinnen oder Bewerber in den Beurteilungen gleiche oder nur unwesentlich voneinander abweichende Gesamtergebnisse, ist eine weitergehende Differenzierung vorzunehmen.²¹ Fehlt eine hinreichende Differenzierung, liegt ein Verstoß gegen das Leistungsprinzip vor.

Auch unter Berücksichtigung der Leistungspunkte bildeten die Beurteilungen keine geeignete Grundlage für eine mit dem Leistungsprinzip in Einklang stehende Auswahlentscheidung. So erhielten beispielsweise 83 % der im Jahr 2020 Beurteilten die Bewertungsstufe I mit der zweithöchsten Leistungspunktzahl 15.

Das Ministerium hat erklärt, derzeit werde ressortübergreifend ein Gesetzentwurf zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften erarbeitet. Dieser werde insbesondere die Umsetzung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts zum derzeitigen Beurteilungssystem in Rheinland-Pfalz²² zum Gegenstand haben. Unter anderem werde zur Gewährleistung einer höchstmöglichen Vergleichbarkeit ein einheitliches Regelbeurteilungssystem für die gesamte Landesverwaltung, den nachgeordneten Bereich und die Kommunen geprüft. Zu den in der Verwaltungsvorschrift festgelegten Richtwerten führte das Ministerium aus, deren Anwendung setze das Vorhandensein einer hinreichend großen Vergleichsgruppe voraus. Nach der Rechtsprechung bedürfe es hierfür einer Anzahl von 30 zu Beurteilenden einer Besoldungsgruppe. Bei kleineren Vergleichsgruppen, wie dies vorliegend durchgängig der Fall gewesen sei, sei das Abweichen von den Richtwerten unvermeidlich und nicht zu

¹⁹ BVerwG, Urteil vom 9. Mai 2019 - 2 C 1/18, Rn. 41, - juris -.

²⁰ Beurteilung der Beamtinnen und Beamten ohne den Bereich der Polizei, der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, der Struktur- und Genehmigungsdirektionen, des Statistischen Landesamtes, des staatlichen Personals bei den Kreisverwaltungen und der Vermessungs- und Katasterverwaltung - Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Sport vom 19. Januar 2017 (MinBl. 2017, S. 128).

²¹ Zur Binnendifferenzierung: Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 11. Dezember 2009 - 3 CE 09.2350, - juris -.

²² BVerwG, Urteil vom 7. Juli 2021 - 2 C 2/21, - juris -.

beanstanden. Durch Binnendifferenzierungen innerhalb einer Notenstufe sei jederzeit und in sämtlichen Beförderungsverfahren gewährleistet gewesen, dass nach dem Leistungsprinzip entsprechende Beförderungsentscheidungen getroffen werden konnten.

Der Rechnungshof begrüßt Überlegungen zur Einführung eines einheitlichen Regelbeurteilungssystems zur Gewährleistung einer höchstmöglichen Vergleichbarkeit der Leistungen der Beamtinnen und Beamten.

Der Rechnungshof merkt ergänzend an, dass die gebotene Differenzierung schon angesichts der großen Zahl vergebener Spitzennoten nicht möglich war. Bei einer derartigen Notenverteilung verlieren die dienstlichen Beurteilungen ihre Bedeutung als Auswahlinstrument für die Vergabe von Beförderungsstellen.²³

Im Übrigen ist nach der Verwaltungsvorschrift die Beurteilung der Leistungsmerkmale mit einer Gesamtbewertung abzuschließen. Dabei sind die insgesamt gezeigten Leistungen mit denen anderer Beamtinnen und Beamten der gleichen Besoldungsgruppe und Laufbahn mit gleichwertigen Funktionen vergleichend zu würdigen. Ein solcher Vergleich war aus den geprüften Beurteilungen überwiegend nicht zu entnehmen. Die stattdessen vorgenommene Differenzierung anhand von Einzelnoten war in der Verwaltungsvorschrift nicht vorgesehen.

2.6 Keine Ausschreibungspflicht für Stellen von Tarifbeschäftigten

Nach dem Grundgesetz und der Landesverfassung besteht ein Anspruch auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung.²⁴ Öffentliche Ämter in diesem Sinne sind auch Stellen, die von Tarifbeschäftigten besetzt werden können.²⁵

Eine Ausschreibungspflicht für Stellen von Tarifbeschäftigten im Landesdienst ist weder einfachgesetzlich geregelt noch tarifvertraglich festgelegt. Lediglich in Bereichen, in denen Frauen im Land unterrepräsentiert sind, ist auch für Tarifbeschäftigte festgelegt, dass die zu besetzenden Positionen öffentlich ausgeschrieben werden sollen.²⁶

Durch eine Ausschreibungspflicht für Stellen von Tarifbeschäftigten wird gewährleistet, dass auch hier eine Bestenauslese bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und die Chancengleichheit sichergestellt werden. Auch ist zu berücksichtigen, dass Tarifbeschäftigte oftmals im weiteren Verlauf ihrer beruflichen Entwicklung zu Beamtinnen bzw. Beamten ernannt werden. Der Rechnungshof hat deshalb angeregt, darauf hinzuwirken, dass freie und frei werdende Stellen von Tarifbeschäftigten grundsätzlich in allen Bereichen ausgeschrieben werden.

Das Ministerium hat erklärt, es schreibe derzeit bereits freie bzw. frei werdende Stellen für Tarifbeschäftigte aus. Grundsätzlich obliege es jedoch den Tarifvertragsparteien, eine entsprechende allgemeine Regelung zur generellen Ausschreibungspflicht zu vereinbaren.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass das Land Berlin seine Ausführungsvorschriften über die Ausschreibung von Stellen²⁷ dahingehend erweitert hat, dass

²³ Hierzu auch OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 5. November 2012 - 2 B 10778/12, - juris -.

²⁴ Ziffer 1.

²⁵ Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 12. Oktober 2010 - 9 AZR 518/09, - juris -.

²⁶ § 7 Abs. 4 Landesgleichstellungsgesetz.

²⁷ Ausführungsvorschriften über die Ausschreibung von Stellen (AV Stellenausschreibung) vom 15. Juli 2020 (Amtsblatt für Berlin, S. 4011).

diese nunmehr auch für die Ausschreibung von Stellen für Tarifbeschäftigte des unmittelbaren Landesdienstes gelten.

2.7 Fehler bei der Neueinstellung von Tarifbeschäftigten

Bei der Neueinstellung von Tarifbeschäftigten wurden mehrfach tarifvertragliche Regelungen nicht beachtet. So wurden in mehreren Fällen Tarifbeschäftigte bei ihrer Einstellung fehlerhaft höheren tariflichen Stufen zugeordnet, obwohl die hierfür erforderlichen Zeiten zum Erwerb von einschlägiger Berufserfahrung nicht vorlagen. In einigen Fällen war die Stufenzuordnung nicht dokumentiert und nachvollziehbar. Insbesondere fehlte der vorgeschriebene Vordruck²⁸ zur Dokumentation der Entgeltstufe.

Das Ministerium hat erklärt, es werde jeweils die Stufenzuordnungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten korrigieren und eine Rückzahlung der überzahlten Beträge prüfen. Es werde sicherstellen, dass der ausgefüllte vorgeschriebene Vordruck bei jeder Stufenzuordnung zur Personalakte genommen werde.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) im Anforderungsprofil der Stellenausschreibungen eindeutig zwischen konstitutiven und fakultativen Merkmalen zu unterscheiden,
- b) sicherzustellen, dass Bewerberinnen und Bewerber, die die konstitutiven Anforderungsmerkmale offensichtlich nicht erfüllen, bei der Auswahlentscheidung nicht berücksichtigt werden,
- c) sicherzustellen, dass die Durchführung der Auswahlverfahren und die Dokumentation der Auswahlentscheidungen nach einheitlichen Standards erfolgen und den rechtlichen Vorgaben entsprechen,
- d) zur Ermittlung des Leistungsstandards konkurrierender Bewerberinnen und Bewerber in erster Linie auf möglichst aktuelle dienstliche Beurteilungen und Arbeitszeugnisse zurückzugreifen sowie Beurteilungen interner und externer Bewerberinnen und Bewerber möglichst kompatibel zu machen und dies nachvollziehbar zu dokumentieren,
- e) die fehlerhaften Stufenzuordnungen und -vorweggewährungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu korrigieren und eine Rückforderung der überzahlten Beträge zu prüfen,
- f) sicherzustellen, dass der ausgefüllte Vordruck zur Ermittlung der Entgeltstufe bei jeder Stufenzuordnung zur Personalakte genommen wird.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) sicherzustellen, dass Beurteilungen als Grundlage von Auswahlentscheidungen hinreichend differenziert werden und die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze sowie die Richtwerte der Verwaltungsvorschrift beachtet werden,
- b) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe e zu berichten.

²⁸ Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 16. Dezember 2021, Az.: P 0321-0020#2021/0023-0401 417.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen,

- a) darauf hinzuwirken, dass wesentliche Ausnahmetatbestände, nach denen von einer Stellenausschreibung abgesehen werden kann, gesetzlich geregelt werden,
- b) zur Wahrung des Leistungsprinzips Regelbeurteilungen als Grundlage für die Auswahlentscheidungen vorzusehen und Anlassbeurteilungen auf Ausnahmefälle zu beschränken sowie die geltende Verwaltungsvorschrift des Ministeriums „Beurteilung der Beamtinnen und Beamten“ entsprechend anzupassen,
- c) auf eine grundsätzliche Ausschreibungspflicht für Stellen von Tarifbeschäftigten hinzuwirken.

Nr. 5 Besteuerung von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung
- fortbestehende Mängel bei der Bearbeitung, fehlerhafte Datengrundlagen, unzureichende Dokumentation und Aktenführung -

Die im Jahresbericht 2007/2008 vom Rechnungshof aufgezeigten Mängel bei der Besteuerung von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung bestanden im Wesentlichen fort. Steuerliche Sachverhalte wurden weiterhin häufig nicht hinreichend geprüft. Dies betraf insbesondere die erstmalige Veranlagung dieser Einkünfte.

Der Steuerfestsetzung zugrunde liegende Datenbestände waren unvollständig und fehlerhaft. Daher war die Wirksamkeit des automatisierten Risikomanagementsystems eingeschränkt und es wurden unzutreffende Bearbeitungshinweise ausgegeben.

Arbeitshilfen für die Bearbeitung von Steuerfällen mit erstmaligen Einkünften aus Vermietung und Verpachtung sowie für die steuerrechtliche Aufteilung des Kaufpreises für bebaute Grundstücke wurden von den Finanzämtern nur in wenigen Fällen genutzt.

Vorgaben zur Dokumentation der Bearbeitung der Steuerfälle wurden nicht beachtet. Die Führung der Steuerakten entsprach nicht den Anforderungen.

1 Allgemeines

Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung (VuV) gehören zu den sieben Einkunftsarten des Einkommensteuerrechts.¹ Bei dieser Einkunftsart wird im Wesentlichen die entgeltliche Nutzungsüberlassung, zumeist von Grundstücken und Gebäuden, besteuert. Im Jahr 2018 gab es nach dem Wohnungsmarktbericht 2020 des Statistischen Landesamts in Rheinland-Pfalz 2,1 Mio. Wohnungen, von denen etwa 42 % vermietet waren. Bei einer durchschnittlichen Warmmiete von 586 € je Wohnung sind allein aus der Vermietung von Wohnräumen jährlich Einnahmen von mehr als einer halben Milliarde Euro von den rheinland-pfälzischen Finanzämtern zu besteuern.²

Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2007/2008 festgestellt, dass Finanzämter Einkünfte aus der Vermietung privater Grundstücke häufig ohne Überprüfung der Angaben der Steuerpflichtigen und ohne hinreichende Informationen über die Besteuerungsgrundlagen bearbeiteten.³ Das galt bei erstmals erklärten Vermietungseinkünften und sogar bei den Fällen, die wegen ihres steuerlichen Risikos für eine umfassende und gründliche Prüfung ausgewählt worden waren. Aktuell hat der Rechnungshof u. a. geprüft, ob die bei der vorangegangenen Prüfung festgestellten Beanstandungen zwischenzeitlich behoben werden konnten.

¹ §§ 2 Abs. 1 Nr. 6 und 21 Abs. 1 Einkommensteuergesetz.

² Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz: Wohnungsmarktbericht - Tabellen AT19 Wohnungen 2011-2019 nach Gebäudeart, AT25 Bewohnte Wohnungen in Wohngebäuden 2018 nach Art der Nutzung, AT50 Bestandsmieten 2018.

³ Jahresbericht 2007/2008, Nr. 9 - Besteuerung der Einkünfte aus Vermietung privater Grundstücke - (Drucksache 15/1900).

Einkommensteuererklärungen durchlaufen inzwischen ein automatisiertes Risikomanagementsystem (RMS). Dieses ermittelt den spezifischen Risikogehalt der einzelnen Steuerfälle und gibt entsprechende Bearbeitungshinweise vor. Nur diese Hinweise sind noch zu bearbeiten. Als risikolos erkannte Fälle werden vollständig automatisiert und ohne personelle Bearbeitung veranlagt.⁴ Zusätzlich wird zur Prävention und Überprüfung der Wirksamkeit des RMS eine festgelegte Anzahl von Fällen durch eine Zufallsauswahl zur umfassenden Prüfung ausgewählt.⁵

Der Rechnungshof hat für den Veranlagungszeitraum 2020 bei allen rheinland-pfälzischen Finanzämtern mithilfe eines mathematisch-statistischen Zufallsverfahrens die zu prüfenden Steuerfälle ausgewählt. In die Prüfung wurden 135 Steuerfälle der Zufallsauswahl und 418 Fälle, in denen das RMS einen Hinweis auf erstmalige Vermietung eines Objekts ausgegeben hatte (Neufälle), einbezogen. Alle Steuerfälle der Zufallsauswahl und 128 Neufälle mit insgesamt 394 Vermietungsobjekten wurden bei den Finanzämtern Koblenz, Neuwied, Bingen-Alzey, Mainz, Neustadt und Trier anhand der Steuerakten vertieft geprüft. Die Prüfung der übrigen Fälle erfolgte elektronisch über einen Zugriff auf den Universellen Finanzamtsarbeitsplatz.

Der Rechnungshof hat insbesondere geprüft, ob

- dem Finanzamt der steuerlich relevante Sachverhalt vollständig bekannt war,
- die erforderlichen Daten zutreffend elektronisch erfasst waren,
- die Dokumentation der Bearbeitung nachvollziehbar war und
- die Steuerfestsetzung zutreffend war.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Datenbestand unvollständig und fehlerhaft

2.1.1 Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung - Anlage V der Steuererklärung

Wer als steuerpflichtige Person Einkünfte aus Vermietung oder Verpachtung von Häusern, Wohnungen oder sonstigen Immobilien erzielt, muss diese in der Anlage V der Einkommensteuererklärung separat angeben. Einnahmen und Ausgaben, die steuermindernd als Werbungskosten geltend gemacht werden, sind einzeln in dafür vorgesehenen Feldern einzutragen, die mit spezifischen Kennziffern bezeichnet sind.

In fast der Hälfte (191) von 394 der geprüften Anlagen V hat der Rechnungshof fehlerhafte oder fehlende Angaben festgestellt. In diesen Fällen wurden Angaben unter falschen Kennziffern gemacht, enthielten Kennziffern falsche Werte oder unterblieben erforderliche Eingaben. Zum Beispiel waren Einnahmen bzw. Werbungskosten unzulässigerweise in einer Kennziffer zusammengefasst.

Das RMS steuert die Ausgabe von Risikohinweisen auf der Grundlage der im IT-System erfassten Kennziffern und Eingabewerte. Fehlen diese oder sind sie unzutreffend erfasst, wird die Wirksamkeit des RMS eingeschränkt. So können erforderliche Vergleiche mit Vorjahresdaten nicht durchgeführt werden oder sie führen zu falschen Ergebnissen. Als Folge können unzutreffende und nicht erforderliche Bearbeitungshinweise ausgegeben werden.

Das Landesamt für Steuern hat dem Rechnungshof zugestimmt, dass das Risikomanagement ein kennzahlenbasiertes System sei, das nur ordnungsgemäß funktioniere, wenn die richtigen Kennzahlen befüllt werden. Vorjahresvergleiche könnten nicht korrekt vorgenommen werden, wenn die entsprechenden Eintragungen nicht stimmten. Das Landesamt hat ergänzend darauf hingewiesen, dass die fehlerhaften

⁴ Das Veranlagungsverfahren ist das förmliche Verwaltungsverfahren zur Ermittlung der Besteuerungsgrundlage und Festsetzung der Einkommensteuer.

⁵ § 88 Abs. 5 Nr. 1 der Abgabenordnung.

Zuordnungen von Eintragungen meist auf fehlerhaften Angaben der Steuerpflichtigen beruhen. Um das Erklärungsverhalten der Steuerpflichtigen zu verbessern, stünden bereits standardisierte Erläuterungstexte für die Steuerbescheide zur Verfügung, die die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in diesen Fällen verwenden sollten.

Das Landesamt hat zugesagt, die Finanzämter im Rahmen der Schulungsveranstaltung „Start der Veranlagung“ für den Veranlagungszeitraum 2023 darauf hinzuweisen, dass Eintragungen den zutreffenden Kennzahlen zuzuordnen sind, damit die Wirksamkeit des RMS nicht eingeschränkt werde.

2.1.2 Festsetzungsnahe Daten

Festsetzungsnahe Daten (FnD) sind für die Bearbeitung der Steuerfälle erforderliche, elektronisch vorgehaltene Informationen, die nicht unmittelbar aus der Steuererklärung in Eingabekennzahlen einfließen. Für Grundstücke sind u. a. Anschaffungskosten für Gebäude sowie Grund und Boden, die Wohnfläche und die Grundstücksart⁶ festzuhalten. Die FnD ermöglichen bei der Bearbeitung der Steuererklärung einen Überblick über das Vermietungsobjekt und sollen den steuerlich relevanten Sachverhalt ausreichend beschreiben.⁷ Einige dieser Informationen werden vom RMS zur automatisierten Beurteilung des Risikogehalts eines Steuerfalls verwendet.

Von 394 untersuchten Vermietungsobjekten waren zu 94 % (371 Objekten) die FnD angelegt. Allerdings waren nur in einem Viertel (95) der Fälle die erfassten Angaben vollständig und zutreffend.

Einige der unzutreffend erfassten Daten hatten zwar keine unmittelbare Auswirkung auf die Steuerfestsetzung. Sie werden aber zu einem späteren Zeitpunkt benötigt. So kann beispielsweise ein falsch erfasster Zeitpunkt für den Beginn der Absetzung für Abnutzung (AfA) ggf. zu einem falschen AfA-(Rest)Volumen in den Folgejahren führen. Angaben zu den Anschaffungskosten sind bei der Veräußerung des Objektes zur Bemessung des Veräußerungsgewinns erforderlich. Außerdem kann das RMS die Risiken eines Steuerfalls nur dann wirksam ermitteln, wenn es auf valide Daten zugreifen kann.

Das Landesamt für Steuern hat darauf hingewiesen, dass die vom Rechnungshof festgestellten Fehler bei der Erfassung der FnD in weiten Teilen unerheblich für die Funktionsweise des RMS seien. Unzutreffende Angaben bei der Grundstücksart bebauter Grundstücke, der Wohnfläche, den Einheitswert-Aktenzeichen oder den meisten Nutzungsarten blieben zunächst ohne Auswirkung auf die Hinweisaussteuerung durch das RMS. Im Übrigen werde den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt. Um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erneut darauf hinzuweisen, wie die Erfassung von Grundstücken in den FnD vorzunehmen ist, werde dazu zeitnah ein Leitfaden bekannt gegeben. Ferner werde die Bedeutung der vollständigen und richtigen Erfassung der FnD und das Zusammenspiel zwischen RMS und FnD im jährlichen RMS-Schulungskonzept thematisiert.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass die FnD nach dem für die Bearbeitung der Steuerfälle maßgeblichen „Leitfaden RMS-Veranlagung 2.0“ von erheblicher Bedeutung sind und sämtliche für den Steuerfall relevanten Daten unabhängig vom Einsatz eines automatisierten RMS daher in elektronischer Form abrufbar sein sollen.

2.2 Unzutreffende Hinweise auf Neufälle

Bei der erstmaligen Vermietung eines Objekts wird vom RMS eine vollständige Prüfung der jeweiligen Anlage V veranlasst. Hierzu wird ein sogenannter Neufall-Hinweis ausgegeben.

⁶ Unterschieden wird z. B. zwischen Einfamilienhaus, Zweifamilienhaus oder Mietwohngrundstück.

⁷ Tz. 4.7.1 Leitfaden RMS-Veranlagung 2.0.

Bei fast 50 % (269) von 566 Hinweisen auf Neufälle⁸ lag keine erstmalige Vermietung des Objekts vor. Häufigste Ursache für die unzutreffende Ausgabe dieses Hinweises waren fehlende oder fehlerhafte Angaben in der Anlage V, insbesondere zum Einheitswert-Aktenzeichen. Außerdem war das RMS technisch nicht in der Lage, einen steuernummernübergreifenden Datenabgleich vorzunehmen, wenn Ehegatten von der Zusammenveranlagung zu Einzelveranlagungen wechselten und jeweils eigene Konten mit neuen Steuernummern anzulegen waren. Auf die Notwendigkeit eines steuernummernübergreifenden Datenabgleichs hatte der Rechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2022 hingewiesen.⁹

Insgesamt wurde somit fast die Hälfte der Neufall-Hinweise unzutreffend ausgegeben. Eine vollständige Prüfung der jeweiligen Anlage V war hier sachlich nicht geboten. Die Folge war ein vermeidbarer Mehraufwand bei der Bearbeitung der Steuerfälle. Die Bediensteten der Finanzämter begannen in diesen Fällen eine vollständige Prüfung der Anlage V. Erst im Zuge der Bearbeitung stellte sich heraus, dass der Hinweis auf einen Neufall unzutreffend war. Nach den Bearbeitungsvorgaben der Finanzverwaltung hatten die Bediensteten außerdem die Gründe für die Ausgabe des Hinweises zu ermitteln und den zugrunde liegenden Fehler zu beheben.¹⁰ Weiterer Aufwand entstand dadurch, dass ein Neufall-Hinweis alle anderen erforderlichen und die Bearbeitung der Anlage V unterstützenden Hinweise unterdrückte und zudem verhinderte, dass der Steuerfall vollständig automatisiert bearbeitet werden kann.

Bei landesweit jährlich 36.000 Hinweisen auf Neufälle ist nach dem Ergebnis der Prüfung der repräsentativen Stichprobe davon auszugehen, dass fast die Hälfte (17.000) dieser Hinweise unzutreffend ausgegeben werden. Auch ein geringer Mehraufwand bei der Bearbeitung führt bei der Vielzahl der Fälle zu einer bedeutsamen Arbeitszeitreserve, die für die Bearbeitung notwendiger Aufgaben genutzt werden könnte. Selbst wenn man von einem geringen Mehraufwand von nur fünf Minuten je unzutreffendem Hinweis ausgeht, ist hierfür rechnerisch die Arbeitszeit einer ganzen Vollzeitskraft aufzuwenden.¹¹

Das Landesamt hat mitgeteilt, die Ausgabe der Hinweise zur erstmaligen Vermietung sei zuletzt im Jahr 2023 in der zuständigen Bund-Länder-Arbeitsgruppe¹² thematisiert worden. Insbesondere beim Wechsel der Veranlagungsart würden diese Hinweise oftmals unzutreffend ausgegeben. Um jedoch ein Steuerausfallrisiko zu vermeiden, werde die fehlerhafte Hinweisausgabe bis zum Einsatz eines steuernummernübergreifenden RMS in Kauf genommen. Soweit fehlerhafte Angaben zum Einheitswert-Aktenzeichen Grund für die unzutreffende Ausgabe der Neufall-Hinweise waren, würden dies und die sich daraus ergebenden Konsequenzen im Rahmen der Schulungsveranstaltung „Start der Veranlagung“ thematisiert.

2.3 Bearbeitungshilfen nicht genutzt sowie fehlerhaft angewendet

2.3.1 Berechnungshilfe zur Kaufpreisaufteilung

Der zivilrechtlich grundsätzlich einheitliche Kaufpreis für den Erwerb eines bebauten Grundstücks ist für steuerliche Zwecke aufzuteilen. Neben Gebäuden sowie Grund und Boden können noch weitere Wirtschaftsgüter Gegenstand des Kaufvertrags und

⁸ Ein Steuerfall mit mehreren Objekten kann zu mehr als einem Hinweis führen.

⁹ Jahresbericht 2022, Nr. 4 - Steuerliche Berücksichtigung von Kindern - (Drucksache 18/2400). Entwicklung Entlastungsverfahren unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/jahresberichtsbeitraege-im-entlastungsverfahren/jahresbericht-2022/nr-4-steuerliche-beruecksichtigung-von-kindern/>.

¹⁰ Tz. 5.1 des Leitfadens RMS-Veranlagung 2.0.

¹¹ (5 Minuten X 17.280 Fällen + 15 % Verteilzeit): 99.360 Minuten Jahresarbeitszeit ~ 1,0 VZK.

¹² Unterarbeitsgruppe Evaluation und Risikoregeln (EVA) Überschusseinkünfte, Sitzung III/2023.

damit für den Kaufpreis maßgeblich sein. Dabei kann es sich auch um bewegliche Wirtschaftsgüter (z. B. Küchen oder Möbelstücke) handeln. Bei Eigentumswohnungen wird häufig die Übertragung einer Erhaltungsrücklage¹³ im Kaufpreis berücksichtigt.

Die Aufteilung des Kaufpreises ist notwendig, weil für Gebäude und bewegliche Wirtschaftsgüter steuermindernde AfA gewährt werden können. Der Kaufpreis ist nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs (BFH) grundsätzlich nach dem Verhältnis der Verkehrs- oder Teilwerte auf Grund und Boden sowie Gebäude aufzuteilen. Andere Aufteilungsmethoden oder ein pauschaler Abzug für den Grund- und Bodenanteil sind nicht zulässig.¹⁴

Für die vom BFH anerkannte Kaufpreisaufteilung hat das Bundesministerium der Finanzen eine bundeseinheitliche Berechnungshilfe entwickelt und allgemein zur Verfügung gestellt. Diese soll es Steuerpflichtigen und Finanzämtern ermöglichen, die Kaufpreisaufteilung sachgerecht, rechtssicher und mit geringem Zeitaufwand vorzunehmen.

Bei 30 vom Rechnungshof geprüften Fällen war eine Aufteilung des Kaufpreises notwendig. Nur in 22 Fällen wurde die Berechnungshilfe eingesetzt, allerdings war in lediglich 17 Fällen die Anwendung frei von Fehlern.

Die Veranlagungsstellen, die für die Festsetzung der Einkommensteuer zuständig sind, hatten keinen Zugriff auf für die Anwendung der Berechnungshilfe erforderliche Angaben wie Bodenrichtwert, Baujahr der Gebäude, Wohnfläche oder Anzahl der (Tief-)Garagenstellplätze. Diese liegen den für die Bewertung von Grundstücken zuständigen Bewertungsstellen der Finanzämter vor.

Das Landesamt für Steuern hat zugesagt zu prüfen, ob den Veranlagungsstellen Zugriff auf die bei den Bewertungsstellen vorliegenden wertrelevanten Daten erteilt werden kann. Zudem sei beabsichtigt, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen der Schulungsveranstaltung „Start der Veranlagung“ auf die bereits bestehende Möglichkeit hinzuweisen, die für die Feststellung des Grundsteuerwerts zum 1. Januar 2022 verwendeten Daten einzusehen.

2.3.2 Checkliste für Neufälle

Zur Unterstützung der Bearbeitung von Neufällen steht eine bundeseinheitliche Checkliste „Prüfungsschwerpunkte Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung bei erstmaligem Objekt“ zur Verfügung. Das Landesamt für Steuern verweist im Bearbeitungsleitfaden „Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung“ sowie in verschiedenen Fortbildungsunterlagen auf diese Checkliste.

Die bundeseinheitliche Checkliste enthält alle wesentlichen Hinweise für eine angemessene Bearbeitung von Steuerfällen mit erstmaligen Einkünften aus Vermietung und Verpachtung. Ihre Verwendung unterstützt die ordnungsgemäße und effiziente Bearbeitung der Neufälle.

Bei den vom Rechnungshof vertieft untersuchten 394 Vermietungsobjekten ist die Checkliste nur zweimal verwendet worden.

¹³ Bis zur Änderung des Wohnungseigentumsgesetzes zum 1. Januar 2020 wurde diese als „Instandhaltungsrückstellung“ bezeichnet.

¹⁴ H 7.3 (Kaufpreisaufteilung) Einkommensteuer-Handbuch 2021.

Das Landesamt für Steuern hat mitgeteilt, es sei beabsichtigt, im Hilfe-Menü des zur Bearbeitung eingesetzten IT-Verfahrens KONSENS¹⁵-Dialog einen Hinweis auf die Checkliste aufzunehmen.

2.4 Sachverhaltsermittlungen nicht immer vollständig

Die vom RMS ausgegebenen Hinweise geben an, welche Sachverhalte bzw. Werte einer Steuererklärung durch die Bearbeiterinnen und Bearbeiter zu prüfen sind. Der konkrete Umfang der personellen Bearbeitung und weiterer Ermittlungen richtet sich jedoch nach den Verhältnissen des Einzelfalls. So sind z. B. Belege nicht zwingend anzufordern. Der Verzicht auf eine weitergehende Sachverhaltsaufklärung ist allerdings zu begründen und zu dokumentieren.¹⁶ Bei Fällen der Zufallsauswahl ist außerdem eine schlüssige, nachvollziehbare Dokumentation unabdingbar, aus der für eine außenstehende sachverständige Person erkennbar sein muss, welche Sachverhalte geprüft wurden.¹⁷

Bei drei Viertel (292) der 394 durch den Rechnungshof geprüften Vermietungsobjekte hatten die Finanzämter keine oder nicht alle gebotenen Maßnahmen ergriffen. So lagen z. B. häufig Mietverträge nicht vor oder wurden hohe Erhaltungsaufwendungen ohne Belege als Werbungskosten anerkannt. Nur in wenigen Einzelfällen war die Bearbeitung nachvollziehbar dokumentiert oder der Verzicht auf eine weitergehende Sachverhaltsermittlung wie vorgeschrieben begründet.

Das Landesamt für Steuern hat darauf hingewiesen, dass den Bediensteten der Veranlagungsstellen in den Finanzämtern bekannt sei, dass eine Dokumentationspflicht für die Bearbeitung der Hinweise bestehe. Es beabsichtige, die Bearbeiterinnen und Bearbeiter auf die Notwendigkeit einer nachvollziehbaren Dokumentation der Bearbeitung und ggf. der Gründe für einen Verzicht auf weitergehende Sachverhaltsermittlungen nochmals im Rahmen der Schulungsveranstaltung „Start der Veranlagung“ hinzuweisen. Auf das Erfordernis, Mietverträge anzufordern und zu den Vertragsakten/Dauerunterlagen zu nehmen, weise im Übrigen in Neufällen bereits die „Checkliste erstmaliges Vermietungs- und Verpachtungs-Objekt“ hin. Auch hier werde das Landesamt die Bearbeiterinnen und Bearbeiter darauf aufmerksam machen, dass bei in Folgejahren ausgegebenen Hinweisen zur Höhe der Mieteinnahmen durch das RMS ein Verzicht auf die Überprüfung des Sachverhalts und die Anforderung der Mietverträge zu begründen und entsprechend zu dokumentieren sei. Das Landesamt merkt an, dass aus einer unzureichenden Dokumentation in den Steuerakten aber nicht zwingend geschlossen werden könne, dass keine Prüfung vorgenommen worden sei.

2.5 Rechtsanwendung zum Teil fehlerhaft

Der zutreffenden steuerlichen Behandlung der Sachverhalte kommt bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung eine besondere Bedeutung zu. Viele der abzugsfähigen Werbungskosten verteilen sich auf einen längeren Zeitraum. Dies ist etwa bei Absetzungen für Abnutzung, größeren Erhaltungsaufwendungen¹⁸ oder Sonderabschreibungen¹⁹ der Fall. Der Abschreibungszeitraum kann in diesen Fällen bis zu 50 Jahren betragen.

¹⁵ Im Projekt KONSENS (Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung) verfolgen der Bund und die Länder das Ziel der Modernisierung und bundesweiten Vereinheitlichung der Steuer-IT.

¹⁶ Tz. 5.1 des Leitfadens RMS-Veranlagung 2.0.

¹⁷ Tz. 4.6 des Leitfadens RMS-Veranlagung 2.0.

¹⁸ § 82 Einkommensteuereinführungsgesetz.

¹⁹ Z. B. Baudenkmäler, siehe § 7i Einkommensteuergesetz (EStG).

Die Besteuerung von 30 % (119) der 394 untersuchten Vermietungsobjekte gab Anlass zu Beanstandungen. Bei 91 der 132 festgestellten Rechtsanwendungsfehler waren unzulässigerweise Nettomieten angesetzt.

Als Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung sind alle Gegenleistungen zu erfassen, die als Entgelt für die Überlassung des Grundbesitzes gezahlt werden. Dazu gehören nicht nur Miet- oder Pachtzinsen, sondern auch alle sonstigen Entgelte, die in einem objektiven wirtschaftlichen oder tatsächlichen Zusammenhang mit der Vermietung stehen. Umlagen, die der Vermieter für Neben- oder Betriebskosten erhebt, sind durch das jeweilige Mietverhältnis veranlasst und gehören zu den Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung. Analog sind alle durch die Vermietung veranlassten Aufwendungen als Werbungskosten zu berücksichtigen. Dazu gehören auch gezahlte Neben- und Betriebskosten.

In den vom Rechnungshof beanstandeten Fällen wurden die Nebenkosten nicht erklärt. Weder wurden die von den Mietparteien gezahlten Umlagen als Einnahmen aufgenommen, noch wurden die entsprechenden Ausgaben als Werbungskosten geltend gemacht. Einnahmen und Ausgaben wurden ohne Berücksichtigung des Zeitpunkts des Zu- bzw. Abflusses saldiert und als Netto-Mieten erfasst. Dies steht nicht im Einklang mit den rechtlichen Vorgaben. Einnahmen sind in dem Veranlagungszeitraum anzusetzen, in dem sie zugeflossen sind. Ausgaben sind für das Kalenderjahr zum Abzug zuzulassen, in dem sie geleistet worden sind.²⁰

Auch für die Prüfung, ob eine verbilligte Überlassung eines Objekts vorliegt, die einen Abzug der Werbungskosten in voller Höhe ausschließt²¹, sind die Kaltmiete und die umlagefähigen Kosten getrennt zu ermitteln und mit der ortsüblichen Miete zu vergleichen.

Die übrigen 41 Beanstandungen betrafen einzelne Sachverhalte, ohne dass besondere Schwerpunkte erkennbar waren.

Das Landesamt für Steuern hat mitgeteilt, dass nach derzeitigem Stand kein Hinweis ausgegeben werde, wenn weder die von den Mietparteien erhobenen Umlagen als Einnahmen noch die entsprechenden Ausgaben als Werbungskosten erfasst werden. Sofern im Erstjahr die Umlagen nicht geprüft und nachträglich ergänzt oder geändert wurden, könne es daher vorkommen, dass ein Fall unzulässig auch über mehrere Veranlagungszeiträume mit Netto-Mieten veranlagt werde, ohne dass die Bearbeiterinnen und Bearbeiter (erneut) darauf hingewiesen werden, dass eine Pflicht zur Veranlagung von Brutto-Mieten bestehe. Das Landesamt werde daher einen entsprechenden Vorschlag, in diesen Fällen einen Prüfhinweis auszugeben, in die zuständige Bund-Länder-Arbeitsgruppe einbringen.

Durch neu geschaffene Eintragungsmöglichkeiten in der Anlage V ab dem Veranlagungszeitraum 2023 würden künftig detaillierte Hinweise zu Umlagen ausgegeben. Es könne nunmehr unterschieden werden, ob es sich bei den vereinnahmten Umlagen um laufende Neben- oder Betriebskosten oder um erhaltene Nachzahlungen/Erstattungen handele. Insbesondere die Erklärung von Brutto-Mieten könne ab dem Veranlagungszeitraum 2023 maschinell erkannt und im Rahmen des RMS eingeschätzt werden.

2.6 Aktenführung entspricht nicht den Anforderungen

Das aus der verfassungsrechtlichen Gesetzesbindung der Verwaltung abzuleitende Prinzip der Aktenmäßigkeit²² erfordert unter anderem, dass alle entscheidungsrelevanten Unterlagen und Bearbeitungsschritte eines Geschäftsvorfalles in der Akte zu

²⁰ § 11 Abs. 1 und 2 EStG.

²¹ § 21 Abs. 2 EStG.

²² Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 16. März 1988 - 1 B 153.87; juris Rn. 10 f.

führen sowie vollständig, wahrheitsgemäß und nachvollziehbar zu dokumentieren sind. Dies gilt unabhängig davon, ob eine Behörde die Akten papierbasiert oder elektronisch führt oder ob wie bei der Finanzverwaltung eine hybride Aktenführung mit elektronischen und papierhaften Aktenbestandteilen praktiziert wird.

Die vom Rechnungshof eingesehenen Steuerakten waren zum Teil unvollständig. Vielfach waren z. B. Notarverträge über die Anschaffung des Mietobjekts, Unterlagen zur Finanzierung oder Mietverträge nicht Bestandteil der Akten. Unterlagen, die für mehrere Veranlagungszeiträume von Bedeutung sind, wurden entgegen den Richtlinien zur Führung der Steuerakten im Veranlagungsbereich²³ im Veranlagungszeitraum ihrer Anforderung abgelegt. So waren Informationen bereits nach kurzer Zeit nur noch schwer oder im Falle der Aktenaussonderung gar nicht mehr auffindbar. Nicht immer war die Entscheidungsfindung des Finanzamts bei der Bearbeitung der Steuererklärungen dokumentiert. Beispielsweise ergab sich aus den Erläuterungstexten in Steuerbescheiden, dass zuvor eine Abstimmung mit Steuerpflichtigen stattgefunden hatte. Entsprechende Vermerke dazu lagen jedoch nicht vor.

Aufgrund unvollständiger Akten konnte der Rechnungshof bei der Prüfung in zahlreichen Fällen die ordnungsgemäße Bearbeitung nicht abschließend beurteilen.

Das Landesamt hat mitgeteilt, es werde in der Schulungsveranstaltung „Start der Veranlagung“ auf die Bedeutung und Notwendigkeit zur Einhaltung der bestehenden Regelungen und Grundsätze einer ordnungsgemäßen Aktenführung und zur vollständigen, verständlichen und nachvollziehbaren Dokumentation des Verwaltungshandelns hinweisen. Eine Neufassung der „Richtlinien zur Führung von Steuerakten im Veranlagungsbereich“ werde im Rahmen der Weiterentwicklung und Umsetzung der Konzepte „Elektronische Akte in KONSENS“ erfolgen.

2.7 Festgestellte Mängel in der Bearbeitung bestehen fort

Der Rechnungshof hatte bei seiner im Jahresbericht 2007/2008 dargestellten Prüfung unter anderem festgestellt, dass die Finanzämter Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung häufig ohne Überprüfung der Angaben der Steuerpflichtigen und ohne hinreichende Informationen über die Besteuerungsgrundlagen besteuert hatten. Die damals getroffenen Feststellungen werden im Folgenden den Ergebnissen der aktuellen Prüfung gegenübergestellt. Die nachfolgenden Grafiken zeigen auf, bei welchem Anteil der geprüften Steuererklärungen die dargestellten steuerlichen Sachverhalte vollständig und zutreffend ermittelt waren.

2.7.1 Steuerfälle mit erstmalig erklärten Einkünften aus Vermietung und Verpachtung (Neufälle)

Nach den bei der vorangegangenen Prüfung geltenden Maßgaben waren erstmalig erklärte Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung intensiv zu bearbeiten.²⁴ Vorgaben für Art und Umfang der intensiven Prüfung fehlten. Zwischenzeitlich hat die Steuerverwaltung den Finanzämtern eine Checkliste als Bearbeitungshilfe zur Verfügung gestellt, die den Umfang der Prüfung von Neufällen konkretisiert.²⁵ Diese Vorgaben hat der Rechnungshof bei seiner aktuellen Prüfung als Maßstab zugrunde gelegt.

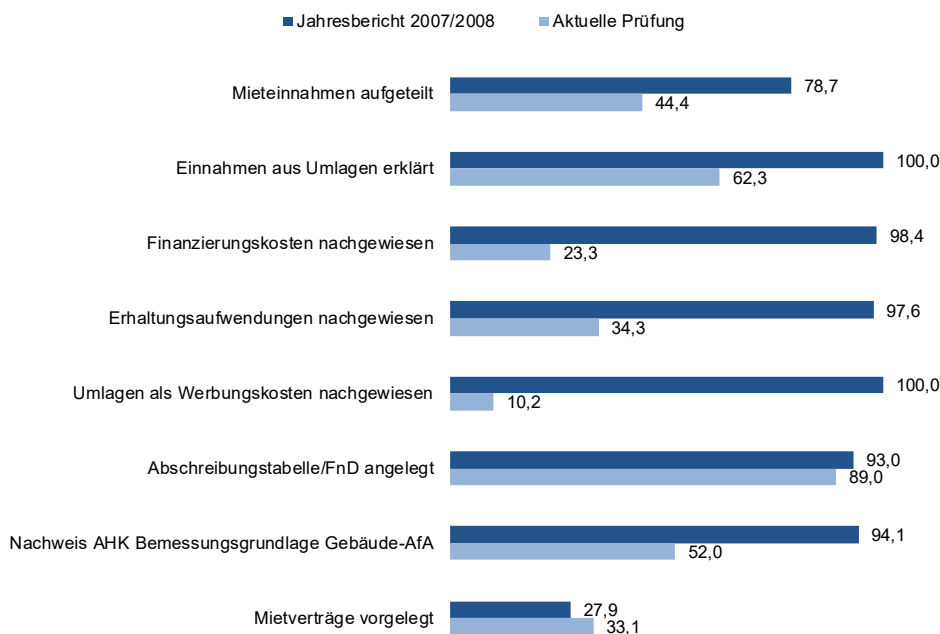
²³ Tz. 4.1 der Verfügungen der Oberfinanzdirektion Koblenz - 1541 A - St 21 1 vom 19. Juni 2002.

²⁴ Tz. 2.3.2 der Dienstanweisung zur Durchführung der Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens in Rheinland-Pfalz für die Bearbeitung von Steuerfällen ab dem 1. Januar 1997 (DA-GNOFÄ 97 Rheinland-Pfalz).

²⁵ Tz. 2.3.2 dieses Beitrags.

Die nachfolgende Grafik stellt die Ergebnisse beider Prüfungen des Rechnungshofs gegenüber, indem jeweils der Anteil der geprüften Neufälle ausgewiesen wird, bei dem der jeweilige steuerliche Sachverhalt von den Finanzämtern überprüft wurde.

Überprüfung steuerlicher Sachverhalte bei Neufällen, Anteile in %



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Eigene Erhebungen.

Die Grafik zeigt, dass der Anteil der Steuerveranlagungen, bei denen die geprüften steuerlichen Sachverhalte aufgeklärt wurden, geringer ausfällt als bei der dem Jahresbericht 2007/2008 zugrunde liegenden Prüfung. Lediglich bei der Vorlage von Mietverträgen ist ein geringfügig höherer Anteil zu erkennen.

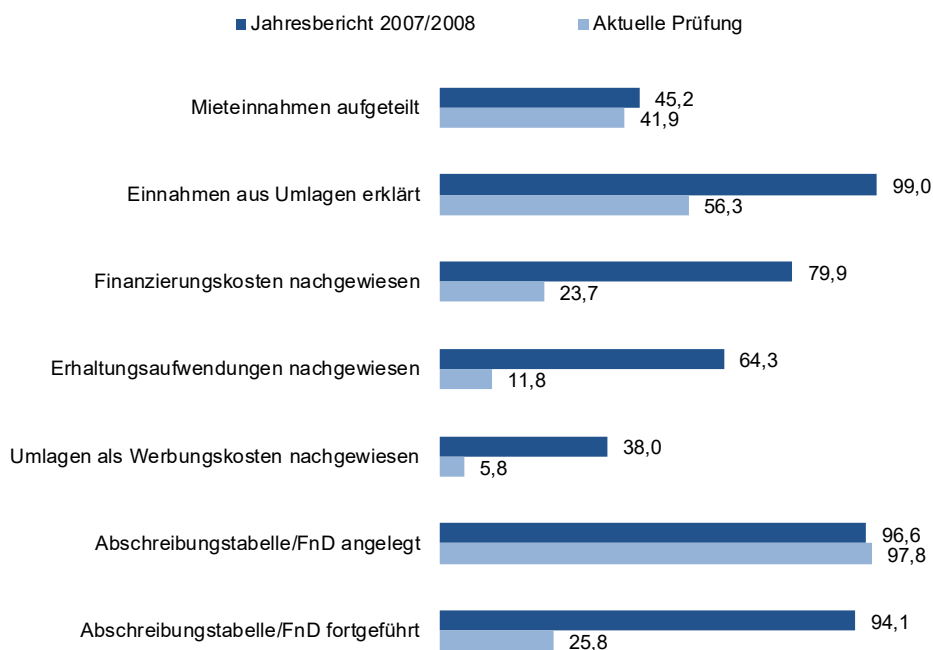
2.7.2 Geprüfte Steuerfälle der Zufallsauswahl

Neben den Neufällen hatte der Rechnungshof bei der damaligen Prüfung auch Steuerfälle mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung geprüft, die von der Steuerverwaltung automatisiert für eine intensive Gesamtfallprüfung ausgewählt worden waren (Intensivprüffälle). Diese Fälle entsprechen im Wesentlichen der derzeit üblichen Zufallsauswahl von Steuerfällen, die zur Prävention und zur Überprüfung der Wirksamkeit des RMS erfolgt. Fälle der Zufallsauswahl sind ebenfalls umfassend zu prüfen.²⁶

Die nachfolgende Grafik vergleicht die Ergebnisse aus den beiden Prüfungen der Intensiv- bzw. Zufallsfälle.

²⁶ Tz. 4.6 Leitfaden RMS-Veranlagung 2.0.

Überprüfung steuerlicher Sachverhalte bei Zufallsfällen, Anteile in %



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Eigene Erhebungen.

Mit Ausnahme der Anlage der Abschreibungstabelle in den Festsetzungsnahen Daten zeigt die Grafik eine deutliche Abnahme der Steuerveranlagungen, bei denen die steuerlichen Sachverhalte überprüft wurden. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich die Vorgaben für die Bearbeitung zwischenzeitlich geändert haben. Seit dem Veranlagungszeitraum 2017 sind Belege zur Einkommensteuererklärung nur noch einzureichen, wenn in Vordrucken oder Anleitungen zur Steuererklärung ausdrücklich darauf hingewiesen wird oder das Finanzamt dazu auffordert.²⁷ Auch ist es nicht vorgeschrieben, bei der Prüfung der Fälle der Zufallsauswahl alle Belege anzufordern. Die Bearbeiterinnen und Bearbeiter entscheiden über Art und Umfang der Prüfung anhand von im Einzelfall identifizierten prüfungswürdigen Sachverhalten.

Insgesamt zeigt die Gegenüberstellung der Ergebnisse der aktuellen Prüfung mit der aus dem Jahresbericht 2007/2008, dass die Veranlagung von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung ohne Überprüfung der Angaben der Steuerpflichtigen und ohne hinreichende Informationen über Besteuerungsgrundlagen zugenommen hat. Der Steuerverwaltung ist es nicht gelungen, die im Jahresbericht 2007/2008 aufgezeigten Mängel, insbesondere die fehlende intensive Prüfung bei erstmaliger Veranlagung von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung, mit organisatorischen Maßnahmen und Schulungen zu beheben.

Das Landesamt für Steuern hat den Feststellungen des Rechnungshofs zur Prüfung der Neufälle zugestimmt. Zu den Zufallsfällen hat es mitgeteilt, obwohl für die genannten Aufwendungen Nachweise nicht vorgelegt wurden, seien die Fälle nicht zwangsläufig als unzureichend bearbeitet anzusehen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Verzicht auf eine Prüfung der Angaben der Steuerpflichtigen auch bei den zur umfassenden Prüfung ausgesteuerten Fällen der Zufallsauswahl angesichts der aufgezeigten Mängel bei der Veranlagung der

²⁷ Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsrechts vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1679).

Neufälle dazu führt, dass wesentliche Besteuerungsgrundlagen von der Finanzverwaltung dauerhaft ungeprüft bleiben. Zudem hat dies Auswirkungen auf die Wirksamkeit des Risikomanagementsystems.

Der Rechnungshof weist außerdem darauf hin, dass die Bereitstellung von Arbeitshilfen und Informationen sowie die Schulungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in mehr als 15 Jahren seit der vorangegangenen Prüfung nicht dazu geführt haben, dass Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, insbesondere bei der erstmaligen Veranlagung, ordnungsgemäß bearbeitet werden. Er hält es daher für erforderlich, verbindliche Vorgaben z. B. zur Anforderung von Belegen zumindest für die erstmalige Veranlagung dieser Einkünfte zu machen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Angaben zur Anlage V (Vermietung und Verpachtung) und die Festsetzungsnahen Daten vollständig und zutreffend zu erfassen und die Ausgabe unzutreffender Bearbeitungshinweise durch das Risikomanagementsystem zu vermeiden,
- b) die Checkliste „Prüfungsschwerpunkte Einkünfte aus VuV bei erstmaligem Objekt“ sowie die Arbeitshilfe zur steuerlichen Aufteilung des Kaufpreises beim Erwerb bebauter Grundstücke zu nutzen,
- c) die ordnungsgemäße Bearbeitung der Steuerfälle im Hinblick auf Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sicherzustellen, diese nachvollziehbar zu dokumentieren und ggf. den Verzicht auf weitergehende Sachverhaltsermittlungen zu begründen,
- d) bei der Führung der Steuerakten die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung zu beachten.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) den Veranlagungsstellen einen Zugriff auf bei den Bewertungsstellen vorhandenen, für die steuerliche Aufteilung des Kaufpreises beim Erwerb bebauter Grundstücke erforderliche Daten zu ermöglichen,
- b) zu prüfen, ob das Risikomanagementsystem auf die Verpflichtung zur Veranlagung von Bruttomieten hinweisen kann,
- c) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a bis d zu berichten.

**Nr. 6 Anwendung ausgewählter Bereiche des Tarifrechts
beim Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz
- Mängel bei der Anwendung des Tarifrechts,
lückenhafte Aktenführung -**

Der Landesbetrieb Mobilität gewährte neu eingestellten Beschäftigten häufig zu hohe Erfahrungsstufen oder berücksichtigte unzulässig Zeiten, die zu vorzeitigen Stufenaufstiegen führten. Überzahlungen waren die Folge.

Zulagen gewährte der Landesbetrieb teilweise tarifwidrig und oftmals ohne den Nachweis des Vorliegens der Voraussetzungen.

Bindende Hinweise des Ministeriums der Finanzen zur Durchführung des Tarifvertrags und zur Dokumentation wurden nicht durchgängig beachtet.

Die Eingruppierung von Beschäftigten war teilweise fehlerhaft. Erforderliche Arbeitsplatzbeschreibungen lagen häufig nicht vor.

1 Allgemeines

Nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) bemisst sich das Entgelt für Beschäftigte des Landes nach der in der Entgeltordnung geregelten Entgeltgruppe und der Erfahrungsstufe. Die Entgeltgruppe richtet sich nach der auszuübenden Tätigkeit. Die Erfahrungsstufe ist von der beruflichen Erfahrung abhängig. Außerdem können Zulagen zur Gewinnung und Bindung qualifizierten Personals sowie weitere Zulagen gewährt werden. Die Gewährung von Leistungen, die nicht von den tarifrechtlichen Regelungen gedeckt sind, ist grundsätzlich unzulässig.¹

Der Rechnungshof hat die Anwendung ausgewählter Bereiche des Tarifrechts beim Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz (Landesbetrieb) stichprobenhaft geprüft. Insgesamt waren 260 Personalfälle in die Prüfung einbezogen.

Schwerpunkte der Prüfung waren

- die Zuordnung tariflicher Stufen bei Neueinstellungen²,
- Stufenvorweggewährungen³ und die Gewährung weiterer Zulagen⁴ sowie
- die Eingruppierung⁵ von Beschäftigten.

¹ Ausnahmen sind lediglich in §§ 40 Abs. 1 Satz 1, 51 LHO vorgesehen. Deren Voraussetzungen lagen indessen nicht vor.

² § 16 Abs. 2 und 2a TV-L.

³ § 16 Abs. 5 TV-L.

⁴ Dies waren Zulagen für höherwertige Tätigkeiten, Vorarbeiterzulagen und Zulagen für Schreibkräfte.

⁵ § 12 Abs. 1 TV-L.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Zu hohe und nicht ausreichend dokumentierte Stufenzuordnungen bei Neueinstellungen

2.1.1 Tarifliche Voraussetzungen für die Zuordnung zu den Erfahrungsstufen

Beschäftigte werden bei der Einstellung grundsätzlich der Stufe 1 der Entgelttabelle zugeordnet.⁶ Wenn sie bereits über einschlägige oder förderliche Berufserfahrung verfügen, ist es möglich, sie einer höheren Stufe zuzuordnen. Förderliche Zeiten dürfen nur bei der Stufenzuordnung berücksichtigt, nicht aber zusätzlich auf die Stufenlaufzeit angerechnet werden.⁷

Wechseln Beschäftigte den Arbeitgeber innerhalb des öffentlichen Dienstes, kann die beim Vorarbeitgeber erreichte Stufe ganz oder teilweise berücksichtigt werden,⁸ wenn die dortige Tätigkeit mindestens der gleichen Entgeltgruppe entspricht wie jener der neuen Tätigkeit.⁹ Öffentliche Arbeitgeber sind neben den Ländern, der Bund, die Gemeinden sowie Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Privatrechtliche Gesellschaften und Vereine gehören nicht dazu.¹⁰

Das Vorliegen der tariflichen Voraussetzungen ist verpflichtend in der Personalakte zu dokumentieren.¹¹ Tätigkeiten, die als einschlägig oder förderlich berücksichtigt werden, müssen dort durch Zeugnisse oder andere Nachweise belegt werden. Hinweise zur rechtssicheren Dokumentation der maßgeblichen Umstände für die Übernahme von Stufen, die Berücksichtigung förderlicher Zeiten oder für Stufenvorweggewährungen enthält ein Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen.¹² Danach müssen alle Umstände, die zu der Entscheidung über die Stufenzuordnung bzw. die Stufenvorweggewährung geführt haben, schriftlich dokumentiert und in der Personalakte festgehalten werden, um die Ermessensentscheidung nachvollziehen zu können. Das Rundschreiben ist auch vom Landesbetrieb zu beachten.

2.1.2 Mängel bei der Stufenzuordnung

Die Stufenzuordnungen wiesen in den geprüften Fällen folgende Mängel auf:

- In einigen Fällen erkannte der Landesbetrieb förderliche Zeiten für die jeweilige Stufenzuordnung unzulässig auch für die Berechnung der Stufenlaufzeiten der nächsthöheren Stufen an.¹³ Dadurch verkürzte sich die Zeit bis zum nächsten Stufenaufstieg tarifwidrig. Dies hatte Überzahlungen zur Folge.

⁶ § 16 Abs. 2 Satz 1 TV-L.

⁷ Clemens/Scheuring, Kommentar zum Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder, Rn. 66 zu § 16 TV-L, 121. Ergänzungslieferung.

⁸ § 16 Abs. 2a TV-L.

⁹ Breier/Dassau/Kiefer, Tarif- und Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst der Länder, § 16 TV-L, Rn. 79, 118. Ergänzungslieferung.

¹⁰ Clemens/Scheuring, Kommentar zum Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder, Rn. 703 zu § 34 TV-L, 121. Ergänzungslieferung.

¹¹ Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Sport vom 30. Mai 2022 (0506#2022/0001-0301 311), Ziffer 1.2.1 i. V. m. Ziffer 1.2.2 u).

¹² Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 16. Dezember 2021, Az.: 0321-0020#2021/0023-0401 417.

¹³ Beispielsweise verfügte ein Beschäftigter über eine einschlägige Berufserfahrung von fünf Jahren. Entsprechend erfolgte eine Zuordnung in Stufe 3, die eine dreijährige Stufenlaufzeit vorsieht. Die verbleibenden zwei Jahre wurden unzulässig auf die Stufenlaufzeit für die nächsthöhere Stufe angerechnet.

- In mehreren Fällen übernahm der Landesbetrieb die beim Vorarbeitgeber erworbene Stufe, obwohl die dort ausgeübte Tätigkeit einer niedrigeren Entgeltgruppe zugeordnet war.
- In weiteren Fällen war der Vorarbeitgeber eine GmbH oder ein eingetragener Verein und damit nicht dem öffentlichen Dienst zuzuordnen. Die Übernahme der Stufe war in diesen Fällen unzulässig.
- Häufig waren die beim Vorarbeitgeber erworbenen Stufen bzw. die Zuordnungen zu einer Entgeltgruppe nicht wie geboten in der Personalakte, sondern in Nebenakten dokumentiert. Die Hinweise des Finanzministeriums wurden nur unzureichend beachtet.

Der Landesbetrieb hat in Abstimmung mit dem aufsichtsführenden Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau erklärt, die Stufenzuordnungen und deren Korrektur bei der Anerkennung förderlicher Zeiten befänden sich noch in der Prüfung. Eine Stellungnahme werde nachgereicht.

Es sei zutreffend, dass die beim Vorarbeitgeber erworbene Stufe übernommen worden sei, obwohl die Tätigkeiten dort niedriger bewertet waren. Der Landesbetrieb halte dies aber für zulässig und verweist zur Begründung auf die Durchführungsbestimmungen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat.¹⁴ Sollte dieses Vorgehen nicht zulässig sein, werde er zukünftig Bewerberinnen und Bewerber in der beim Vorarbeitgeber erhaltenen niedrigeren Entgeltgruppe einstellen und die dort erworbene Stufe übernehmen, aber gleichzeitig mit der Einstellung die Tätigkeiten der nächsthöheren Entgeltgruppe übertragen.

Soweit die Übernahme der erworbenen Stufe unzulässig sei, weil der Vorarbeitgeber nicht dem öffentlichen Dienst zuzuordnen war, könne eine Korrektur der Stufenzuordnung aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht mehr erfolgen.

Zukünftig werde der Landesbetrieb die tariflichen Voraussetzungen beachten und zur Gewinnung von geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern in gleich gelagerten Fällen die Gewährung einer Zulage prüfen.

Der Rechnungshof merkt an, dass die Durchführungsbestimmungen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat auf den Landesbetrieb keine Anwendung finden. Unabhängig davon wendet der Bund die Bestimmungen nur bei einem Wechsel innerhalb des Bundesbereichs an, aber nicht bei der Einstellung externer Bewerberinnen und Bewerber.¹⁵

Soll aus Gründen des Vertrauensschutzes von einer Rückstufung abgesehen werden, ist dies im Einzelfall zu prüfen. Hierzu hat der Landesbetrieb nichts vorgetragen. Ein pauschaler Verweis auf das Vertrauen der Beschäftigten ist nicht ausreichend.

Die vom Landesbetrieb angekündigte Vorgehensweise, Bewerberinnen und Bewerber zukünftig mit der beim Vorarbeitgeber erreichten Entgeltgruppe und Stufe einzustellen, sie aber gleichzeitig höherzugruppieren und die bisherige Stufe gleichwohl beizubehalten, bedeutet eine unzulässige Umgehung der tariflichen Regelungen.

2.2 Zulagen zur Bindung von Fachkräften teilweise tarifwidrig

Um qualifizierte Fachkräfte zu binden, kann der Arbeitgeber Beschäftigten ein bis zu zwei Stufen höheres Entgelt als Zulage vorweg gewähren.¹⁶ Zu den Voraussetzungen hat das Ministerium der Finanzen in seinem Rundschreiben konkretisierende

¹⁴ Rundschreiben des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vom 14. Oktober 2021, Az.: D5-31002/55#12.

¹⁵ Ziffer 3.3 des Rundschreibens.

¹⁶ § 16 Abs. 5 Satz 1 TV-L.

Hinweise gegeben. Danach muss das Erfordernis der Personalbindung nachgewiesen werden. Es liegt nur vor, wenn ein konkreter Abwanderungswille der Beschäftigten erkennbar gegeben ist. Dieser kann z. B. durch Vorlage eines konkreten Abwanderungsangebots eines anderen Arbeitgebers, entsprechende Belege, Nachweise oder andere glaubhafte Darlegungen dokumentiert werden. Dies ist in der Personalakte entsprechend substantiiert festzuhalten. Präventive Vorweggewährungen, z. B. zur Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit oder als Leistungsanreiz, sind ausgeschlossen.¹⁷

In mehreren Fällen lagen die Voraussetzungen für die Gewährung der Zulage nicht vor bzw. genügte ihre Dokumentation nicht den Anforderungen. Der Abwanderungswille war zumeist nur pauschal in gleichlautenden Vermerken festgehalten. In anderen Fällen begründete der Landesbetrieb die Stufenvorweggewährung lediglich mit dem allgemeinen Verweis auf die Möglichkeit einer späteren Abwanderung. Die Stufenvorweggewährungen waren in diesen Fällen unzulässig. Auf die ohne Nachweis einer konkreten Abwanderungsabsicht gewährten Zulagen entfielen Entgeltzahlungen von insgesamt 110.000 €. ¹⁸

Der Landesbetrieb hat erklärt, die betroffenen Tarifbeschäftigten hätten gegenüber der jeweiligen Dienststellenleitung glaubhaft versichert, den Arbeitgeber wechseln zu wollen, und stünden auch bereits in Kontakt zu anderen Arbeitgebern. Somit liege ein Abwanderungswille vor, der in den Vermerken des Landesbetriebs festgehalten sei.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass die vorgelegten Vermerke den Anforderungen an die Dokumentation in den Durchführungshinweisen des Ministeriums der Finanzen nicht genügen. Die bloße Möglichkeit einer späteren Abwanderung oder pauschale, gleichlautende Ausführungen reichen nicht aus.

2.3 Fehlende Stellenbeschreibungen bei der vorübergehenden Übertragung höherwertiger Tätigkeiten

Zulagen können für die vorübergehende Übertragung höherwertiger Tätigkeiten gewährt werden, wenn diese Tätigkeiten mindestens einen Monat ausgeübt wurden.¹⁹ Sofern eine Stellenbeschreibung und -bewertung für die übertragene Tätigkeit fehlt, ist die übertragene Tätigkeit anhand einer Stellenbeschreibung hypothetisch zu bewerten.

In zahlreichen Fällen fehlten die erforderlichen Stellenbeschreibungen. Dass es sich bei den vorübergehend übertragenen Tätigkeiten um höherwertige Tätigkeiten handelte, war in den Personalakten nicht nachvollziehbar dokumentiert.

In anderen Fällen war entweder keine höherwertige Tätigkeit übertragen worden oder es lag eine dauerhafte Übertragung vor. Damit waren die Voraussetzungen für die Zulagengewährung nicht gegeben.

Der Landesbetrieb hat erklärt, er habe aufgrund des hohen Verwaltungsaufwands auf die Erstellung separater Stellenbeschreibungen verzichtet. Gleichwohl habe eine Überprüfung der Wertigkeit der übertragenen Tätigkeiten stattgefunden. Künftig werde eine entsprechende Dokumentation erfolgen. In Einzelfällen dauere die Prüfung noch an. Über das Ergebnis der Prüfung werde der Landesbetrieb berichten.

¹⁷ Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 16. Dezember 2021, Az.: 0321-0020#2021/0023-0401 417.

¹⁸ Die Berechnungen erfolgten jeweils von der ersten Zahlung bis Dezember 2023.

¹⁹ § 14 Abs. 1 TV-L.

2.4 Voraussetzungen für die Gewährung von Zulagen für Schreibkräfte nicht dokumentiert

Für Angestellte im Schreibdienst sah die Vergütungsordnung zum Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) die Gewährung von Zulagen vor. Danach konnten Schreibkräfte der Vergütungsgruppen VII und VIII BAT Funktionszulagen erhalten.²⁰ Zusätzlich konnte für herausragende Leistungen und besondere Zuverlässigkeit eine Leistungszulage gewährt werden.²¹ Schreibkräfte der Vergütungsgruppe VII konnten ferner nach zwölf Jahren eine Bewährungszulage erhalten.

Nach Inkrafttreten des TV-L am 1. November 2006, der den BAT ablöste, konnten diese Zulagen zunächst außertariflich bzw. als Besitzstandszulage weitergewährt werden. Seit dem 1. Januar 2012 werden sie außertariflich als persönliche Zulage weitergewährt, sofern die anspruchsbegründende Tätigkeit unverändert weiter ausgeübt wird.²² Der Rechnungshof hat alle Zulagengewährungen für Schreibkräfte geprüft und festgestellt, dass

- in einigen Fällen Zulagen tarifwidrig gezahlt wurden, weil die anspruchsbegründende Tätigkeit nicht mehr ausgeübt wurde,
- in weit mehr als der Hälfte der geprüften Fälle nicht ersichtlich war, ob bzw. bis wann die für die Zahlung der Zulagen anspruchsbegründende Tätigkeit ausgeübt wurde. Der Nachweis für die rechtmäßige Weitergewährung der Zulagen fehlte in den Personalakten.

Dies betraf Entgeltzahlungen von mindestens 74.000 €. ²³

Der Landesbetrieb hat erklärt, die Überprüfung dieser Fälle sei noch nicht abgeschlossen. Über das Ergebnis der Prüfung und das Veranlasste werde er berichten.

2.5 Fehlende Arbeitsplatzbeschreibungen

Für die Eingruppierung von Tarifbeschäftigten ist die auszuübende Tätigkeit maßgebend.²⁴ Die Entgeltgruppe ist im Arbeitsvertrag anzugeben.²⁵ Daher sind grundsätzlich vor Beginn des Arbeitsverhältnisses Stellenbeschreibungen zu erstellen, in denen die auszuübenden Tätigkeiten wiedergegeben und tarifrechtlich bewertet werden.²⁶ Stellenbeschreibung und Stellenbewertung bilden zusammen die sogenannte Arbeitsplatzbeschreibung. Diese dient als Nachweis der tarifgerechten Vergütung.²⁷

In zahlreichen Fällen fehlten die Arbeitsplatzbeschreibungen oder diese wurden erst verspätet gefertigt, in einem Fall neun Jahre nach Beginn des Arbeitsverhältnisses. Eingruppierungsentscheidungen ohne die gebotene tarifrechtliche Bewertungsgrundlage sind unzulässig.

Der Landesbetrieb hat erklärt, bis zum Jahr 2015 habe er auf das Ausdrucken und Abheften von Stellenbeschreibungen und -bewertungen bei der Einstellung von

²⁰ Vergütungsordnung Teil II, Abschnitt N, Teil I, Protokollnotizen Nr. 3 und 6.

²¹ Vergütungsordnung Teil II, Abschnitt N, Teil I, Protokollnotizen Nr. 4 und 7.

²² Hinweise zur Durchführung der Entgeltordnung zum TV-L vom 2. April 2012, Teil C, Ziffer I, Nr. 6.2.1.

²³ Die Berechnungen erfolgten jeweils von der ersten Zahlung bis Dezember 2023.

²⁴ § 12 Abs. 1 TV-L.

²⁵ § 12 Abs. 2 TV-L.

²⁶ Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 25. November 2002, Az.: P 2100/22 A-417.

²⁷ Bundesministerium des Innern und für Heimat, Organisationshandbuch, Abschnitt 2.4.7.1 (www.orghandbuch.de).

Tarifbeschäftigten verzichtet. Erst ab der erstmaligen Höhergruppierung seien diese Unterlagen erstellt und zur Personalakte genommen worden. Mittlerweile erfolge dies bereits bei der Einstellung. Für Tarifbeschäftigte im Betriebsdienst seien aufgrund der großen Zahl sowie gleichartiger Tätigkeiten Musterstellenbeschreibungen erstellt worden, beispielsweise für Straßenwärter und Betriebsmechaniker.

2.6 Eingruppierungen teilweise fehlerhaft

Mit der Eingruppierung werden Tarifbeschäftigte einer Entgeltgruppe der Entgeltordnung zugeordnet. Sie sind in der Entgeltgruppe eingruppiert, deren Tätigkeitsmerkmalen die gesamte von ihnen auszuübende Tätigkeit entspricht.²⁸ Verfügen Tarifbeschäftigte nicht über den für die Eingruppierung erforderlichen Ausbildungsabschluss, können sie in die entsprechende Entgeltgruppe nur dann eingruppiert werden, wenn sie die in der Entgeltordnung festgelegten Merkmale eines „sonstigen Beschäftigten“ erfüllen. Voraussetzung hierfür ist, dass sie die maßgebliche Tätigkeit aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung und gleichwertiger Fähigkeiten genauso ausüben können wie Beschäftigte mit dem jeweiligen Ausbildungsabschluss. Dies bedarf einer Prüfung im Einzelfall. Das Vorliegen der Voraussetzungen ist in der Personalakte nachvollziehbar zu dokumentieren. Erfüllen Tarifbeschäftigte die Merkmale eines „sonstigen Beschäftigten“ nicht, ist nur eine Eingruppierung in eine niedrigere Entgeltgruppe zulässig.

In mehreren Fällen gruppierte der Landesbetrieb Beschäftigte als staatlich geprüfte Techniker ein, obwohl sie nicht über den hierfür erforderlichen Abschluss verfügten. Die Voraussetzungen für eine Eingruppierung als „sonstige Beschäftigte“ lagen teilweise nicht vor oder deren Vorliegen war nicht dokumentiert.

Der Landesbetrieb hat erklärt, die Prüfung der Eingruppierung sei noch nicht in allen beanstandeten Fällen abgeschlossen. Über das Ergebnis der Prüfung werde er berichten. Er habe einen Mustervordruck zur Feststellung der tariflichen Voraussetzungen erstellt, der bei künftigen Eingruppierungen als „sonstiger Beschäftigter“ in die Personalakte aufgenommen werde.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) bei der Gewährung von Zulagen für die vorübergehende Übertragung höherwertiger Tätigkeiten die rechtlichen Voraussetzungen zu beachten und nachvollziehbar zu dokumentieren,
- b) sicherzustellen, dass für alle mit Tarifbeschäftigten besetzten Stellen Arbeitsplatzbeschreibungen erstellt und aktuell gehalten werden,
- c) das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Eingruppierung als „sonstiger Beschäftigter“ nachvollziehbar zu dokumentieren.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die für die Dokumentation der Stufenzuordnung erforderlichen Unterlagen zu den Personalakten zu nehmen,
- b) die Dokumentation der Abwanderungsabsicht qualifizierter Fachkräfte entsprechend dem Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen zu ergänzen,

²⁸ § 12 Abs. 1 Satz 3 TV-L.

- c) bei der Gewährung von Zulagen für Schreibkräfte das Vorliegen der Voraussetzungen nachvollziehbar zu dokumentieren,
- d) die Eingruppierungen in den beanstandeten Fällen zu überprüfen und das Vorliegen der Voraussetzungen nachvollziehbar zu dokumentieren,
- e) tarifwidrige Stufenzuordnungen und Eingruppierungen sowie fehlerhafte Gewährungen von Zulagen in Nr. 3.2 Buchstaben a bis d im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu korrigieren.

**Nr. 7 Abrechnung von Baumaßnahmen an Landesstraßen beim Landesbetrieb Mobilität Trier
- ungenaue Kostenansätze, Überschreitung von Bauzeiten und mangelhaftes Schlussrechnungsmanagement -**

Das Projektsteuerungssystem MaViS, dessen landesweite Einführung die Landesregierung 2020 angekündigt hatte, war beim Landesbetrieb Mobilität Trier immer noch nicht im Einsatz.

Die Kostenansätze für Baumaßnahmen an Landesstraßen waren bei der Aufnahme in das Bauprogramm vielfach zu ungenau und entsprachen damit nicht den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung.

Aufgrund mangelhafter Leistungsverzeichnisse erhielt nicht immer das wirtschaftlichste Angebot den Zuschlag. Nachträge wurden erforderlich und gefährdeten die Kostensicherheit.

Die regelmäßige Überschreitung von Bauzeiten beeinträchtigte die Planung anschließender Baumaßnahmen, belastete die Verkehrsteilnehmer und band unnötig lange Personal.

Die Auftragnehmer reichten Schlussrechnungen nicht fristgerecht ein, der Landesbetrieb Mobilität Trier prüfte diese ebenfalls nicht fristgerecht. Lange Bearbeitungszeiten bergen die Gefahr, dass Sachfragen nicht mehr geklärt werden und es so zu wirtschaftlichen Nachteilen für das Land kommt.

1 Allgemeines

Der Landesbetrieb Mobilität (LBM) ist zuständig für den Bau und die Unterhaltung der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen in Rheinland-Pfalz.

Im Jahr 2021 veröffentlichte der Rechnungshof die Ergebnisse der landesweiten Prüfung des Baumanagements der Jahre 2010 bis 2013.¹ Daran anknüpfend hat der Rechnungshof die zwischen 2017 und 2020 durchgeführten Baumaßnahmen in der regionalen Dienststelle Trier (LBM Trier) geprüft.

Schwerpunkte waren das Projektmanagement, die Kostenentwicklung, die Termin Einhaltung, das Schlussrechnungsmanagement sowie die Qualität der Leistungsverzeichnisse für Landesstraßen. In die Prüfung einbezogen waren alle 35 Maßnahmen des Bauprogramms² für Landesstraßen im Bereich des LBM Trier, die dieser zwischen 2017 und 2020 baulich abgeschlossen hatte.

¹ Jahresbericht 2021, Nr. 13 (Drucksache 17/14400). Entwicklung Entlastungsverfahren unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/jahresberichtsbeitraege-im-entlastungsverfahren/jahresbericht-2021/nr-13-baumanagement-des-landesbetriebs-mobilitaet/>.

² Die Bauprogramme sind Anlagen zum Haushaltsplan des Landes für den Straßenbau; Einzelplan 03 Ministerium des Innern und für Sport (Haushaltsjahre 2012 bis 2016) bzw. Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (Haushaltsjahre 2009/2010, 2011, 2017 bis 2022), Kapitel 06 Landesbetrieb Mobilität, Anlage zum Wirtschaftsplan des LBM.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Projektsteuerungssystem noch nicht eingeführt

Ein effektives Projektmanagement erfordert eine valide Datenbasis, anhand derer Baumaßnahmen gesteuert und kontrolliert werden können.³ Auf dieser Grundlage ist es auch möglich, Schwachstellen über Ex-post-Betrachtungen zu erkennen und Abläufe für zukünftige Projekte zu verbessern.

Bereits 2020 hatte der Rechnungshof gefordert,⁴ ein IT-gestütztes Projektmanagementsystem beim LBM einzuführen. Der LBM wirkt seit Anfang 2021 darauf hin, das Projektsteuerungssystem MaViS⁵ landesweit einzuführen. Beim LBM Trier existiert eine solche Projektdatenbank bis heute nicht.

Der Rechnungshof hält eine konkrete Zeitplanung für die Einführung von MaViS für angezeigt.

Der LBM hat dargelegt, derzeit würden Projektstruktur und Eingabemasken festgelegt. Nach deren programmtechnischer Einarbeitung und der Programmierung der Schnittstellen solle MaViS im 2. Quartal 2024 mit einer Grundversion an den Start gehen.

2.2 Haushaltsansätze in Bauprogrammen zu ungenau

Im Haushaltsaufstellungsverfahren legt der Gesetzgeber in den jahresbezogenen Landesstraßenbauprogrammen die umzusetzenden Projekte und deren Budgets fest. Die Bauprogramme sind Bestandteil der Haushaltspläne des Landes. Maßnahmen werden über mehrere Bauprogramme weitergeführt, wenn ihre Baukosten nicht innerhalb des Haushaltsjahres vollständig abgerechnet werden können. Nach den Bewirtschaftungsvorgaben ist das Bauprogramm grundsätzlich verbindlich.⁶ Um diese legislative Entscheidung sachgerecht treffen zu können, bedarf es einer genauen Kostenschätzung.

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen dürfen grundsätzlich erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus diesen müssen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sein.⁷

Bei 12 % der geprüften Maßnahmen wichen die erstmalig in einem Bauprogramm veranschlagten Kosten über 50 % und bei 28 % über 100 % von den fortgeschriebenen Kostenansätzen ab.

Die abgerechneten Baukosten wichen von den erstmaligen Ansätzen im Bauprogramm bei 50 % der Maßnahmen zwischen 28 % und über 100 % ab. Die letzten Kostenansätze der Bauprogramme waren zwar genauer, wichen aber immer noch bei 29 % der Maßnahmen um 29 % bis 55 % von den abgerechneten Kosten ab.

Bei allen Maßnahmen eines Bauprogramms sollten die Bauabschnitte, das Bauverfahren sowie erforderliche Begleitmaßnahmen verbindlich festgelegt werden. Dazu

³ Z. B. Kostenansätze für Planung und Auftragsvergabe, endgültige Baukosten, Zeitpläne, Abnahme, haushaltsmäßiger Abschluss von Maßnahmen.

⁴ Im Rahmen der dem in Fußnote 1 genannten Jahresberichtsbeitrag zugrunde liegenden Prüfung.

⁵ MaViS = Maßnahmenvisualisierung und -steuerung von Straßenbauvorhaben.

⁶ Vermerk zu Kapitel 08 06, Titel 518 06 Nutzungsentgelte an den „Landesbetrieb Mobilität“, z. B. Doppelhaushalt 2023/2024.

⁷ § 24 Abs. 1 LHO.

sollte vor Aufstellung der Bauprogramme eine detaillierte Planung⁸ vorgenommen werden, um eine möglichst hohe Kostengenauigkeit im Bauprogramm zu erreichen.

Der LBM hat erklärt, aufgrund der personellen Situation nicht in der Lage zu sein, für die meisten Projekte bereits zum Zeitpunkt der Aufstellung der Bauprogramme (ca. ein Jahr vor deren Einführung) die entsprechende Detailtiefe der Maßnahmen zu ermitteln. Dies werde zukünftig aber angestrebt.

2.3 Kostenberechnungen und Leistungsverzeichnisse zu ungenau

2.3.1 Kostenberechnungen im Zeitpunkt der Ausschreibung

Vor Beginn der Baumaßnahmen erarbeitet der LBM Trier konkrete Entwurfs- bzw. Genehmigungsplanungen. Hierfür ist eine Kostenberechnung erforderlich, die nach AKVS⁹ aufzustellen ist. Sie dient dazu, sich einen Überblick über die Investitionskosten zu verschaffen sowie Wirtschaftlichkeitsvergleiche und Maßnahmenoptimierungen durchzuführen.

Aufgrund des höheren Detaillierungsgrades sollten diese Kostenberechnungen genauer sein als die Ansätze des Bauprogramms und von den abgerechneten Baukosten nicht mehr als 20 % abweichen.¹⁰

Tatsächlich wichen die nach AKVS ermittelten Baukosten bei fast zwei Dritteln der geprüften Maßnahmen um mehr als 20 % von den abgerechneten Kosten ab, bei einzelnen Maßnahmen sogar um mehr als 100 %.

Um die Genauigkeit der nach AKVS berechneten Kosten zu erhöhen, bedarf es einer qualifizierten Entwurfsplanung und einer darauf basierenden Kostenberechnung.

Die so berechneten Baukosten dienen gleichzeitig als vergaberechtlicher Schätzwert.¹¹ Deshalb sollten die nach AKVS berechneten Kosten zum Zeitpunkt der Ausschreibung einer Maßnahme aktuell sein. Je größer der Zeitraum zwischen letzter Kostenberechnung und Vergabe ist, desto größer ist - allein aufgrund der üblichen Kostensteigerung - die Differenz zwischen Kostenberechnung und Auftragswert. Ein fehlerhafter Schätzwert kann zur Wahl der falschen Verfahrensart führen.

Bei 44 % der geprüften Maßnahmen betrug der zeitliche Abstand zwischen dem Submissionstermin¹² und der letzten Fortschreibung der Kostenberechnung nach AKVS über zwei Jahre, bei 22 % sogar mehr als vier Jahre.

Unabhängig von ggf. zusätzlich vorgenommenen Planungsänderungen ist wegen der mitunter sehr dynamischen Baupreisentwicklung eine kurzfristige Kostenüberprüfung anhand des Baupreisindex vorzunehmen.

Der LBM hat erklärt, diese Anmerkung des Rechnungshofs werde zukünftig konsequenter berücksichtigt.

⁸ Empfohlen wird eine Entwurfsplanung gemäß den Richtlinien zum Planungsprozess und für die einheitliche Gestaltung von Entwurfsunterlagen im Straßenbau (RE-Entwurfsplanung) nach Leistungsphase 3 der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure.

⁹ Anweisung zur Kostenermittlung und zur Veranschlagung von Straßenbaumaßnahmen; beim LBM zur Anwendung eingeführt.

¹⁰ Oberlandesgericht (OLG) Hamm, Beschluss vom 15. März 2018 - 21 U 22/17, - juris -.

¹¹ § 3 Vergabeverordnung.

¹² Termin, an dem die Angebote geöffnet werden.

2.3.2 Leistungspositionen

Fehlerhafte Leistungsverzeichnisse bergen die Gefahr, dass der Zuschlag nicht auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt wird.¹³ Zudem gefährden Nachträge die Kostensicherheit. Vor Ausschreibung der Baumaßnahmen sind deshalb alle preisbildenden Umstände abschließend zu ermitteln und im Leistungsverzeichnis aufzuführen.¹⁴ Nicht benötigte Leistungen sind nicht aufzunehmen. Bei ordnungsgemäßer Aufstellung der Leistungsverzeichnisse sollten die Auftragssummen nicht mehr als 10 % von den abgerechneten Baukosten abweichen.¹⁵

Bei der Hälfte der geprüften Maßnahmen kam es zu Abweichungen von deutlich über 10 %: Ein Fünftel der Maßnahmen wurde mehr als 20 % (max. 41 %) teurer. Dabei zeigte sich, dass bei den geprüften Vergaben im Mittel 29 % der Positionen aus den Leistungsverzeichnissen nicht ausgeführt und abgerechnet wurden (sogenannte Nullpositionen). Andererseits waren teilweise Nachträge erforderlich. Massenmehrungen und entfallene Leistungen führten ex post betrachtet bei vier der zehn geprüften Baumaßnahmen zu einer Änderung der Bieterangfolge.

Häufig waren die Defizite in den Leistungsverzeichnissen auf eine ungenaue Grundlagenermittlung und/oder eine nicht ausgereifte Planung zurückzuführen. Zwar führte der LBM Trier für die örtliche Bauüberwachung Kontrolllisten (OZ-Kontrolllisten)¹⁶, mit denen laufend Soll-Ist-Vergleiche¹⁷ der ausgeschriebenen und ausgeführten Mengen erstellt werden. Die Listenführung war jedoch uneinheitlich und teilweise unvollständig.

Für die Erstellung künftiger Leistungsverzeichnisse kann eine Ausweisung auch der nicht ausgeführten Leistungen in den OZ-Kontrolllisten und deren systematische Auswertung hilfreich sein.

Der Rechnungshof hat gefordert, die Gründe für Abweichungen der abgerechneten Baukosten von der Auftragssumme und für Nachträge zu evaluieren. Systemische Fehler in den Vergabeunterlagen sollten herausgearbeitet werden, um Kostenabweichungen zu minimieren und die Qualität der Leistungsverzeichnisse zu verbessern.

Der LBM hat erklärt, durch regelmäßige Erfahrungsaustausche werde stetig versucht, wiederkehrende, sich vertraglich auswirkende Erkenntnisse aus systematischen Fehlern in den Vergabeunterlagen der Planer und Ausschreiber rückzukoppeln. Die Anmerkungen des Rechnungshofs hinsichtlich der OZ-Kontrolllisten würden zukünftig berücksichtigt und in den Erfahrungsaustauschen der Bauüberwachung behandelt.

2.4 Bauzeiten und -termine nicht eingehalten

Die vereinbarten Bauzeiten sind einzuhalten.¹⁸ Die Länge der Bauzeit ist für den LBM beispielsweise für die Planung und Einrichtung von Umleitungsstrecken und die Planung anschließender Baumaßnahmen maßgeblich. Lange Bauzeiten binden

¹³ § 16d Abs. 1 Nr. 4 Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen (VOB/A).

¹⁴ § 7 Abs. 1 Nr. 2 VOB/A.

¹⁵ OLG Hamm, Beschluss vom 17. September 2020 - I-17 U 75/19, - juris -.

¹⁶ Ordnungszahlen (OZ) werden verwendet, um die einzelnen Teilleistungen innerhalb eines Leistungsverzeichnisses zu identifizieren.

¹⁷ Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA B-StB), Ausgabe April 2016, Teil 3 Nr. 42 und 43.

¹⁸ § 5 Abs. 1 und 2 Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen (VOB/B).

Personal. Für den Auftragnehmer sind sie Teil der Kalkulationsgrundlage, der Personal- und Auftragsplanung.

Nur bei fünf der 24 geprüften Maßnahmen wurde die Bauzeit eingehalten. Bei der Hälfte der Maßnahmen mit Bauzeitüberschreitungen betrugen die Überschreitungen mehr als ein Vierteljahr. Der Fertigstellungstermin wurde unter Berücksichtigung der überwiegend verspätet begonnenen Maßnahmen im Durchschnitt um 162 Werktage überschritten.

Der LBM Trier hat den vertragsgemäßen Baubeginn und das vertragsgemäße Bauende zu überwachen. Bei einem nicht von ihm zu verantwortenden verspäteten Baubeginn oder Bauende hat er die in der VOB/B vorgesehenen Rechtsfolgen, insbesondere mögliche Schadensersatzansprüche,¹⁹ zu prüfen.

Der LBM hat erklärt, er werde die Anmerkungen des Rechnungshofs hinsichtlich der Überwachung des vertragsgemäßen Baubeginns möglichst berücksichtigen. In der Regel wirke er darauf hin, dass die vertraglichen Bauzeitvorgaben bestmöglich eingehalten werden.

Er hat darauf hingewiesen, dass die VOB keine praktikablen Zwangsmittel zur Verfügung stelle, die ihn in die Lage versetzten, gerichtsfest durchzugreifen. Er werde zukünftig ständig die Bauzeit im Blick haben und ggf. frühzeitig schriftlich auf § 5 Abs. 3 VOB/B²⁰ hinweisen.

2.5 Vorlage und Prüfung von Schlussrechnungen erheblich verspätet

Die Auftragnehmer haben die Schlussrechnung fristgerecht einzureichen. Wenn nichts anderes vereinbart ist, bemisst sich die Frist nach der Länge der vertraglichen Ausführungsfrist und beginnt mit der Fertigstellung.²¹ Der LBM Trier hat die auftragnehmerseitig gestellten Rechnungen zügig zu prüfen. Der Anspruch auf die Schlusszahlung wird alsbald nach Prüfung und Feststellung der Schlussrechnung fällig, spätestens innerhalb von 30 Tagen nach Zugang. Die Frist verlängert sich in begründeten Ausnahmefällen und ausdrücklicher Vereinbarung auf höchstens 60 Tage.²²

Im geprüften Zeitraum wurden 13 % der Schlussrechnungen fristgerecht vorgelegt, mit bis zu einem Jahr Verspätung weitere 46 %. Die Vorlage war bei 13 % zwischen einem und zwei Jahren zu spät, bei 29 % erfolgte die Vorlage erst nach mehr als zwei Jahren. In keinem der geprüften Fälle erhielten die Auftragnehmer innerhalb des vertraglich festgelegten Zeitraums vom LBM Trier die Schlusszahlung. In fast einem Viertel der geprüften Fälle dauerte es mehr als drei Jahre ab Fertigstellung der Maßnahme bis zur endgültigen Abrechnung durch den LBM Trier.

Einwendungen gegen die Prüfbarkeit der Schlussrechnung können nach Ablauf der jeweiligen Frist nicht mehr geltend gemacht werden.²³ Fachliche Fragen können nach so langer Zeit oft nicht mehr geklärt werden. Damit sinkt die Qualität der Nachtrags- und Rechnungsprüfung und die Gefahr für Überzahlungen steigt.

Darüber hinaus gerät der LBM spätestens 60 Tage nach Zugang der Rechnung in Verzug, ohne dass es hierfür noch einer Nachfristsetzung durch die Auftragnehmer

¹⁹ § 6 Abs. 6 VOB/B.

²⁰ § 5 Abs. 3 VOB/B: „Wenn Arbeitskräfte, Geräte, Gerüste, Stoffe oder Bauteile so unzureichend sind, dass die Ausführungsfristen offenbar nicht eingehalten werden können, muss der Auftragnehmer auf Verlangen unverzüglich Abhilfe schaffen.“

²¹ § 14 Abs. 3 VOB/B.

²² § 16 Abs. 3 Nr. 1 VOB/B.

²³ § 16 Abs. 3 Nr. 1 Satz 3 VOB/B.

bedarf.²⁴ Den Auftragnehmern steht danach ein Anspruch mindestens in Höhe der gesetzlichen Verzugszinsen zu.²⁵ Aufgrund der Höhe der Auftragssummen besteht hier ein erhebliches finanzielles Risiko für das Land.²⁶ Unabhängig davon führen solch lange Bearbeitungszeiten zu unwirtschaftlichem Personaleinsatz beim LBM.

Deshalb ist die fristgerechte Prüfung und Abrechnung von Schlussrechnungen sicherzustellen.

Der LBM hat erklärt, dass z. B. Personalmangel im technischen Bereich auf Auftraggeber- und Auftragnehmerseite real zu Zeitverschiebungen bei der Abwicklung führe. Durch die Komplexität der Maßnahmen würden Firmen oftmals erstmalig beim Aufstellen der Schlussrechnung neue Nachtragsforderungen geltend machen. Die Prüfung des LBM könne deshalb oftmals nicht fristgerecht umgesetzt werden. Bereits heute werde die Nichtprüfbarkeit nach Schlussrechnungs-Eingang dokumentiert. Das unbestrittene Restguthaben werde als Abschlagszahlung, möglichst nach vorausgehender Zwischenprüfung, ausgezahlt, um wirtschaftliche Nachteile zu minimieren.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass Nachtragsforderungen grundsätzlich vor Ausführung und nicht erst bei Aufstellung der Schlussrechnung durch den Auftragnehmer anzuzeigen sind²⁷ und ggf. einer vorherigen zusätzlichen Vereinbarung²⁸ bedürfen.

3 Folgerungen

3.1 Zu der nachstehenden Forderung wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert, das Projektsteuerungssystem MaViS²⁹ so schnell wie möglich umzusetzen und über den Stand der Einführung des Programms zu berichten.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Genauigkeit der Kostenermittlung durch dem jeweiligen Projektstatus entsprechende detaillierte Planungen bei
 - der Aufstellung des Bauprogramms für den Landeshaushalt,
 - der endgültigen Entwurfsplanung,
 - der letztmaligen Kostenberechnung vor der Ausschreibung einer Baumaßnahmezu optimieren,
- b) die Genauigkeit der Leistungsverzeichnisse zu verbessern,
- c) die Einhaltung der Bauzeiten und Bautermine sicherzustellen,
- d) die fristgerechte Prüfung und Abrechnung von Schlussrechnungen zu gewährleisten.

²⁴ § 16 Abs. 5 Nr. 3 VOB/B.

²⁵ § 288 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB).

²⁶ Aktuell beläuft sich der Verzugszinssatz bei Rechtsgeschäften, an denen kein Verbraucher beteiligt ist, auf 12,12 % (§§ 288 Abs. 2, 247 BGB, Bundesanzeiger vom 28. Juni 2023).

²⁷ § 2 Abs. 6 Nr. 1 und Abs. 8 Nr. 2 VOB/B.

²⁸ § 2 Abs. 5 VOB/B.

²⁹ Siehe Fußnote 1, dort Tz. 2.1.

Nr. 8 Zustand der Landkreis-Brücken und Erhaltung durch den Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz - Prüfungsintervalle nicht eingehalten, riskante Erhaltungsstrategie, mangelhafte Unterhaltung und hoher Erhaltungsbedarf -

Der Brückenzustand hatte sich seit 2009 verschlechtert. Ein Drittel der Brückenfläche befand sich in einem nur noch ausreichenden bis ungenügenden Zustand.

Der Landesbetrieb Mobilität führte die für die Gewährleistung der Stand- und Verkehrssicherheit erforderlichen Brückenprüfungen in 20 % der Fälle mit mehr als einem halben Jahr Verspätung durch.

Er verfolgte eine riskante Erhaltungsstrategie. Außerplanmäßige Brückensperrungen waren die Folge.

Erforderliche Planungen für Ersatzbauten lagen nicht immer rechtzeitig vor, sodass Brücken längerfristig gesperrt werden mussten.

Die Pflege und Unterhaltung von Brücken wurde vernachlässigt. Durch defekte Entwässerungssysteme und Bewuchs entstanden Folgeschäden in Form von Rissen, Korrosion und Abplatzungen.

Aufgrund des Erhaltungssaus und der altersbedingten Sanierungen der Brücken, insbesondere aus den 1960er- und 1970er-Jahren, zeichnet sich nach Einschätzung des Landesbetriebs Mobilität ein Erhaltungsbedarf von bis zu 152 Mio. € in den nächsten zehn Jahren ab. Danach müssten die jährlichen Investitionen bei gleichbleibendem Brückenbestand mehr als verfünffacht werden.

1 Allgemeines

Der Landesbetrieb Mobilität (LBM) ist für Planung, Bau und Unterhaltung der Kreisstraßen einschließlich der Brücken und sonstiger Ingenieurbauwerke zuständig.¹

In den 24 Landkreisen in Rheinland-Pfalz stehen im Verlauf der Kreisstraßen 1.272 Brücken mit einer Gesamtfläche von 159.064 m².² Mehr als die Hälfte davon mit einer Fläche von 105.000 m² stammt aus den 1960er- bis 1990er-Jahren. Das durchschnittliche Brückenalter beträgt 58 Jahre.

Der Rechnungshof hat die Entwicklung der Erhaltung und des Zustands der Brücken durch den LBM im Verlauf der Kreisstraßen geprüft. Gegenstand der Prüfung waren insbesondere der Brückenzustand, die Einhaltung der Prüfintervalle, die Erhaltungsstrategie, die Unterhaltung sowie der Erhaltungsbedarf für die kommenden zehn Jahre.

¹ § 49 Abs. 3 Landesstraßengesetz.

² Die Angaben beziehen sich auf den Brückenbestand im Juni 2022.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

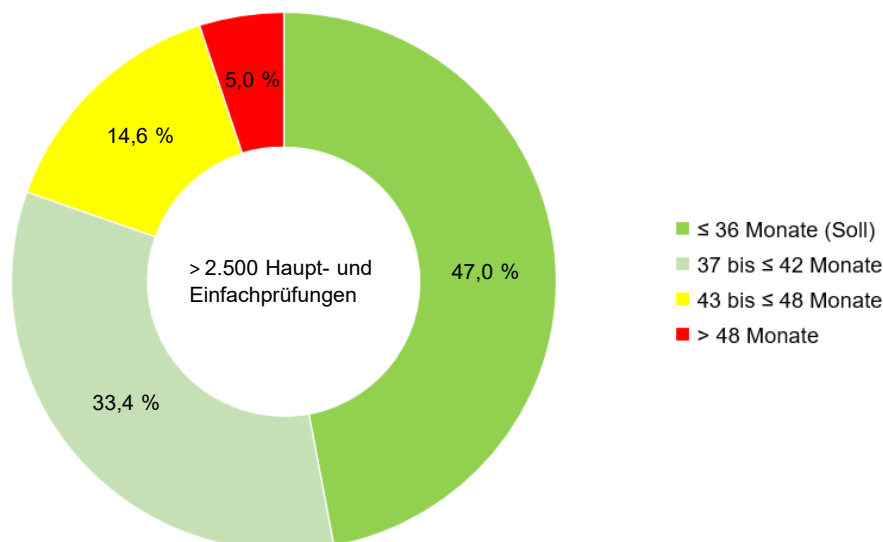
2.1 Prüfungsintervalle nicht immer eingehalten

Zur Gewährleistung der Stand- und Verkehrssicherheit sind Brücken im Abstand von drei Jahren³ zu prüfen, alle sechs Jahre als Hauptprüfung, im Übrigen als Einfachprüfung.⁴

Der LBM ist zuständig für die Prüfung von 5.700 Brücken, 470 km Stütz- und Lärmschutzwänden sowie 30 Tunnelbauwerken an Bundes-, Landes- und Kreisstraßen. Dafür setzt er überwiegend eigenes Personal ein. Von sechs Prüfteams mit jeweils zwei Personen waren bei Abschluss der Prüfung des Rechnungshofs nur vier Teams einsatzfähig. Seit 2021 beauftragte der LBM daher zunehmend externe Sachverständige mit aufwendigen Brückenprüfungen an Bahn- sowie Flussbrücken. Die Prüfteams des LBM führten zwischen Januar 2014 und Juni 2022 an Kreisstraßenbrücken mehr als 2.500 Haupt- sowie Einfachprüfungen durch.

Mehr als die Hälfte der Prüfintervalle überschritt die vorgegebene Dreijahresfrist. In 14,6 % der Fälle betrug die Abweichung zwischen sechs Monaten und einem Jahr, bei weiteren 5 % sogar mehr als ein Jahr.⁵

Einhaltung der Prüfabstände



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Bauwerksdatenbank Landesbetrieb Mobilität.

Werden Prüfintervalle insbesondere bei älteren Brücken nicht eingehalten, besteht die Gefahr, dass größere oder sicherheitsrelevante Schäden nicht rechtzeitig erkannt und behoben werden. Mitunter kommt es dadurch zu Schadensausbreitun-

³ Hinzu kommen Sonderprüfungen, die anlassbezogen z. B. nach Unfällen oder Hochwasserereignissen durchzuführen sind, um die Stand- und Verkehrssicherheit zu kontrollieren. Zwischenzeitlich durchgeführte Sonderprüfungen ersetzen jedoch nicht die turnusmäßigen Haupt- und Einfachprüfungen.

⁴ DIN 1076 Ingenieurbauwerke im Zuge von Straßen und Wegen - Überwachung und Prüfung, Nr. 5 Bauwerksprüfung.

⁵ Überschreitungen der Prüfintervalle um bis zu sechs Monate sind zum Teil organisatorischen Anforderungen geschuldet und für den Bauwerkserhalt in der Regel unproblematisch.

gen und Folgeschäden, sodass erforderliche Maßnahmen nicht nur verspätet durchgeführt, sondern in der Regel auch teurer werden. Unzureichende Bauwerkskontrollen und infolgedessen unterlassene Maßnahmen bergen zudem ein Haftungsrisiko.⁶

Im Interesse der Verkehrssicherheit sind die vorgegebenen Prüfintervalle konsequent einzuhalten und die Prüfrupps zu verstärken. Gegebenenfalls müssen weitere Bauwerksprüfungen extern vergeben werden.

Der LBM hat erklärt, dass er die Einhaltung der Prüfabstände nicht monats-, sondern kalenderjahresscharf betrachte. Danach seien 18 % der Prüfintervalle überschritten, wobei es sich dabei überwiegend um Einfachprüfungen handele, die größtenteils infolge von Kapazitätsengpässen planmäßig geschoben würden.

Er werde die festgestellten Abweichungen vom Prüfzyklus mithilfe eines „Auswertetools zur Prüfungsvorbereitung und -organisation der Bauwerksprüfung“ minimieren. Darüber hinaus beabsichtige er, neben dem zentralen Standort in Koblenz einen weiteren Standort in Kaiserslautern einzurichten. Damit könnten Reise- und Abwesenheitszeiten des Prüfpersonals reduziert, mehr Brückenprüfungen durchgeführt und Prüfpersonal aus dem Süden des Landes gewonnen werden.

2.2 Erhaltungsstrategie riskant und ungeeignet, um Zustandsniveau zu halten

Grundsätzliches Ziel der strategischen Planung zur Erhaltung von Ingenieurbauwerken ist die Sicherstellung eines Bauwerkszustands, der die Anforderungen an die Tragfähigkeit, Gebrauchstauglichkeit und Dauerhaftigkeit mit ausreichender Zuverlässigkeit erfüllt und somit dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügt.⁷

Der Brückenzustand ist nach einem standardisierten Verfahren zu bewerten und in einem Prüfbericht zu dokumentieren. Die Schadenserfassung⁸ erfolgt digital mit dem Programmsystem „Straßeninformationsbank Bauwerke“. Standsicherheit, Verkehrssicherheit und Dauerhaftigkeit haben maßgebenden Einfluss auf die Funktion und Lebensdauer eines Bauwerks und sind deshalb Maßstab für die Schadenserfassung. Anhand dieser drei Bewertungskriterien erhält jede Brücke eine Zustandsnote von 1 (sehr gut) bis 4 (ungenügend).⁹

Mit der vom LBM verfolgten „reaktiven Erhaltungsstrategie mit kontrollierter Schadensentwicklung/Alterung“ werden Schäden über längere Zeiträume so lange kumuliert, wie noch keine Gefahr von erheblichen Folgeschäden besteht. Ist eine Brücke nicht mehr instandsetzungswürdig¹⁰, wird sie nicht unmittelbar ersetzt, sondern unter Aufrechterhaltung der Standsicherheit und Verkehrssicherheit vorerst weiter genutzt.¹¹

⁶ Bitterwolf in: Kommentar zum Landesstraßengesetz Rheinland-Pfalz, zu § 11 Ziffer 1.3.4.2 Kontrollpflichten (S. 14 f.), Loseblatt, Stand Juni 2021; Oberlandesgericht Celle, Urteil vom 1. Juni 1994 - 9 U 54/93 -, juris.

⁷ Ziffer 3.1 Richtlinien für die strategische Planung von Erhaltungsmaßnahmen an Ingenieurbauwerken (RPE-ING); seit Mai 2021 für die Ingenieurbauwerke der klassifizierten Straßen in Rheinland-Pfalz verbindlich (Einführungserlass des LBM vom 29. Mai 2021 - Zeichen: PB V - PB V/10).

⁸ Die festgestellten Schäden werden nach den Vorgaben der „Richtlinie zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Ergebnissen der Bauwerksprüfungen nach DIN 1076 (RI-EBW-PRÜF)“ aufgenommen.

⁹ Brücken mit einer Zustandsnote im Notenbereich 3 bis 4 sind in der Regel sanierungs- oder erneuerungsbedürftig. Bei Brücken im ausreichenden Zustand (Note 2,5 bis 2,9) sollten rechtzeitig Planungen zur Sanierung oder Erneuerung eingeleitet und durchgeführt werden.

¹⁰ Beispielsweise, weil die Tragfähigkeit nicht mehr zukunftsfähig ist.

¹¹ Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 18/6114 vom 18. April 2023.

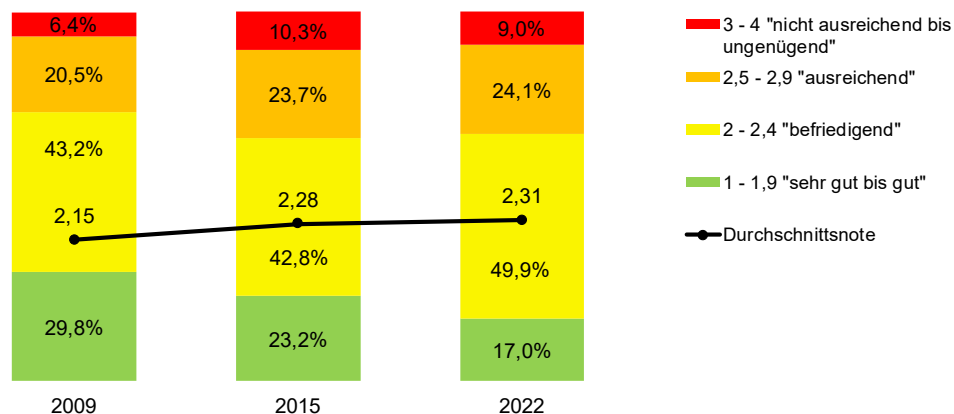
Danach ist vorgesehen, mit kontinuierlichem Ressourceneinsatz,

- die Verkehrssicherheit jederzeit zu gewährleisten, wobei eine umgehende Schadensbeseitigung bei Brücken mit einer Zustandsnote 3,5 bis 4 erfolgen soll,
- das Zustandsniveau durch werthaltige Erneuerungen und Instandsetzungen zu halten. Ziel ist eine flächenbezogene Durchschnittsnote im Bereich 2 bis 2,4 („befriedigend“).
- Brücken mit einem Traglastindex, der für zukünftige Verkehre nicht mehr ausreichend sein wird¹², bis 2040 zu eliminieren,
- den Anteil von Brücken im kritischen Notenbereich 3 bis 4 auf unter 10 % zu senken, um Verkehrsbeschränkungen zu vermeiden.

Diese Strategie wird vom LBM gleichermaßen für die Brücken an Bundes-, Landes- und Kreisstraßen angewendet. Sie erfordert eine regelmäßige Zustandserfassung und -bewertung,¹³ um das Schadensausmaß bestimmen und erforderliche Erhaltungsmaßnahmen rechtzeitig ergreifen zu können. Dementsprechend ist ein hoher Organisations- und Planungsaufwand erforderlich.¹⁴

Der Zustand der Brücken im Zuge von Kreisstraßen verschlechterte sich seit 2009. Der Anteil der guten bis sehr guten Brücken verringerte sich von 30 % auf 17 %, der Anteil der ausreichend bis ungenügenden Brücken stieg hingegen von 27 % auf 33 %. Die Durchschnittsnote erhöhte sich von 2,15 auf 2,31.

Zustandsentwicklung auf Basis der Brückenfläche



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Bauwerksdatenbank Landesbetrieb Mobilität.

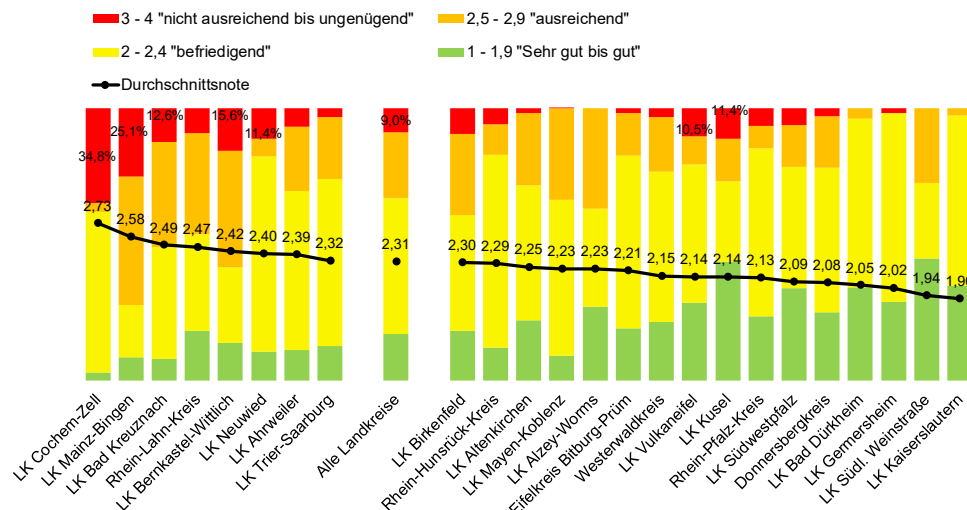
Dabei stellte sich der Brückenzustand in den einzelnen Landkreisen (LK) sehr unterschiedlich dar.

¹² Traglastindex V und IV.

¹³ Nach den Prüfvorgaben der DIN 1076.

¹⁴ Ziffer 4.2 RPE-ING - Erhaltungsstrategie mit kontrollierter Schadensentwicklung.

Brückenzustand in den 24 Landkreisen im Jahr 2022



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Bauwerksdatenbank Landesbetrieb Mobilität.

Im Jahr 2022 wurde das Ziel eines befriedigenden Zustandsniveaus mit einer Durchschnittsnote von 2 bis 2,4 in vier Landkreisen nicht erreicht. Das Erhaltungsziel, den Anteil der Brücken im kritischen Notenbereich 3 bis 4 unter 10 % zu halten, wurde in sieben Landkreisen verfehlt.

Darüber hinaus kam es in den Jahren 2017 bis 2021 aufgrund kritischer Schäden an Brücken zu

- fünf Vollsperrungen,
- zwölf Teilsperren und
- zwei umgehenden Instandsetzungen.

Aktuellere Beispiele sind die Holzbachbrücke im Landkreis Neuwied sowie die Glanbrücke im Landkreis Kusel, die im Sommer 2022 für den Kfz-Verkehr gesperrt werden mussten, weil die Stand- und Verkehrssicherheit nicht mehr gegeben waren.



Sperrung Glanbrücke im Landkreis Kusel. Quelle: Rechnungshof Rheinland-Pfalz.

In beiden Fällen schob der LBM erforderliche Erneuerungsmaßnahmen über Jahre hinaus. Eine weitere Brückensperrung kam im Oktober 2022 hinzu, als eine Bahnüberführung (Zustandsnote 2,8) im Rhein-Pfalz-Kreis gesperrt werden musste.

Die Folgen für die Nutzer waren gravierend. Zum Zeitpunkt der Brückenschließungen fehlten Planungen und/oder Baugenehmigungen für einen Ersatzbau. Teilweise waren länger andauernde und großräumige Umleitungen mit einem zeitlichen und finanziellen Mehraufwand für die Verkehrsteilnehmerinnen bzw. -teilnehmer die Folge.

Der Rechnungshof hält die standardmäßige Anwendung der gewählten Erhaltungsstrategie ohne Berücksichtigung der jeweiligen Randbedingungen für nicht sachgerecht. Denn mit einer solchen Erhaltungsstrategie ist ein latentes Ausfall- und Sicherheitsrisiko verbunden, welches für Straßenbrücken nicht akzeptabel ist.¹⁵

Vorzuziehen sind kombinierte Erhaltungsstrategien, die insbesondere das Brückenalter, den Traglastindex, den Zustand sowie die Verkehrsbelastung berücksichtigen.¹⁶ Sie sollten sich an den unterschiedlichen Nutzungsphasen der Bauwerke ausrichten. Brücken in der ersten Nutzungsphase können mit vergleichsweise geringem Aufwand längerfristig in gutem bis befriedigendem Zustand erhalten werden. Erst für die zweite Nutzungsphase ist ein Wechsel auf die Erhaltungsstrategie mit kontrollierter Alterung in Erwägung zu ziehen.

Zudem sollten aufgrund des sehr unterschiedlichen Zustands der Brücken die Landkreise als Baulastträger stärker in die Festlegung der Erhaltungsstrategien und -ziele, insbesondere hinsichtlich des einzuhaltenden Zustandsniveaus, einbezogen werden.

Der LBM hat erklärt, dass es sich bei den Brückensperrungen um Einzelfälle handle, die aufgrund individueller Randbedingungen nicht repräsentativ für die Erhaltungsstrategie seien. Demnach spielten bei der Priorisierung von Maßnahmen auch die Netzbedeutung sowie die Leistungsfähigkeit vorhandener Umleitungsstrecken eine Rolle. Infolge der massiv begrenzten Personalkapazitäten in den LBM-Dienststellen sowie den beauftragten Ingenieurbüros müssten daher Maßnahmen geschoben werden.

Die Erhaltungsziele sowie die Erhaltungsstrategie seien den RPE-ING und damit einem anerkannten Regelwerk entnommen. Sie würden bei der Brückenerhaltung für alle Straßenbaulastträger gleichermaßen angewendet. Daher halte der LBM eine landkreisbezogene Festlegung von Zielsetzungen für nicht erforderlich.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die RPE-ING individuelle Zielsetzungen ermöglichen¹⁷. In Anbetracht des unterschiedlichen Erhaltungszustands wäre es sachgerecht, die Kreise als zuständige Straßenbaulastträger mitentscheiden zu lassen, in welchem Maße ihre Brücken zu erhalten sind.

2.3 Mangelhafte Unterhaltung der Brücken

Durch defekte Entwässerungssysteme, mangelhafte Abdichtungen und Bewuchs entstanden Folgeschäden in Form von Rissen, Korrosion und Abplatzungen. Werden solche Mängel über längere Zeiträume im Rahmen der Bauunterhaltung nicht beseitigt, sind kostenintensive Sanierungsmaßnahmen die Folge.

Der LBM vernachlässigte die Pflege und Unterhaltung der Bauwerke.

¹⁵ Untersuchungsbericht zur strategischen Planung von Erhaltungsmaßnahmen an Ingenieurbauwerken Nr. 4.2, Arbeitsgruppe „RPE-ING“ des „Kordinierungsausschusses Erhaltung“ als Grundlage für die RPE-ING, Bonn 2020.

¹⁶ Ziffer 4.4 RPE-ING.

¹⁷ Ziffer 5.5 RPE-ING.



Quelle: Rechnungshof Rheinland-Pfalz.

Im Sinne der Schadensprävention ist die betriebliche und bauliche Unterhaltung, ggf. mit Unterstützung externer Dienstleister, zu verbessern. Insbesondere sollten die Entwässerungssysteme funktionstüchtig gehalten und jährlich Bewuchs an und auf den Bauwerken entfernt werden.

Der LBM hat erklärt, dass er das Problem erkannt habe und aufgrund der personellen Situation beim Betriebsdienst Unterhaltungsmaßnahmen an externe Dienstleister beauftragen wolle. Für die bauliche Unterhaltung sei bereits eine Musterrahmenvereinbarung erstellt worden. Eine weitere Musterrahmenvereinbarung für die Fremdvergabe der betrieblichen Unterhaltung¹⁸ sei in Vorbereitung und solle zunächst erprobt werden. Zudem solle nach Abschluss der alle drei Jahre stattfindenden Brückenprüfungen in den Prüfberichten verstärkt auf die erforderliche Beseitigung von Grünbewuchs hingewiesen werden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Bewuchsentfernung durch die Straßenmeistereien bei den jährlich durchzuführenden Bauwerksbesichtigungen erfolgen sollte.

2.4 Steigender Erhaltungsbedarf belastet künftige Haushalte

Nach einer Nutzungsdauer von 30 bis 50 Jahren stehen bei Brücken grundlegende Sanierungsmaßnahmen¹⁹ an. Da viele Brücken vor allem in den 1960er- und 1970er-Jahren²⁰ gebaut wurden, zeichnet sich für die kommenden Jahre ein erheblicher Erhaltungsbedarf ab. Hinzu kommen ältere Brücken, deren regelmäßige Nutzungszeit überschritten ist oder deren Tragfähigkeit nicht mehr ausreicht und die ersetzt werden müssen.

Die Landkreise haben in den Jahren 2017 bis 2021 insgesamt 13,4 Mio. € in die Brückenerhaltung investiert. Dies entspricht durchschnittlichen Ausgaben in Höhe

¹⁸ Zur betrieblichen Unterhaltung gehören u. a. die Reinigung und Instandhaltung der Entwässerungssysteme oder das Entfernen von Bewuchs an und auf dem Bauwerk.

¹⁹ Im Gegensatz zu Pflege- und Unterhaltungsmaßnahmen mit Reinigung und Ausbesserungen an der Oberfläche, die den Gebrauchswert der Brücke nicht erhöhen, sind grundlegende Sanierungen dauerhaft, umfassen in der Regel das gesamte Bauwerk und erhöhen den Anlagenwert.

²⁰ In diesen beiden Dekaden sind von den 160.000 m² Brückenfläche 60.000 m² (37,5 %) entstanden.

von 2,7 Mio. € pro Jahr. Die Maßnahmen werden in der Regel zu 65 % bis 75 % vom Land gefördert.²¹

Der Rechnungshof hat für die nächsten zehn Jahre einen Erhaltungsbedarf von mindestens 130 Mio. € ermittelt.²² Der LBM geht in seiner Erhaltungsbedarfsprognose unter Einberechnung des Ersatzes mindertragfähiger Brücken von einem Erhaltungsbedarf in Höhe von 152 Mio. € aus. Demnach müssten die Investitionen von zuletzt 2,7 Mio. € um das Fünffache auf bis zu 15,2 Mio. € jährlich steigen, um die Brücken hinreichend zu erhalten. Zur Umsetzung der Investitionen sollte der LBM in Abstimmung mit den Landkreisen langfristig angelegte Sanierungskonzepte entwickeln.

Der LBM hat erklärt, dass insbesondere finanzschwache Landkreise ihre knappen Mittel für die Erneuerung der schlechtesten Brücken aufwenden und für weitere Erhaltungsmaßnahmen kein finanzieller Spielraum mehr vorhanden sei. Hinzu kämen personelle Engpässe bei der Planung und Umsetzung von Brückenbaumaßnahmen, sodass sich ein Erhaltungstau gebildet habe. Die Gefahr von erheblichen Verkehrseinschränkungen könne nur vermieden werden, wenn es gelinge, noch in dieser Dekade eine Trendwende einzuleiten.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass der LBM vor dem Hintergrund der Altersstruktur der Brücken und des teilweise kritischen Erhaltungszustands in Verbindung mit der sich abzeichnenden Sanierungswelle²³ vor großen Herausforderungen steht. Sofern die verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen nicht ausreichen, um alle dem LBM obliegenden Aufgaben in gleicher Intensität und Schnelligkeit zu erfüllen, müssen Prioritäten gesetzt werden. Zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit und einer funktionierenden Verkehrsinfrastruktur sollte die Brückenerneuerung und -erhaltung hierbei vorrangig berücksichtigt werden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die dreijährigen Prüfungsintervalle einzuhalten, die Prüfrupps zu verstärken oder zusätzliche Brückenprüfungen extern zu vergeben,
- b) die Brückenunterhaltung ggf. mit Unterstützung externer Dienstleister zu verbessern.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, dass der LBM

- a) die Erhaltungsmaßnahmen rechtzeitig plant und durchführt,
- b) statt der standardmäßigen Anwendung einer Erhaltungsstrategie kombinierte Erhaltungsstrategien verfolgt, die sich an den Nutzungsphasen orientieren,
- c) die Erhaltungsstrategien und -ziele, insbesondere das einzuhaltende Zustandsniveau, mit den Landkreisen abstimmt,

²¹ Die Förderung von Baumaßnahmen an Kreisbrücken richtet sich nach dem Landesverkehrsfinanzierungsgesetz - Kommunale Gebietskörperschaften, dem Landesfinanzausgleichsgesetz sowie der Verwaltungsvorschrift zur Förderung des kommunalen Straßenbaus.

²² Dabei handelt es sich um reine Baukosten. Hinzu kommen noch Planungs- und Verwaltungskosten in Höhe von 15 % bis 25 %.

²³ Die Sanierungswelle betrifft Brücken aus den 1960er- und 1970er-Jahren, die nach einer Nutzungszeit von mehr als 50 Jahren zur Sanierung anstehen.

- d) die Investitionen in die Brückenerhaltung steigert und in Abstimmung mit den Landkreisen langfristig angelegte Sanierungskonzepte entwickelt,
- e) sich verstärkt auf die Aufgaben der Bauwerkserhaltung konzentriert.

Nr. 9

**Erhaltung des Landesstraßennetzes
- zunehmender Anteil sehr schlechter Straßen,
Investitionsbedarf weiter gestiegen, zu wenige Maß-
nahmen umgesetzt -**

Der Anteil der Landesstraßen, die sich in einem sehr schlechten Zustand befanden, betrug zuletzt 38 %.

Der Investitionsbedarf konnte nicht abgebaut werden und lag 2019 bereits bei einer Milliarde Euro.

Der Investitionsplan für den Landesstraßenbau der Jahre 2019 bis 2023 deckte den Investitionsbedarf nur zu 56 %. Es gelang nicht, alle vorgesehenen Vorhaben umzusetzen.

Die aufgestellten Bauprogramme sahen nicht genügend Mittel vor, um den Zustand der Straßen zu erhalten. Die darin festgelegten Maßnahmen konnten zum Teil nicht verwirklicht werden.

Eine umsetzbare Strategie zum Erhalt und zur Verbesserung des Straßenzustands war weiterhin nicht erkennbar.

1 Allgemeines

Der Landesbetrieb Mobilität (LBM) ist für die Erhaltung der 7.224 km¹ Landesstraßen zuständig.²

Als Grundlage für die Wahrnehmung dieser Aufgabe wird der Zustand der Landesstraßen alle fünf Jahre in einem messtechnischen Verfahren erfasst und bewertet (Zustandserfassung und -bewertung (ZEB)). Anhand der Ergebnisse der ZEB erstellt der Landesbetrieb Bewertungslisten, in denen alle Maßnahmen aufgelistet werden, die erforderlich sind, um das Landesstraßennetz insgesamt in den vom LBM angestrebten, besseren Zustand zu versetzen. Die Gesamtkosten dieser Maßnahmen bilden den Investitionsbedarf ab.

Nach Durchführung einer nutzwertanalytischen Betrachtung werden die dringlichsten Maßnahmen in einen Investitionsplan übernommen. Dieser legt für einen Fünfjahreszeitraum fest, welche Vorhaben vorrangig geplant und zur baulichen Umsetzung vorbereitet werden sollen. Er ist Grundlage für die jahresbezogenen Landesstraßenbauprogramme. Deren finanziellen Rahmen und die damit konkret umzusetzenden Vorhaben legt der Landtag mit der Verabschiedung der jeweiligen Landeshaushalte fest.³

In seiner Beratenden Äußerung vom August 2015 hatte der Rechnungshof sich zum Zustand und der Erhaltungsstrategie der Landesstraßen geäußert und Empfehlungen für das weitere Vorgehen gemacht. Damals befanden sich 29 % der Landesstraßen in einem sehr schlechten Zustand. Der Investitionsbedarf belief sich auf insgesamt 968 Mio. €. Um dem drohenden Substanzverzehr und dem wachsenden Erhaltungsstau entgegenwirken zu können, standen zu wenig Haushaltsmittel zur

¹ Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2023/2024, Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 06 Landesbetrieb Mobilität: Stichtag 1. Januar 2022: 881 km Bundesautobahnen, 2.871 km Bundesstraßen, 7.224 km Landesstraßen, 7.339 km Kreisstraßen.

² § 11 Landesstraßengesetz.

³ <https://mwvlw.rlp.de/themen/verkehr/landesstrassen/investitionsplan-landesstrassen-2019-2023>.

Verfügung. Gleichzeitig war es dem Landesbetrieb nicht gelungen, wenigstens die zur Verfügung stehenden Mittel umzusetzen. Eine geeignete Erhaltungsstrategie fehlte.⁴

Der Rechnungshof hat die seitdem eingetretene Entwicklung des Zustands der Landesstraßen anhand der Ergebnisse der ZEB 2017 analysiert. Gegenstand der Prüfung waren insbesondere der Zustand der Fahrbahnen der Landesstraßen, der Investitionsbedarf, die Fortschreibung der Investitionspläne und Bauprogramme sowie deren Umsetzung.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Steigender Anteil von Straßen in kritischem Zustand

Im Rahmen der ZEB werden normierte Zustandsmerkmale⁵ der Straßenoberfläche erfasst und in Zustandswerte überführt. Die Zustandswerte⁶ sind in einer Notenskala von 1,0 (sehr gut) bis 5,0 (sehr schlecht) normiert. Die Zustandsnote 3,5 ist als „Warnwert“ definiert. Sie gibt Anlass zur intensiven Beobachtung und Analyse der Ursachen für den festgestellten Zustand sowie ggf. zur Planung von geeigneten Maßnahmen. Bei Erreichen des „Schwellenwerts“ von 4,5 muss die Einleitung von verkehrsbeschränkenden oder baulichen Maßnahmen geprüft werden.⁷

Die Prozesse für die messtechnische Erfassung sind standardisiert.⁸ Das Bewertungsverfahren wird mit dem Ziel einer immer realitätsnäheren Bewertung regelmäßig aktualisiert, so zuletzt im Jahre 2015. Die Bewertungen der ZEB aus den Jahren 2017 und 2022 bilden den Straßenzustand daher treffender ab. Sie sind mit den Bewertungen der ZEB aus dem Jahre 2012, die Gegenstand der Beratenden Äußerung des Rechnungshofs aus dem Jahre 2015 war, deshalb nicht eins zu eins vergleichbar. Das zuletzt 2012 angewandte Verfahren führte tendenziell zu einer besseren Bewertung des Straßenzustands.

Nach dem neuen Bewertungsverfahren erhöhte sich der Anteil der Landesstraßen, die den Schwellenwert erreichten oder überschritten, deutlich. Ausweislich der ZEB 2022 befanden sich 38 % der Landesstraßen in einem sehr schlechten Zustand und erreichten oder überschritten den Schwellenwert von 4,5.

⁴ Erhaltung des Landesstraßennetzes, Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 LHO vom 18. August 2015, Az.: 2-P-0060-39-1/2011; <https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/beratende-aeusserungen-und-hinweise/bau-beratende-aeusserung-erhaltung-des-landesstrassennetzes-2015/>.

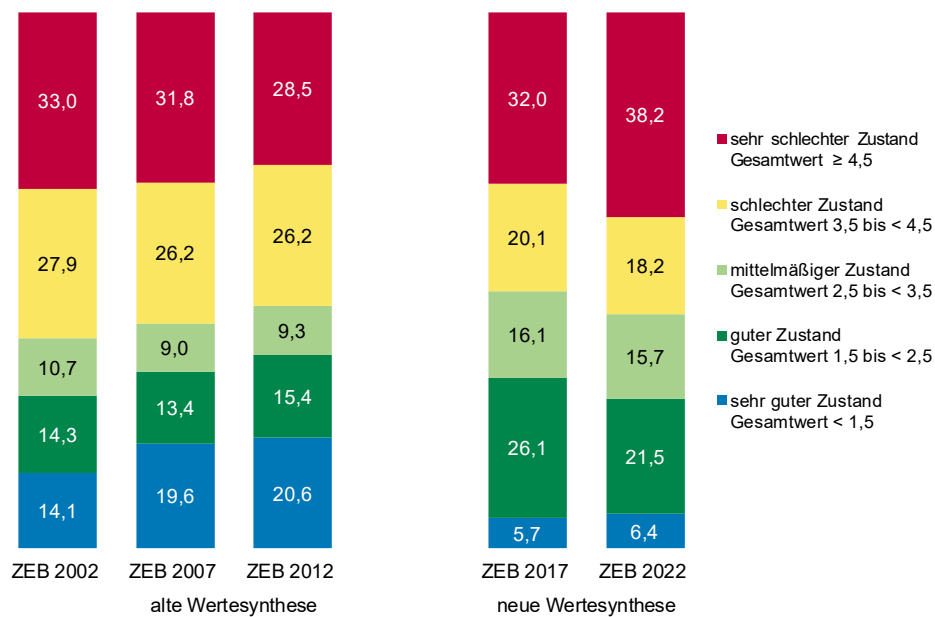
⁵ Griffbarkeit, Ebenheit und Zustand der Straßenoberfläche; Standard-Abschnittlänge: freie Strecke 100 m, Ortsdurchfahrten 20 m.

⁶ Gebrauchswert als Maß für die Fahrsicherheit und den Fahrkomfort; Substanzwert (Oberfläche) für den baulichen Zustand der Straßenoberfläche; zusammengefasst im Gesamtwert (GW).

⁷ Zusätzliche Technische Vertragsbedingungen und Richtlinien zur Zustandserfassung und -bewertung von Straßen (ZTV ZEB-StB), Anhang 8 Nr. 2.

⁸ ZTV ZEB-StB.

Zustandsentwicklung der Landesstraßen - Gesamtwert GW in %



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Daten des Landesbetriebs Mobilität Rheinland-Pfalz.

Zwischen den einzelnen ZEB kam es sowohl zu Verbesserungen wie auch zu - teilweise rapiden - Verschlechterungen von Streckenabschnitten. Für den Rechnungshof waren aufgrund der teilweise lückenhaft vorgelegten Dokumentation durchgeführter Maßnahmen einige Veränderungen nicht nachvollziehbar. Eine vollständige und auswertbare Dokumentation durchgeführter Projekte hätte zudem Erfolgskontrollen hinsichtlich der Planung, Umsetzung, Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen ermöglicht.

Der LBM hat hierzu erklärt, die Verschlechterung des Gesamtwerts sei vielfach auf die in der Vergangenheit geänderte Zusammensetzung des Asphalts zurückzuführen. Diese habe der Spurrinnenbildung entgegenwirken sollen. Es bildeten sich jedoch vermehrt Risse in den Fahrbahnen, die im Rahmen der Bewertung wesentlich zum Anstieg des Anteils der sehr schlechten Straßen von 2017 nach 2022 geführt hätten. Durch eine erneute Veränderung der Asphaltzusammensetzung werde dies künftig verhindert.

Weiter hat der LBM ausgeführt, dass ihm die Daten über die durchgeführten Maßnahmen vollständig vorlägen. Eine Dokumentation erfolge mittels Meldeblättern. Eine Zusammenführung der Maßnahmendaten mit den Zustandsdaten und deren Auswertung sei elektronisch derzeit nur rudimentär möglich. Die derzeit überwiegende papiergebundene Dokumentation abgeschlossener Maßnahmen werde in ein elektronisches Projektmanagementsystem überführt. Auch solle die vom Bund eingeführte Datenbank EQUBAR⁹ zur Verbesserung der Dokumentation beitragen.

2.2 Investitionsbedarf: Milliardengrenze überschritten

Der Finanzbedarf zur Erhaltung des Landesstraßennetzes lässt sich anhand der Kenngrößen „Investitionsbedarf“, „Erhaltungsstau“ und „Nachholbedarf“ darstellen.

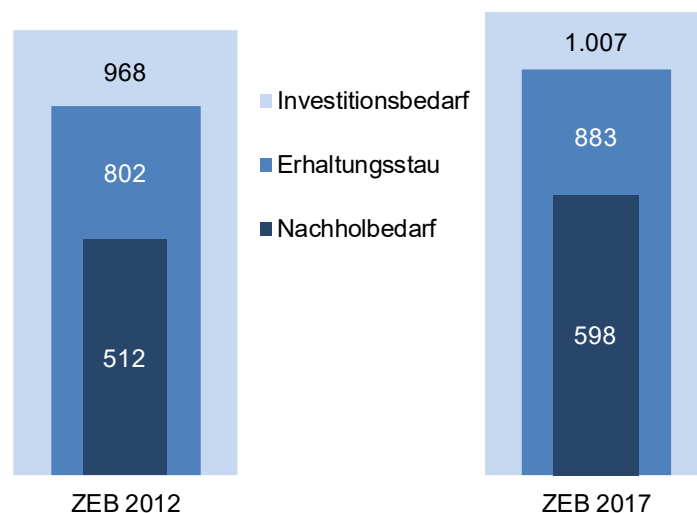
⁹ Erfassung, Auswertung, Georeferenzierung und kartenbasierte Visualisierung von Baustoffprüfungsergebnissen im Straßenbau.

Grundlage für die Bezifferung des Investitionsbedarfs nach der ZEB 2017 war die vom LBM erstellte Bewertungsliste. Darin wurden alle Maßnahmen zur Instandsetzung, Erneuerung und zum Um- und Ausbau aller schlechten und sehr schlechten Straßen mit Zustandsnoten $\geq 4,0$ aufgenommen. Ergänzt wurde die Liste um sonstige dringliche Baumaßnahmen¹⁰, die bereits absehbar waren. Diese Liste enthielt somit alle Vorhaben, die der LBM als notwendig ansah, um das Straßennetz insgesamt in einen mit der Note 4,0 oder besser zu bewertenden sowie anderen verkehrlichen Erfordernissen genügenden Zustand zu versetzen.

Der vom LBM ermittelte Investitionsbedarf zur ZEB 2017 ergab sich aus den geschätzten Kosten für die in der Bewertungsliste enthaltenen Maßnahmen.

Der Rechnungshof hat hieraus durch Abzug der Kosten für Maßnahmen an Abschnitten mit einer Zustandsnote besser 4,0 den Erhaltungsstau berechnet. Der gutachterlich ermittelte Nachholbedarf umfasst die Kosten für Maßnahmen, die aus Gründen der Befahrbarkeit und Verkehrssicherheit und/oder einer wirtschaftlichen Substanzerhaltung bereits in der Vergangenheit erforderlich gewesen wären.¹¹

Finanzbedarf des Landes zur Erhaltung der Landesstraßen in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Daten des Landesbetriebs Mobilität Rheinland-Pfalz.

Der Landesanteil¹² aller Maßnahmen der Bewertungsliste zur ZEB 2017 belief sich auf 1.007 Mio. €. Davon entfielen allein 753 Mio. € auf Maßnahmen für Abschnitte in einem sehr schlechten Zustand. Der Erhaltungsstau betrug insgesamt 883 Mio. €, der Nachholbedarf fast 600 Mio. € und damit 60 % des gesamten Investitionsbedarfs. Die Maßnahmen-Gesamtlänge der Bewertungsliste erhöhte sich geringfügig um 83 km oder 3 % auf 2.570 km und umfasste damit nach wie vor mehr als ein Drittel des gesamten Landesstraßennetzes.

Nach der aktualisierten Bewertung des Straßenzustands und den inzwischen anzusetzenden Kosten konnte der Investitionsbedarf also nicht verringert werden, sondern erhöhte sich um insgesamt 39 Mio. € (4 %).

¹⁰ Insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit.

¹¹ Maerschalk/Hinsch, Landesstraßen in Rheinland-Pfalz - Evaluation der Erhaltungsstrategie 2007 bis 2021, S. 28 f., Anlage 6 zur Beratenden Äußerung des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz vom 18. August 2015 a. a. O.

¹² Einige Projekte werden anteilig vom Bund oder von Kommunen finanziert.

Ein mit einem entsprechenden Finanzierungsplan unterlegtes, fachliches und personelles Konzept zum Abbau des Erhaltungsstaus lag nicht vor.

Der LBM hat erklärt, ihm fehlten bereits die Personalkapazitäten zur Umsetzung des regelmäßigen Erhaltungsbedarfs. Der Abbau des Erhaltungsstaus erfordere weitere Kapazitäten. Zusätzliches Personal sei zurzeit am Markt nicht im notwendigen Umfang verfügbar. In Abstimmung mit dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau wolle man deshalb künftig Aufgaben bündeln und eine umfassende Aufgaben- sowie eine „Projektkritik“ anstoßen. Ziel sei eine Konzentration auf das Kerngeschäft und eine Optimierung der zwingend zu erbringenden Leistungen. Um Kapazitäten sinnvoller einsetzen zu können, sollten die technischen Kräfte von Verwaltungsaufgaben entlastet, Projekte und Aufgaben stärker priorisiert und Standards hinterfragt werden.

2.3 Investitionsplan deckt Investitionsbedarf nur zu 56 %, Maßnahmen nicht vollständig umgesetzt

Auf Grundlage der Bewertungsliste erstellt der LBM mittels eines nutzwertanalytischen Bewertungsverfahrens¹³ den Investitionsplan (IP). Dieser umfasst einen Fünfjahreszeitraum und legt fest, welche Maßnahmen an Fahrbahnen, Knotenpunkten¹⁴, Radwegen und Bauwerken vorrangig geplant und zur baulichen Umsetzung vorbereitet werden sollen.

Der IP 2019-2023 für Straßen (ohne Bauwerke) sah insgesamt 723 Maßnahmen mit geplanten Investitionen in Höhe von 564 Mio. € vor.

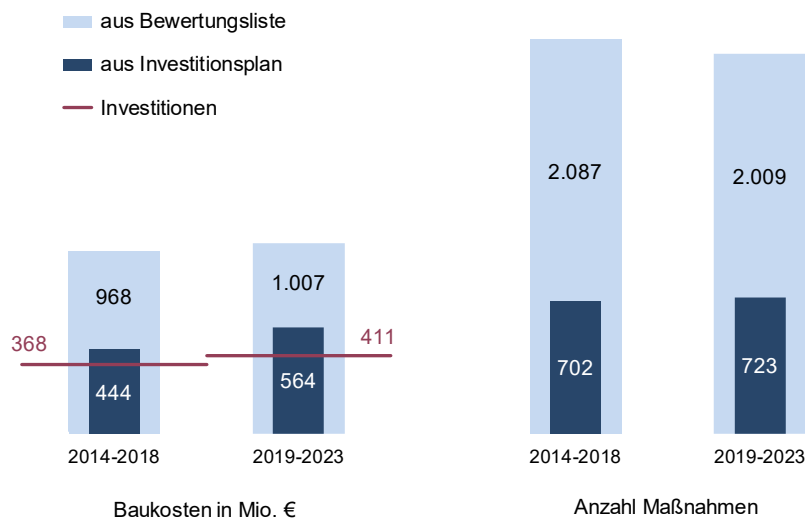
Das finanzielle Volumen des Investitionsplans entsprach 56 % des Investitionsbedarfs (1.007 Mio. €), sodass von vornherein mit einem fortbestehenden Erhaltungsdefizit in Höhe von mindestens 443 Mio. €¹⁵ gerechnet wurde. Die Summe deckte nicht einmal den Nachholbedarf, der für Abschnitte besteht, die den Schwellenwert erreicht oder überschritten haben.

¹³ Bewertungsziele (mit unterschiedlicher Gewichtung) sind die Verbesserung des Straßenzustands, die Verbesserung der Verkehrssicherheit, der verkehrsgerechte Ausbau, ein effektiver Mitteleinsatz sowie weitere allgemeine Ziele.

¹⁴ Ein Knotenpunkt im Verkehr ist ein Ort, bei dem sich mehrere Verkehrswege gleicher Art kreuzen oder ein Verkehrsweg in einen Verkehrsweg gleicher Art einmündet.
<https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/512243/>.

¹⁵ 1.007 Mio. € (Bewertungsliste) - 564 Mio. € (Investitionsplan) = 443 Mio. €.

Vergleich Bewertungslisten, Investitionspläne und tatsächliche Investitionen



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Daten des Landesbetriebs Mobilität Rheinland-Pfalz.

Hinzu kommt, dass nicht alle in den IP aufgenommenen Maßnahmen abschließend geplant und umgesetzt werden konnten. Nach Hochrechnung des Rechnungshofs zeichnen sich für Maßnahmen des IP 2019-2023 tatsächliche Ausgaben von insgesamt 411 Mio. € ab, sodass sich das Erhaltungsdefizit auf ca. 596 Mio. € belaufen wird. Dies entspricht in etwa dem aus der Periode 2014-2018 resultierenden Erhaltungsdefizit,¹⁶ das damit nicht maßgeblich verringert werden konnte.

Während die Investitionsvolumina früherer Investitionspläne ausgeschöpft werden konnten¹⁷, gingen die Ansätze und Ausgaben also seit 2014 auseinander. Den durchschnittlichen jährlichen Ansätzen von 88,8 Mio. € (IP 2014-2018) und 112,8 Mio. € (IP 2019-2023) standen jährliche Ausgaben von durchschnittlich 73,6 Mio. € und voraussichtlich 82,2 Mio. € gegenüber.

Ein Controlling, um zu erkennen, woran die vollständige Umsetzung der Investitionspläne scheitert und deren Umsetzung besser steuern zu können, hatte der LBM nicht eingerichtet.

Der LBM hat erklärt, für die Aufstellung des neuen IP solle die Umsetzbarkeit verstärkt berücksichtigt werden. Die Anzahl von Maßnahmen, die bereits in früheren IP enthalten waren, aber nicht umgesetzt wurden, wolle er reduzieren. Maßnahmen, die nicht innerhalb einer IP-Periode umsetzbar seien, sollen in einer gesonderten Projektliste erfasst werden. Erst bei absehbarer Umsetzungsreife erfolge die Aufnahme in den nächsten IP. Für den IP 2024-2028 gelte zudem die Vorgabe, längere Erhaltungsabschnitte zu bilden, um ggf. erforderliche Vollsperrungen auf eine Maßnahme zu begrenzen.

¹⁶ 968 Mio. € (Bewertungsliste) - 368 Mio. € (Investitionen) = 600 Mio. €.

¹⁷ IP 2004-2008: 391 Mio. €, tatsächliche Investitionen 378,4 Mio. €;
IP 2009-2013: 350 Mio. €, tatsächliche Investitionen 354,8 Mio. €.

2.4 Bauprogramme: Mittel unzureichend

Auf Grundlage des jeweiligen IP werden in der Regel alle zwei Jahre Landesstraßenbauprogramme erstellt. Sie geben den jährlichen Finanzrahmen getrennt für die Erhaltung, den Um- und Ausbau sowie den Neubau von Landesstraßen und die damit konkret umzusetzenden Maßnahmen vor. Aufgeführt werden Einzelmaßnahmen mit Kosten von über 150.000 €¹⁸. Teilsummen für die fünf Bereiche (Bauwerke, Fahrbahn, Knotenpunkte, Radweg, Pauschalen¹⁹), um das Verhältnis der Mittelverteilung zwischen den Bauwerksarten direkt erkennen zu können, werden nicht gebildet.

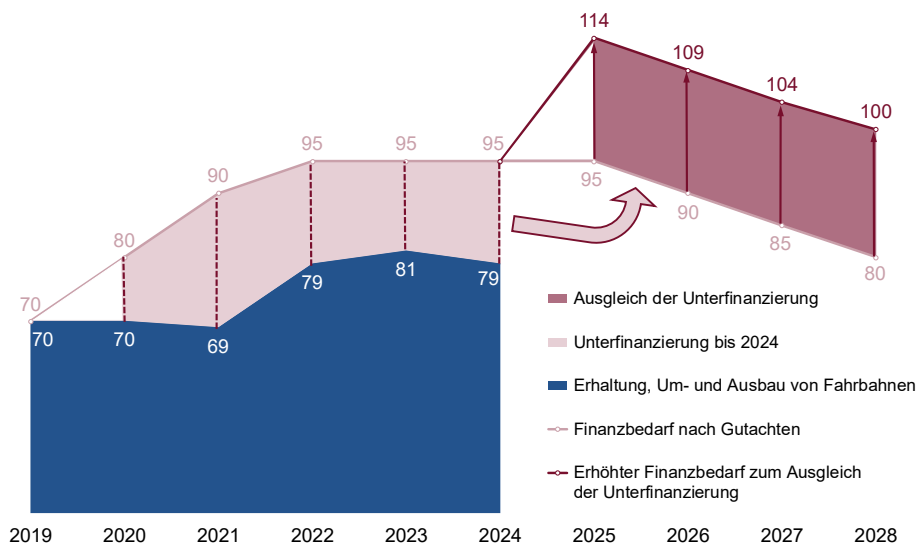
Der LBM hat erklärt, er werde die Teilsummen bei der Aufstellung der zukünftigen Bauprogramme ausweisen.

Zur Ermittlung des Finanzbedarfs für die Bauprogramme hatte der LBM einen Gutachter beauftragt. Um wenigstens den Zustand der Fahrbahnen aus der ZEB 2017 bis Ende 2028 beizubehalten, veranschlagte der Gutachter für 2019 einen Ansatz von 70 Mio. €, der schrittweise von 2022 bis 2025 auf 95 Mio. € steigen und bis 2028 schrittweise wieder auf 80 Mio. € sinken sollte.

Die tatsächlichen Mittelansätze für Fahrbahnen lagen in den Bauprogrammen mit 70 Mio. € bis 81 Mio. € deutlich unter diesen Ansätzen.²⁰ Insgesamt unterschritten die tatsächlichen Mittelansätze die vom Gutachter für erforderlich gehaltenen Ansätze in den Jahren 2020 bis 2024 um 77 Mio. €.

Wie nachstehende Grafik zeigt, müssten die vom Gutachter ermittelten Werte bis 2028 um 19 Mio. € jährlich erhöht und entsprechend in den Bauprogrammen bereitgestellt werden, um die Unterfinanzierung der Jahre 2020 bis 2024 auszugleichen.

Bauprogramme und Finanzbedarf in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Daten des Landesbetriebs Mobilität Rheinland-Pfalz

¹⁸ Vor 2017 waren es Maßnahmen mit Kosten über 100.000 €.

¹⁹ Z. B. für die Beseitigung von Winter- und Unwetterschäden, Maßnahmen, die nicht im Bauprogramm im Einzelnen angegeben werden, Entwässerungsmaßnahmen.

²⁰ Der Gesamtumfang der Bauprogramme (alle Maßnahmen inkl. Neubau) betrug 100 Mio. € im Jahr 2020, 101 Mio. € im Jahr 2021 und seit 2022 jährlich 110 Mio. €.

Selbst für den bloßen Erhalt des Straßenzustands, der immerhin einen Anteil von schlechten und sehr schlechten Straßen von über 50 % aufweist, waren die über die Bauprogramme zur Verfügung gestellten Mittel nicht ausreichend.²¹ Dabei waren Maßnahmen, die unabhängig von der Zustandsbewertung aus anderen Gründen dringend und deshalb in den IP aufgenommen worden waren, in die Berechnungen des Gutachters nicht mit einbezogen. Die Summe der Bauprogramme 2019 bis 2023 betrug insgesamt allein für die Fahrbahnen 369 Mio. €. Sie lag damit 195 Mio. € unter dem Volumen des IP 2019-2023, der seinerseits bereits zu knapp bemessen war, um den Investitionsbedarf zu decken oder wenigstens perspektivisch zu verringern.

Überdies gelang es dem LBM zuletzt nicht, die ohnehin zu gering bemessenen Mittel der Bauprogramme auszuschöpfen. In den Jahren 2018 bis 2020 gab der LBM im Durchschnitt 7 Mio. € weniger Mittel aus als in den Bauprogrammen vorgesehen war.²²

Der LBM hat erklärt, eine Steigerung des Bauprogramm-Umfangs auf 114 Mio. € pro Jahr für Fahrbahnen sei für ihn nicht umsetzbar. Deshalb wolle der LBM zunächst einen konstanten Mittelansatz der Bauprogramme in Höhe von 110 Mio. € für alle Maßnahmen inkl. Neubau durchgängig für die nächsten Jahre ansetzen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich die für die Jahre 2025 bis 2028 errechneten Ansätze in Höhe von 114 Mio. € bis 100 Mio. € nicht auf alle Maßnahmen der Bauprogramme, sondern ausschließlich auf den Erhalt der Fahrbahnen beziehen.

2.5 Umsetzbare Erhaltungsstrategie fehlt weiterhin

In Anbetracht des steigenden Investitionsbedarfs und der zutage getretenen Probleme bei der Umsetzung der Investitionspläne und Bauprogramme bedarf es zum Erhalt des Landesstraßennetzes klarer Zielsetzungen und einer langfristigen Strategie zu deren Erreichung. Die strategischen Zielsetzungen müssen operationalisiert und über die Bauprogramme realisiert werden.

Der Rechnungshof hatte bereits 2015 eine auf Schadensprävention und grundhafte Erneuerung gerichtete Erhaltungsstrategie, flankiert von einem Abbaupfad für den Erhaltungs- und Sanierungsstau und verbunden mit einem entsprechenden Finanzierungsplan, empfohlen.

Zur Entwicklung einer Erhaltungsstrategie beauftragte der LBM bei Vorliegen neuer ZEB-Ergebnisse regelmäßig einen Gutachter. Dieser schlug dem LBM zwei mögliche Szenarien²³ für einen Zeithorizont von 10 bis 15 Jahren vor:

- Finanzszenario: Bei einem vorgegebenen Finanzrahmen wird ein Maßnahmenmix²⁴ ermittelt, der in einem bestimmten Zeitraum ausgeführt werden soll, um eine möglichst gute Zustandsentwicklung zu erreichen.
- Qualitätsszenario: Zu einem angestrebten Qualitätsniveau wird der dafür erforderliche Finanzrahmen und/oder der dazu passende Maßnahmenmix ermittelt.

²¹ Siehe Grafik zur Zustandsentwicklung unter Tz. 2.1.

²² Für alle Bereiche.

²³ Die Berechnungen des Gutachters erfolgten auf Grundlage eines Pavement Management Systems. Dabei handelt es sich um einen Rechenalgorithmus zur netzweiten Abschätzung der Zustandsentwicklung von Fahrbahnen auf der Grundlage bekannter Verhaltenskurven und aktueller Zustandsergebnisse in Abhängigkeit vom eingesetzten Budget; <https://www.bast.de/DE/Strassenbau/Fachthemen/s6-pms.html>.

²⁴ Anteile von Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen an den Gesamtausgaben.

Der LBM setzte weder die Empfehlungen des Rechnungshofs noch eine der vom Gutachter vorgeschlagenen Strategien konsequent um. Im Rahmen der durch die Bauprogramme zugewiesenen Mittel wählte er Maßnahmen nach einer nutzwert-analytischen Betrachtung aus, hielt sich dabei aber nicht an einen vom Gutachter empfohlenen Maßnahmenmix.

Dieses Vorgehen war nicht geeignet, die Verschlechterung des Landesstraßennetzes aufzuhalten oder gar eine Verbesserung zu bewirken.

Der LBM hat ausgeführt, er habe sich im Grundsatz für ein Qualitätsszenario entschieden. Auf dieser Basis würden die Finanzmittel geplant. Die Erhaltungsstrategie müsse neben dem Substanzwert auch den weiteren wichtigen Zielen wie der Erhöhung der Verkehrssicherheit Rechnung tragen. Zusätzlich seien Rahmenbedingungen wie erforderliches Baurecht und Einschränkungen im Straßennetz zu beachten. Die Erhaltungsstrategie werde mit dem jeweiligen IP festgelegt und mit dem folgenden IP ggf. angepasst. Da dieser in der Vergangenheit nicht vollständig umgesetzt werden konnte, sei auch keine Bewertung der Zielerreichung der „Strategie als solcher“ möglich. Der Fachkräftemangel im LBM führe dazu, dass die zur Erhaltung und zum Abbau des vorhandenen Erhaltungstaus erforderlichen Investitionen nicht vollständig umgesetzt werden könnten.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass die Erhaltungsstrategie auf die gleichberechtigte Verfolgung der verschiedenen Ziele wie den Erhalt bzw. die Verbesserung der Substanz und die Gewährleistung der Verkehrssicherheit gerichtet sein muss, weil sonst langfristig mit zunehmenden Ausfällen im Straßennetz zu rechnen ist.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Erhaltungsmaßnahmen an Landesstraßen lückenlos und auswertbar zu dokumentieren,
- b) ein Controlling zu etablieren, um erkennen zu können, woran die Umsetzung der Investitionspläne und Bauprogramme scheitert und die künftige Umsetzung zu verbessern,
- c) in künftigen Bauprogrammen für die verschiedenen Bereiche Teilsummen auszuweisen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) ein fachliches und personelles Konzept zum Abbau des Erhaltungstaus zu entwickeln und einen entsprechenden Finanzierungsplan aufzustellen,
- b) im Hinblick auf den Erhalt des Landesstraßennetzes Ziele zu definieren, eine Strategie zu ihrer Erreichung zu entwickeln und durch den passenden Maßnahmenmix zu operationalisieren.

Nr. 10

**Radweg an der Landesstraße 50 zwischen Bruch und Dreis
- zweitteuerstes Radwegeprojekt des Landes ohne Bedarfsnachweis, Sicherheitsdefizite im bautechnischen Entwurf -**

Die Planung für den 3,9 km langen Radweg zwischen Bruch und Dreis wurde mit 49 anderen Radwegeprojekten in den aktuellen Investitionsplan aufgenommen, obwohl sie in der Bewertung des Landesbetriebs Mobilität nur Rang 107 von 134 belegte.

Trotz einer späteren Vervielfachung der Kosten auf 3,4 Mio. € wurde das Projekt keiner grundlegenden Überprüfung unterzogen. Die Planung wies damit die zweithöchsten Baukosten aller 50 Radwegeprojekte des aktuellen Investitionsplans 2019-2023 des Landes auf.

Für den Radverkehr konnte auf der Landesstraße 50 hinsichtlich der Verkehrssicherheit keine Gefahrenlage und somit auch kein Maßnahmenbedarf nachgewiesen werden.

Die Planungen wiesen Sicherheitsdefizite und Gefährdungen vor allem für die weit abseits der Landesstraße 50 im Wald geführten Wegeabschnitte auf, die sich auf 40 % der Gesamtwegelänge erstreckten. Dies stellt die Akzeptanz durch den Radverkehr infrage.

Die mit dem Radwegebau bezweckte Entflechtung vom Straßenverkehr erwies sich ebenso wie die vom Landesbetrieb Mobilität angenommene überregionale Netzbedeutung insgesamt als fragwürdig. Bereits angrenzende Wegebauabschnitte werden den Anforderungen für Hauptverbindungen mit überregionaler Netzbedeutung im Alltagsradverkehr nicht gerecht.

Die Voraussetzungen für eine Finanzierung und Baulastträgerschaft durch das Land waren überwiegend nicht erfüllt.

1 Allgemeines

Der Landesbetrieb Mobilität (LBM) erstellte 2021 eine Entwurfsplanung für einen 3,86 km langen Radweg zwischen den Ortsgemeinden Bruch und Dreis im Zuge der Landesstraße 50 (L 50). Die hierfür ermittelten Baukosten beliefen sich ursprünglich auf 700.000 € (181.000 €/km).

Die Radwegeplanung sieht u. a. den Bau von vier Brückenbauwerken mit Spannweiten von bis zu 30 m und eine über 500 m lange Stützwandkonstruktion vor. Auf 40 % der Strecke verläuft der Radweg selbstständig geführt im Wald weit abseits der Landesstraße. Der LBM sieht eine Vollfinanzierung durch das Land vor.

Der Rechnungshof hat die Planung für den Radweg Bruch-Dreis geprüft. Da der LBM seine Planung auch mit dem Argument eines Lückenschlusses rechtfertigte, hat der Rechnungshof die dem Lückenschluss vorausgegangenen Radwegebaumaßnahmen an der L 50 zwischen Arenrath und Bruch in die Prüfung miteinbezogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Projektauswahl zweifelhaft

Um im Landesstraßenbau eine Übersicht über die mittelfristig vorrangig umzusetzenden Vorhaben¹ zu bekommen, erstellt der LBM im Fünfjahresrhythmus einen Investitionsplan (IP). Grundlage für die Projektauswahl des IP sind Dringlichkeitsbewertungen (Bewertungslisten), die nach einem vom LBM festgelegten nutzwertanalytischen Verfahren unterschiedliche technische und kaufmännische Kriterien berücksichtigen. Für Fahrbahnen, Ingenieurbauwerke, Knotenpunkte² und Radwege führt der LBM separate Bewertungslisten.

Die Radwegeplanung Bruch-Dreis wurde vom LBM in der Bewertungsliste für die Aufstellung des aktuellen IP 2019-2023 zusammen mit 133 anderen Radwegeprojekten erfasst und nutzwertanalytisch mit Rang 107 bewertet. Dennoch wurde das Projekt zusammen mit nur 49 weiteren Radwegeprojekten in den aktuellen IP aufgenommen. Eine spätere Kostenschätzung wies eine Vervierfachung der Projektkosten auf 3,4 Mio. €³ aus.

Die Radwegeplanung Bruch-Dreis wies dadurch die zweithöchsten Kosten aller 50 Radwegeprojekte des aktuellen IP auf. Mit 865.000 € pro km lagen die ermittelten Baukosten weit über dem Schwellenwert von 150.000 € pro km, unter dem der LBM von der bestmöglichen Effektivität des Mitteleinsatzes für den Radwegbau⁴ ausgeht. Eine Vervierfachung von Projektkosten steht regelmäßig für gravierende Fehler, Fehleinschätzungen oder Versäumnisse in der Planungsphase. Trotz der deutlichen Kostensteigerung wurde das Projekt keiner grundlegenden Überprüfung hinsichtlich seiner Aufnahme in den IP unterzogen.

Das nutzwertanalytische Bewertungsverfahren verliert seine Funktion als objektive Entscheidungsgrundlage für die Aufnahme von Projekten in den IP, wenn es nicht auch zur Überprüfung von Investitionsplanmaßnahmen, z. B. bei einer wesentlichen Kostenänderung, angewendet wird.

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hat erklärt, dass nicht nur die Gesamtbewertung maßgeblich, sondern ein Regionalproporz zu berücksichtigen sei. Vor dem Hintergrund der Neuausrichtung in der Radwegeplanung vom touristischen Radverkehr auf den Alltagsradverkehr sei noch festzulegen, wie mit den Radwegprojekten des IP 2019-2023 umgegangen werde, die nicht umgesetzt werden konnten. Zudem seien bei der Zurückstellung eines bereits geplanten Projektes die erbrachten planerischen Leistungen verloren.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass mit der Berücksichtigung eines Regionalproporzes Überlegungen mit ausschlaggebend werden sollen, die nicht Bestandteil des nutzwertanalytischen Verfahrens sind. Dieses sollte für die Zukunft um die weiteren für die Projektauswahl des IP wesentlichen und sachgerechten Aspekte erweitert werden. Dadurch würden der nachträgliche Ausschluss und der Ersatz von Projekten auf transparenter Grundlage möglich. Die noch nicht umgesetzten Radwegeprojekte des IP 2019-2023 sollten mit dem modifizierten nutzwertanalytischen Verfahren neu bewertet werden.

¹ Erhaltung (Fahrbahnen, Brücken, Stützwände) sowie Um- und Ausbau (Kreuzungsanlagen, Radwegbau) von Landesstraßen. Neubauvorhaben werden im Investitionsplan nicht dargestellt.

² Ein Knotenpunkt im Verkehr ist ein Ort, bei dem sich mehrere Verkehrswege gleicher Art kreuzen oder ein Verkehrsweg in einen Verkehrsweg gleicher Art einmündet.
<https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/512243/>.

³ Gesamtkosten (brutto) einschließlich Grunderwerb.

⁴ Bewertungsmatrix des LBM (GB F), Stand 24. April 2019.

2.2 Planrechtfertigungen und Planentwurf mangelhaft

Zur Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gehört insbesondere auch die Prüfung, ob eine Maßnahme überhaupt notwendig ist.⁵ Ist das mit einer Maßnahme angestrebte Ziel nicht in vollem Umfang zu verwirklichen, so ist zudem zu prüfen, ob das erreichbare Teilziel den Einsatz von Mitteln rechtfertigt.⁶

Zur Planrechtfertigung hatte der LBM angeführt, der geplante Radweg Bruch-Dreis diene der Erhöhung der Verkehrssicherheit durch Entflechtung des Radverkehrs vom Individualverkehr. Durch den Bau des Radwegs werde die Situation auf der L 50 erheblich verbessert, da der Radverkehr abseits der Fahrbahn geführt werde. Ohne den Bau müssten die Radfahrer die stark frequentierte und unübersichtliche L 50 nutzen, was zu gefährlichen Begegnungen führe. Der Radweg schließe außerdem die letzte Lücke im überregionalen Radwegenetz.

2.2.1 Bewertung der Verkehrssicherheit für Radfahrer auf der L 50 (Ausgangszustand)

Der Nachweis, dass auf einer Straße eine Gefahrenlage mit Handlungsbedarf für den Baulastträger der Straße besteht, ist nach dem Regelwerk⁷ im Straßenbau anhand von amtlich ermittelten Verkehrs- und Unfalldaten zu führen.

Danach kann die Mitführung von Radverkehr (bis zu 200 Radfahrer/24 h) auf einer Landstraße als geeignet eingestuft werden, wenn eine Verkehrsbelastung von insgesamt 2.500 Kfz/24 h (Anhaltswert) bei einem Schwerverkehrsanteil von etwa 250 Fahrzeugen/24 h nicht überschritten wird. Der LBM bestätigte die Gültigkeit dieses Anhaltswerts für seinen Zuständigkeitsbereich.

Die L 50 wies mit knapp 2.100 Kfz/24 h und einem Schwerverkehrsaufkommen von knapp 90 Fahrzeugen/24 h eine unter dem Anhaltswert liegende Verkehrsbelastung auf. Gemessen an der durchschnittlichen Belastung der Landesstraßen in Rheinland-Pfalz mit 2.800 Kfz/24 h und 120 Schwerlastfahrzeugen/24 h lag für die L 50 eine vergleichsweise geringe Verkehrsbelastung vor. Hinsichtlich des Radverkehrsaufkommens auf der L 50 lagen keine Erhebungen vor. Das Radverkehrspotenzial für den künftigen Radweg hatte der LBM nicht untersucht. Schülerzahlen oder Ermittlungen zu dem aus dem Schülerverkehr resultierenden Radfahrerpotenzial konnte der LBM nicht vorlegen.

Das Unfallgeschehen war unauffällig. Unfallhäufungsstellen oder Unfälle mit Radfahrern waren nicht dokumentiert. Eine Geschwindigkeitsbegrenzung auf 70 km/h bestand ausschließlich für den Einmündungsbereich der Kreisstraße 37 (punktuell). Überholverbote fehlten im Planungsbereich. Auch für kleine bauliche Maßnahmen zur Entschärfung von örtlich begrenzten Gefahrenlagen⁸ bestand bislang keine Veranlassung. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten wären die Möglichkeiten verkehrsrechtlicher und baulicher Maßnahmen vorrangig auszuschöpfen.

⁵ Nr. 1.1 zu § 7 VV-LHO.

⁶ Nr. 2.2.3 zu § 7 VV-LHO.

⁷ Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA), Ausgabe 2010; Richtlinien für die Anlage von Landstraßen (RAL), Ausgabe 2012.

⁸ Z. B. Kurvenaufweitungen oder -verlegungen.

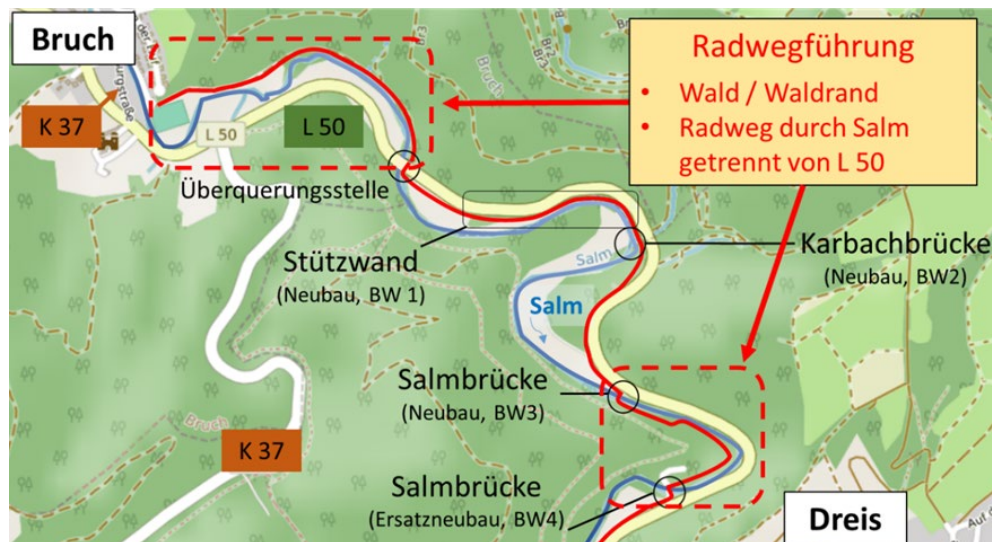
2.2.2 Bewertung der Verkehrssicherheit für Radfahrer auf dem geplanten Radweg (Planzustand)

Für die Bewertung der Sicherheit im Alltagsradverkehr⁹ sind nach dem Regelwerk¹⁰ für Radwegeplanungen die soziale Sicherheit der Wegeführung und die Verkehrssicherheit zu beachten. Gemessen an diesen Sicherheitsanforderungen wies die Radwegeplanung des LBM eine Vielzahl von Defiziten auf:

- Soziale Sicherheit

Wesentlicher Faktor für das subjektive Sicherheitsempfinden und damit für die Akzeptanz eines Radwegs ist - besonders außerorts - die soziale Sicherheit. Wichtige Kriterien sind hierbei die Einsehbarkeit und die soziale Kontrolle durch andere Menschen. Daher soll der Sichtkontakt zwischen Fahrbahn und Radweg nicht verloren gehen. Sollen Radwege fahrbahnfern (selbstständig) geführt werden, stellt sich die Anforderung nach sozialer Sicherheit in besonderem Maße. Dann ist zu prüfen, ob dort eine ortsfeste Beleuchtung erforderlich ist, weil z. B. der Berufsverkehr und der morgendliche Schulweg im Winterhalbjahr oft noch bei Dunkelheit stattfinden.

Der vom LBM geplante Radweg verlief auf 40 % der Strecke selbstständig geführt im Wald und außerdem durch den Fluss Salm räumlich getrennt weit abseits der Landesstraße.



Quelle: Geobasisdaten der Vermessungs- und Katasterverwaltung Rheinland-Pfalz - OpenStreetMap-Mitwirkende; Nachbearbeitung Rechnungshof Rheinland-Pfalz.

Die vom LBM vorgesehene Wegeführung war dadurch besonders für Kinder und Jugendliche (etwaigen Schülerverkehr) problematisch. In den Waldbereichen erfüllte sie zudem die Anforderungen, die das Regelwerk an die soziale Sicherheit aller anderen Nutzergruppen im Alltagsradverkehr (Erwachsene, vor allem Frauen und ältere Menschen) stellt, nicht.

⁹ Alltagsradverkehr ist Radverkehr, der nicht nur wiederkehrend, sondern tagtäglich auftritt. Beispiele hierfür sind u. a. die täglichen Fahrten zu Schulen, Arbeitsstätten, Freizeiteinrichtungen (z. B. Sportstätten) und Einkaufsmöglichkeiten. Quellen: <https://www.radwanderland.de/alltagsradverkehr> sowie Radverkehrsnetzplanung im Überblick, LBM, 13. Juni 2016.

¹⁰ Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) verweist hinsichtlich der Gestaltung von Radverkehrsanlagen auf die Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA) der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Die geltenden Anforderungen im Alltagsradverkehr von Kindern, Jugendlichen, Erwachsenen und älteren Menschen definieren die ERA (Ausgabe 2010) i. V. m. den Hinweisen zum Radverkehr außerhalb städtischer Gebiete (H RaS) (Ausgabe 2002).



Geplante Wegeführung im Wald jenseits der Salm. Die vom LBM vorgesehene Planung mit langen Wegeführungen im Wald genügt nicht den Anforderungen hinsichtlich der sozialen Sicherheit. Quelle: Rechnungshof Rheinland-Pfalz.

- Steinschlag- und Rutschungsrisiken

Der im Wald geführte Wegeabschnitt zwischen Bruch und der Überquerung der L 50 sollte dem Verlauf des Hanganschnittes eines schmalen bestehenden Waldwegs folgen. Geplant war eine Verbreiterung des bestehenden Waldwegs durch einen etwa 400 Meter langen bergseitigen Böschungsanschnitt. Laut Planung sollte der Böschungsanschnitt eine steile Neigung (65°) und große Höhe (3 Meter) aufweisen. Die Planung des LBM sah gleichwohl keine Hang- oder Felssicherungsmaßnahmen vor. Vor Ort fand der Rechnungshof eine größere und bisher nicht dokumentierte Rutschung im Bereich des geplanten Böschungsanschnitts vor.



Die Fotos links zeigen das Gefahrzeichen „Steinschlag“ und eine großflächige Felsvernetzung an der L 50 im Planungsbereich. Schon dies dokumentiert, dass durch das Hanggelände im Planungsbereich eine überdurchschnittliche Gefährdungslage für den Verkehr und ein entsprechender Maßnahmenbedarf zu dessen Sicherung besteht. Das Foto rechts zeigt das vom Rechnungshof darüber hinaus aufgefundene Rutschereignis unmittelbar am geplanten Radweg. Quelle: Rechnungshof Rheinland-Pfalz.

Das Landesamt für Geologie und Bergbau Rheinland-Pfalz hat die Rutschung auf Veranlassung des Rechnungshofs untersucht. Danach hat die Rutschmasse eine Gesamtlänge von 60 m und eine Breite von 40 m. Sie kann durch Abgrabungen am Böschungsfuß oder Niederschläge weiter abrutschen. Das Landesamt empfahl, zur Hangsicherung im Bereich der Rutschung eine zwei Meter hohe Schwergewichtsmauer an der Bergseite des geplanten Wegs vorzusehen.

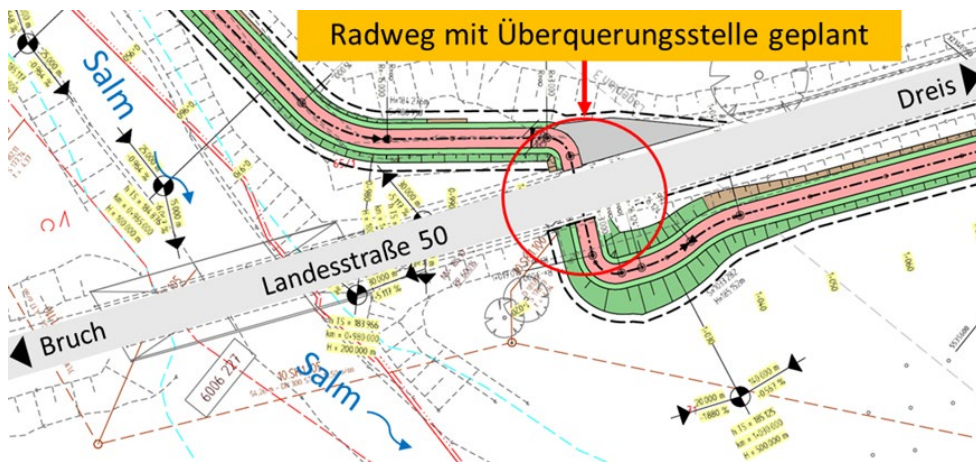
- Glatteis- und Rutschgefahr

In der Nähe von Bruch wird Hangoberflächenwasser, das bei Niederschlägen anfällt, nicht bergseitig des Wegs zurückgehalten (Mulde), sondern auf und über den Radweg geleitet. Dies verschmutzt den Radweg, führt im Winter zu Glatteis und löst Unterhaltungsmehraufwand aus. Dies berücksichtigte die Entwässerungsplanung nicht.

- Unfallgefahr

An Überquerungsstellen sind spezielle Sicherungsvorkehrungen¹¹ notwendig, wenn mit einem verstärkten Auftreten von Schülerinnen bzw. Schülern, älteren Menschen oder Freizeitradverkehr zu rechnen ist.¹²

Die Radwegeplanung des LBM sah eine Überquerung auf freier Strecke der L 50 vor (Überquerungsstelle). Spezielle Vorkehrungen zur Sicherung ergaben sich aus den Planunterlagen indes nicht.



Quelle: LBM. Nachbearbeitung Rechnungshof Rheinland-Pfalz.

Die so geplante Überquerungsstelle ist vor allem für besonders schutzbedürftige Radfahrende, wie Schülerinnen bzw. Schüler und ältere Menschen, gefährlich.

- Sturzgefahr

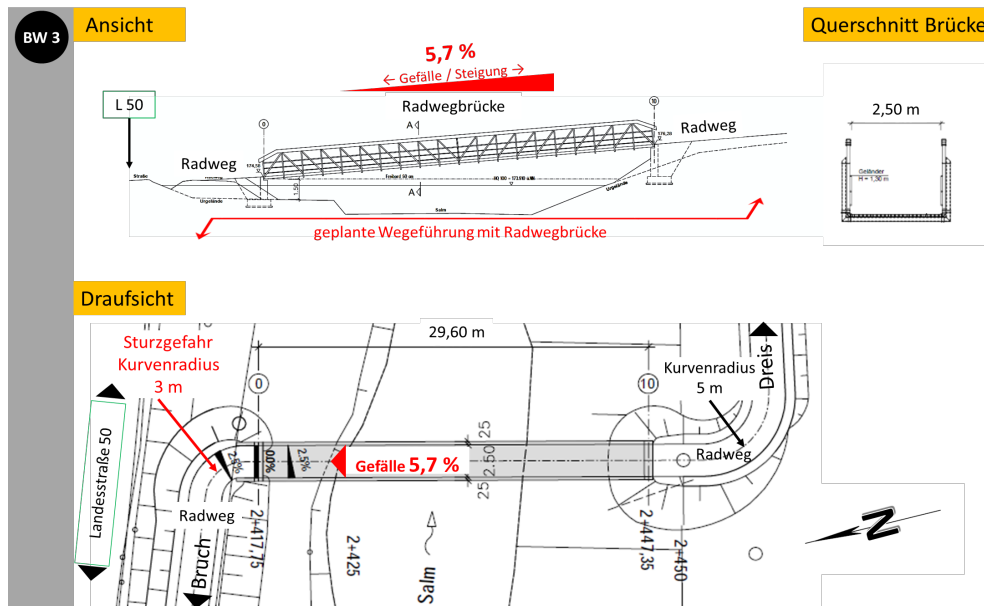
Eine bauliche Ausführung mit geringem Sturz- und Gefährdungsrisiko gehört zu den grundlegenden Anforderungen an jede Radwegeplanung. Dazu sollen Radwege im Regelfall für eine Radfahrgeschwindigkeit von 30 km/h und mit einem Mindestradius von 20 Metern in Kurven ausgestaltet werden. Die Längsneigungen auf den Radwegbrücken sollen nach Möglichkeit nicht über 3 % bis 4 % liegen.¹³

¹¹ Als Lösungsmöglichkeiten kommen beispielsweise Lichtsignalanlagen, Mittelinseln als Überquerungshilfen, eine ortsfeste Beleuchtung, Umlaufschranken mit rot-weißer Kennzeichnung bis hin zu Überführungs- oder Unterführungsbauwerken in Betracht.

¹² Ziffer 5.1 ERA, Ausgabe 2010.

¹³ Ziffer 2.2.2 und Tabelle 6 sowie Ziffer 9.2.2 bzw. Ziffer 5.3 ERA, Ausgabe 2010.

Eine vom LBM geplante Radwegbrücke über die Salm wies hingegen ein starkes Gefälle von 5,7 % auf. Unmittelbar anschließend wurde der Radverkehr mit einem engen Kurvenradius von 3,0 Metern in Fahrtrichtung Bruch weitergeführt.



Quelle: LBM. Nachbearbeitung Rechnungshof Rheinland-Pfalz.

Das starke Gefälle und der enge Kurvenradius können zu gefährlichen Situationen und Stürzen führen. Entgegenkommender Rad- und Fußgängerverkehr erhöht die Gefahr zusätzlich. Die geplante Wegeführung ist daher für Schülerradverkehr, ältere Menschen oder weniger geübte Radfahrende ungeeignet.

- Überschwemmungsgefahr

Radwege für Alltagsverkehre sollten ganzjährig nutzbar sein. Sind sie in kurzen Zeitabständen von Überschwemmungen betroffen, scheiden sie als ganzjähriges Angebot für den Alltagsverkehr aus.

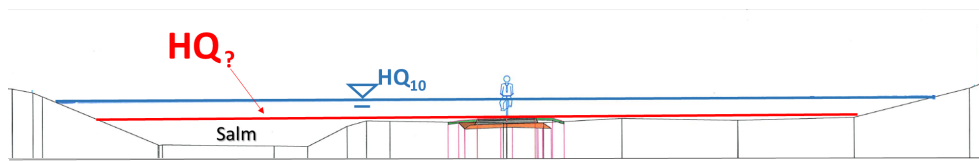
Der geplante Radweg verläuft auf einer Länge von über 500 Metern in einem Überschwemmungsgebiet der Salm. Die Häufigkeit der Überflutungen war ungeklärt: Aufgrund der Planunterlagen des LBM war lediglich von einer Überflutung mit einer Jährlichkeit von 100 Jahren (HQ_{100})¹⁴ auszugehen. Demgegenüber wiesen die amtlichen Gefahrenkarten¹⁵ auf eine deutliche, über hüft hohe Überflutung des geplanten Wegeabschnitts auch bei Hochwassern mit einer Jährlichkeit von 10 Jahren hin. Weder die Planungsunterlagen noch die Gefahrenkarten berücksichtigten bislang, dass die statistischen Hochwasserwerte infolge des Salmhochwassers im Juli 2021 gegenüber den bisherigen Planungsgrundlagen fortgeschrieben werden mussten.¹⁶ Es ist daher nicht auszuschließen, dass der Wegeabschnitt noch häufiger von Überschwemmungen betroffen ist, die eine Befahrbarkeit ausschließen.

¹⁴ „HQ“ beschreibt die Abflussmenge (Q) bei Hochwasser (H). Die jeweils angefügte Zahl benennt die sogenannte Jährlichkeit. Diese Zahl beschreibt die Wahrscheinlichkeit für das Eintreten eines Hochwasserereignisses mit der dazugehörigen Abflussmenge; Hochwasser - Verstehen, Erkennen, Handeln, Umweltbundesamt, 2011. Statistisch ist die Jährlichkeit (auch Wiederkehrintervall oder Wiederholungszeitspanne) als die mittlere Zeitspanne definiert, in der ein Ereignis einen Wert entweder einmal erreicht oder überschreitet; vgl. Landesamt für Umwelt Rheinland-Pfalz. Danach wird ein HQ_{100} einmal in 100 Jahren erreicht oder überschritten, ein HQ_{10} einmal in 10 Jahren erreicht oder überschritten.

¹⁵ Hochwassergefahrenkarten für HQ_{10} , HQ_{100} , HQ_{extrem} ; <https://hochwassermanagement.rlp-umwelt.de>.

¹⁶ Vorläufig ermittelt erhöhte sich z. B. das Abflussvolumen des HQ_{100} -Werts für den im Planungsbereich befindlichen Pegel „Dreis 2“ um + 38 % gegenüber dem bisherigen Wert.

Frage der Häufigkeit einer Überflutung ungeklärt



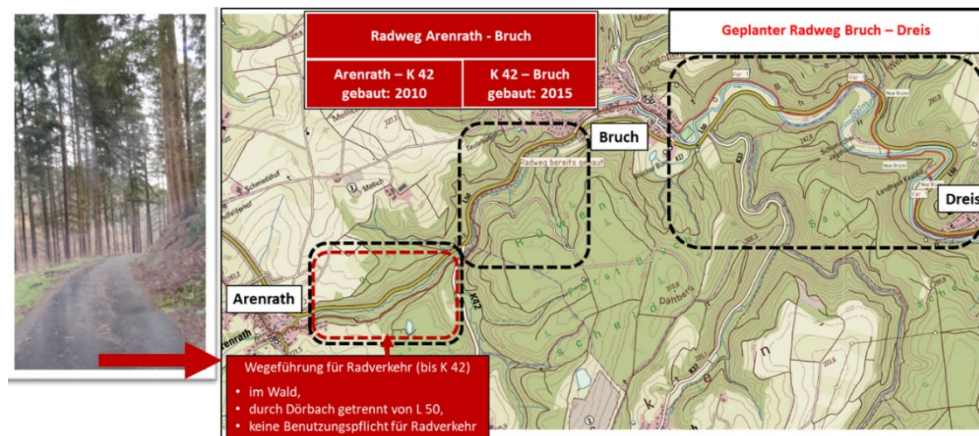
Quelle: LBM. Nachbearbeitung Rechnungshof Rheinland-Pfalz.

Damit steht die Tauglichkeit des geplanten Radwegs als Angebot für den Alltagsverkehr infrage. Hochwassersicherheit (z. B. HQ₁₀₀) im Radwegebau sollte generell stärker mitgedacht und berücksichtigt werden.

2.2.3 Bewertung der Netzbedeutung des Radwegs (Planzustand)

Hinsichtlich ihrer Netzbedeutung werden Verbindungen für Alltagsradverkehr außerhalb bebauter Gebiete nach dem Regelwerk in die drei Netzkategorien „überregional“, „regional“ und „nahräumig“ unterschieden, die zusammengefasst als Hauptverbindungen des Radverkehrs bezeichnet werden. Alle Hauptverbindungen müssen netzeinheitlichen Qualitätsmerkmalen wie die Anforderungen an die soziale Sicherheit der Wegeführung und die Verkehrssicherheit des Radverkehrs genügen.¹⁷

Laut der Planrechtfertigung des LBM sollte der Radweg Bruch-Dreis die letzte Lücke im überregionalen Radwegenetz schließen. Dies setzt voraus, dass die bereits realisierten und im Zusammenhang stehenden Wegeabschnitte an der L 50 zwischen Arenrath und Bruch ihrerseits die netzeinheitlichen Qualitätsmerkmale erfüllen.



Quellen: Rechnungshof Rheinland-Pfalz (Foto), LBM (Karte; Nachbearbeitung Rechnungshof Rheinland-Pfalz).

Diesbezüglich hat der Rechnungshof festgestellt, dass auch weite Teile des bisherigen Wegebbaus deutlich abseits der L 50 durch den Wald führen und Sturz- und Unfallrisiken für den Radverkehr aufweisen. Auch wurde der für überregionale Hauptverbindungen des Alltagsradverkehrs geforderte Winterdienst nach Auskunft des LBM in keinem der realisierten Wegeabschnitte bislang geleistet. Darüber hinaus fehlten Radnutzerzahlen und damit Belege für deren Bauwürdigkeit und Entflechtungswirkung.

Damit genügte weder der bisherige noch der geplante Wegebau zwischen Arenrath, Bruch und Dreis den Anforderungen des Regelwerks an Hauptverbindungen mit überregionaler Netzbedeutung im Alltagsradverkehr. Das Argument des Lückenschlusses ging daher in diesem Zusammenhang fehl.

¹⁷ Tz. 2.2.2 und Fußnote 10.

2.2.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium erklärte Ende Juni 2023, der LBM werde bei der weiteren Projektbearbeitung der Radwegeplanung Bruch-Dreis die Hinweise des Rechnungshofs hinsichtlich der bestehenden Gefährdungspotenziale und Sicherheitsdefizite beachten, erforderliche Untersuchungen und Prüfungen durchführen und sich daraus ggf. ergebende Anpassungen berücksichtigen.¹⁸

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass es nicht vertretbar ist, die Ausgestaltung einer Planung weiter zu betreiben und damit Kosten zu verursachen, für deren Erfordernis noch grundlegende Belege fehlen. Erhebungen zu Radfahrer- oder Unfallzahlen sind unabdingbar, um die Gefahrenlage auf einer Straße objektiv bewerten und den Bedarf für einen straßenbegleitenden Radweg substantiell begründen zu können. Derartige Nachweise sind ferner für die haushaltsrechtlich gebotene Erfolgskontrolle¹⁹ unerlässlich.

Erst dann stellt sich die Frage nach der weiteren Projektbearbeitung. In diesem Fall ist vorliegend eine grundlegende Überarbeitung der bisherigen Planung unter Beachtung der Erfordernisse der sozialen Sicherheit und der Verkehrssicherheit des Radverkehrs erforderlich.

In diesem Zusammenhang weist der Rechnungshof darauf hin, dass aufgrund der dargestellten Planungsdefizite eine Reihe von Kosten bislang unberücksichtigt geblieben sind:²⁰ Hierzu zählen Maßnahmen wie ortsfeste Beleuchtungen oder andere Vorkehrungen, um der sozialen Sicherheit Rechnung zu tragen, kostenintensive Bauwerke zur Sicherung von Hängen, Sicherheitsvorkehrungen bei einer Überquerungsstelle, Optimierung der Linienführung des Radwegs an einer Brücke oder Erhaltungsmehrkosten in einem Überflutungsbereich.

Die bereits mit 3,4 Mio. € veranschlagten Kosten würden sich im Falle der weiteren Projektumsetzung danach weiter erhöhen. Hinzu kommt die zuletzt erhebliche allgemeine Baukostensteigerung.²¹

2.3 Finanzierung als straßenbegleitender Radweg durch das Land nicht begründet

Die Finanzierung eines straßenbegleitenden Radwegs durch das Land als Straßenbaulastträger wird im Regelfall, und so auch hier, mit einer Erhöhung der Verkehrssicherheit begründet, die durch die Entflechtung des Radverkehrs vom motorisierten Individualverkehr auf der Straße erreicht werden soll. Es muss insofern eine Gefahrenlage für den Radverkehr bestehen, die einen Radwegbau erfordert.

Regelmäßig kommen dabei nur Wegeführungen in Betracht, die aufgrund ihrer strengen Sicherheitsstandards auch als Sonderwege für Radverkehr²² ausgewiesen

¹⁸ Schreiben des Ministeriums vom 28. Juni 2023.

¹⁹ Nr. 2.3.6 zu § 7 VV-LHO. Die Erfolgskontrolle umfasst grundsätzlich eine Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle.

²⁰ Hierzu im Einzelnen Tz. 2.2.2.

²¹ Die 3,34 Mio. € geben den Preisstand am 20. Oktober 2020 wieder, RE-Entwurf vom 4. August 2021 (RE = Richtlinien für die Entwurfsgestaltung im Straßenbau). Preisanstieg Straßenbau zwischen November 2020 und November 2022: $[(152,7 / 117,4) - 1] \times 100 \% = 30,07 \%$; Daten Statistisches Bundesamt, Fachserie 17, Reihe 4, 11/2022, November 2022 (4. Vierteljahresausgabe), erschienen am 10. Januar 2023. Danach ergeben sich bereits mit Stand November 2022 Gesamtkosten in Höhe von **4,46 Mio. € (1.160.000 €/km)** - ohne Berücksichtigung der für die Beseitigung der Planungsdefizite hinzuzurechnenden Mehrkosten.

²² Z. B. „gemeinsamer Geh- und Radweg“, Zeichen 240, Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO.

werden dürfen. Denn nur diese lassen die erforderliche hohe Akzeptanz von Radnutzenden und damit einhergehend eine hohe Entflechtungswirkung hinreichend sicher erwarten.

Die Radwegeplanung Bruch-Dreis erfüllte diese Voraussetzungen nicht. Es fehlte bereits an Belegen für eine Gefahrenlage auf der L 50.²³ Außerdem standen die aufgezeigten Sicherheitsdefizite einer Ausweisung als benutzungspflichtigem Radweg, der Akzeptanz bei Radfahrenden und so auch dem Ziel der Entflechtung entgegen.²⁴

Eine frühzeitige Abstimmung mit der Straßenverkehrsbehörde über eine den Anforderungen an die Sicherheit - insbesondere der sozialen Sicherheit - genügende Wegeführung hatte nicht stattgefunden.

Das Ministerium hat erklärt, die regionalen Dienststellen des LBM stimmten sich im Zuge von Planungsprojekten mit den Trägern öffentlicher Belange ab. Dazu zählten auch Kreis- und Verbandsgemeinden in ihrer Funktion als untere Straßenverkehrsbehörden. Die von dort vorgetragenen Anregungen würden in der Regel berücksichtigt.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass eine Einbindung der Verkehrsbehörden bereits in der Phase der Variantenauswahl stattfinden sollte, um deren Stellungnahme zur Ausweisbarkeit einer Radwegenutzungspflicht frühzeitig zu erhalten. Weniger geeignete Varianten können so rechtzeitig und mit nachvollziehbarer Begründung ausgeschieden werden, bevor weitergehende, kosten- und personalintensive Planungsunterlagen erstellt und ein Planfeststellungsverfahren eingeleitet wird.

2.4 Voraussetzungen für Förderung als touristischer Radweg nicht nachgewiesen

Ist das Land nicht selbst Wegebauasträger, fördert es den Radtourismus in Rheinland-Pfalz durch eine finanzielle Beteiligung an den Kosten für den Bau von Radwegen in kommunaler Baulast. Eine Förderung setzt voraus, dass das Vorhaben bau- und verkehrstechnisch einwandfrei und unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geplant ist.²⁵

Das Ministerium hat erklärt, die Planung Bruch-Dreis beruhe, wie andere Radwegeplanungen entlang von Fluss-/Bachtälern in Rheinland-Pfalz, originär auf der Schaffung einer verkehrssicheren und attraktiven Route für den Fahrradtourismus und den Ausflugsverkehr. Insoweit seien die Anmerkungen des Rechnungshofs bezogen auf einen Alltagsradverkehr nachvollziehbar, jedoch bezogen auf das ursprüngliche Planungsziel zu relativieren.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass es im Hinblick auf fehlende Bedarfsnachweise und mangelnde Verkehrssicherheit der Radwegeplanung nicht von Bedeutung ist, ob der Radweg - entgegen der ursprünglichen Argumentation des LBM - dem touristischen Verkehr gewidmet und der Bau vom Land lediglich finanziell unterstützt wird.

Für eine mögliche Fortführung als förderfähiges radtouristisches Projekt bedeutet dies, dass zunächst das Radverkehrspotenzial zu ermitteln wäre. Sollte ein hinreichendes Potenzial anzunehmen sein, wäre außerdem eine Überarbeitung der vorliegenden Planung im Hinblick auf die festgestellten Sicherheitsdefizite notwendig und das Projekt hinsichtlich der Effektivität des Mitteleinsatzes grundlegend zu hinterfragen.

²³ Tz. 2.2.1.

²⁴ Tz. 2.2.2.

²⁵ § 3 Abs. 1 Nr. 1 Landesverkehrsfinanzierungsgesetz - Kommunale Gebietskörperschaften.

Für die künftige Förderung von Radwegeprojekten für den Freizeit- und touristischen Radverkehr sollte der LBM vor diesem Hintergrund ein an der nutzwertanalytischen Bewertung für Radwege an Landesstraßen orientiertes Verfahren einführen, das nach dem Auswahlverfahren in der Zusammenstellung mehrjähriger Investitionsprogramme mündet. Dabei sollten die Effektivität des Mitteleinsatzes und das zu generierende Radverkehrsaufkommen wichtige Bewertungs- und Priorisierungskriterien darstellen.

3 Folgerungen

3.1 Zu der nachstehenden Forderung wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert, die Radwegeplanungen an Landesstraßen stärker an den Anforderungen für den Alltagsradverkehr auszurichten, wenn sich das Erfordernis eines Radwegebaus für den Baulastträger der Straße aus Gründen der Verkehrssicherheit ergeben sollte.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat für den Radwegesbau grundlegend gefordert,

- a) alle Überlegungen, die für die Auswahl der Projekte des Investitionsplans von wesentlicher Bedeutung sind, in das nutzwertanalytische Bewertungsverfahren zu integrieren,
- b) das neue nutzwertanalytische Bewertungsverfahren auch zum Zwecke der Überprüfung von noch nicht umgesetzten Projekten des aktuellen Investitionsplans anzuwenden,
- c) für Radwege des Alltagsverkehrs nur Wegführungen auszuwählen, die den Anforderungen an die soziale Sicherheit genügen, hinreichend hochwassersicher sind und im Einvernehmen mit der Straßenverkehrsbehörde als benutzungspflichtige Radwege ausgewiesen werden dürfen,
- d) für die künftige Förderung von kommunalen Radwegprojekten für den touristischen Radverkehr ein nutzwertanalytisches Bewertungsverfahren vergleichbar für Radwege an Landesstraßen einzuführen, das insbesondere die Effektivität des Mitteleinsatzes und das zu generierende Radverkehrsaufkommen als Wertungskriterien mitberücksichtigt.

Der Rechnungshof hat für einen Radwegesbau zwischen Bruch und Dreis gefordert,

- e) zunächst unter anderem mit Unfalldaten und Radfahrerzahlen zu belegen, dass eine Gefahrenlage auf der L 50 besteht, die der Straßenbaulastträger der Straße ausschließlich durch den Bau eines straßenbegleitenden Radwegs zwischen Bruch und Dreis beseitigen kann,
- f) im Falle einer nachgewiesenen Gefahrenlage die bisherige Planung unter Beachtung aller sicherheitsrelevanten Aspekte grundlegend zu überarbeiten,
- g) falls sich eine Gefahrenlage auf der L 50 nicht belegen lässt, zu klären, ob sich für den touristischen Radverkehr ein nennenswertes Potenzial ermitteln lässt und sich die Wegeplanung als Förderprojekt für das Land eignet,
- h) die vorliegende Planung Bruch-Dreis im Falle einer Fortführung als radtouristisches Förderprojekt hinsichtlich der festgestellten Sicherheitsdefizite zu überarbeiten.

**Nr. 11 Zuweisungen nach dem früheren Kindertagesstätten-
 gesetz
 - fehlende oder erheblich verspätete Abrechnungen
 der Personalkosten -**

Das Land gewährte Zuweisungen zu den Personalkosten der Kindertagesstätten an die örtlichen Träger der Jugendhilfe. Das für die Bewilligung zuständige Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung

- wirkte nicht ausreichend auf die fristgerechte Vorlage der von ihm zu prüfenden Gesamtverwendungsnachweise hin,
- prüfte vorgelegte Verwendungsnachweise teilweise mit erheblicher Verzögerung,
- gewährte Zuweisungen trotz verfristeter vorgelegter Gesamtverwendungsnachweise,
- plante bei fehlenden oder unvollständig vorgelegten Gesamtverwendungsnachweisen eine Abrechnung nach Aktenlage und
- unterrichtete die Kommunalaufsicht nicht, obwohl die örtlichen Träger der Jugendhilfe durch unterlassene Vorlage von Gesamtverwendungsnachweisen entgegen haushaltsrechtlicher Vorschriften kalkulierte Einnahmen in Höhe von 109 Mio. € nicht geltend gemacht hatten.

1 Allgemeines

Das Land hatte sich nach dem bis zum 30. Juni 2021 gültigen Kindertagesstätten-gesetz durch Zuweisungen an den Personalkosten der Kindertagesstätten zu betei-ligen, wenn die erforderlichen personellen und sachlichen Voraussetzungen erfüllt waren.¹ Zuständigkeit und Verfahren regelte die Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstätten-gesetzes.²

Danach war das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung (Landesamt) zuständig für die Gewährung der Zuweisungen.³ Von diesem erhielten die Träger der Jugendämter als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe⁴ eine vorläufige Jahreszuweisung in drei Abschlagszahlungen, deren Höhe sich nach der letzten Abschlagszahlung des Vorjahres richtete.⁵ Sie hatten dem Landesamt jeweils bis

¹ § 12 Abs. 4 Satz 1 Kindertagesstätten-gesetz (KitaG) vom 15. März 1991 (GVBl. S. 79), BS 216-10, aufgehoben mit Ablauf des 30. Juni 2021 durch Artikel 4 Landesgesetz über die Weiterentwicklung der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (KiTa-Zukunftsgesetz).

² Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstätten-gesetzes vom 31. März 1998 (LVO-KitaG, GVBl. S. 124), BS 216-10-2, aufgehoben mit Ablauf des 30. Juni 2021 durch Artikel 4 KiTa-Zukunfts-gesetz.

³ § 8 Abs. 1 LVO-KitaG.

⁴ § 69 Abs. 1 Sozialgesetzbuch (SGB) - Achtes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe - i. V. m. § 2 Abs. 1 Landesgesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AGKJHG).

⁵ § 8 Abs. 4 Satz 1 und 2 LVO-KitaG.

spätestens 30. Juni eines jeden Kalenderjahres einen Gesamtverwendungsnachweis⁶ über die im abgelaufenen Jahr für die einzelnen Kindertagesstätten aufgewandten Landesmittel vorzulegen.⁷

Zum 1. Juli 2021 trat das neue Kindertagesstättengesetz⁸ in Kraft. Zur Abwicklung der zahlreichen, noch offenen Abrechnungsverfahren nach altem Recht wurde ein neuer Haushaltstitel in die Haushaltspläne für die Haushaltsjahre 2021 und 2022 aufgenommen.⁹ Der Titel umfasst Landesmittel von insgesamt 109,2 Mio. €. Bis Ende März 2023 waren 27 Mio. € verausgabt worden.

Der Rechnungshof hat die Rechtmäßigkeit durchgeführter und geplanter Abrechnungsverfahren in Altfällen stichprobenweise geprüft. In die Stichprobe waren insbesondere die Abrechnungen für 15 Jugendämter einbezogen, die Gesamtverwendungsnachweise seit Jahren nicht oder unter erheblicher Überschreitung der o. a. Frist vorgelegt hatten. Die Prüfung betraf schwerpunktmäßig die Jahre 2014 bis 2020.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Abrechnung nicht fristgerecht vorgelegter Gesamtverwendungsnachweise

Für die Gewährung der endgültigen Landeszuweisung war ein fristgerecht vorzulegender Gesamtverwendungsnachweis erforderlich.¹⁰ Dieser wurde in der vom Rechnungshof erhobenen Stichprobe regelmäßig¹¹ nach Ablauf der gesetzlichen Frist beim Landesamt vorgelegt.

Bezogen auf die über den neuen Haushaltstitel abgerechneten Fälle ergaben sich folgende Erkenntnisse:

Nicht fristgerecht vorgelegte und aus dem neuen Haushaltstitel abgerechnete Gesamtverwendungsnachweise

Vorlage nach Ablauf der Vorlagefrist	Anzahl
bis 12 Monate	4
über 12 bis 36 Monate	8
über 36 bis 60 Monate	5
über 60 Monate	5

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung.

In Einzelfällen wurde die Vorlagefrist um mehr als sechs Jahre überschritten.¹²

⁶ Der Gesamtverwendungsnachweis setzt sich aus den dem jeweiligen Jugendamt vorzulegenden einrichtungsbezogenen Verwendungsnachweisen der Träger der Kindertagesstätten zusammen.

⁷ § 8 Abs. 3 Satz 1 LVO-KitaG.

⁸ Landesgesetz über die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (KiTaG).

⁹ Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Kapitel 09 03 Frühkindliche Bildung, Titel 633 06 Zuweisungen für die Kindergärten (Landesmittel).

¹⁰ § 8 Abs. 3 LVO-KitaG.

¹¹ Zwei Gesamtverwendungsnachweise wurden innerhalb der gesetzlichen Frist vorgelegt.

¹² Ein Stadtjugendamt legte beispielsweise den am 30. Juni 2015 vorzulegenden Gesamtverwendungsnachweis am 19. Oktober 2021 (Auszahlungsbetrag: 1.168.022,74 €) und den am 30. Juni 2016 vorzulegenden Gesamtverwendungsnachweis am 8. Juli 2022 (Auszahlungsbetrag: 1.345.399,42 €) vor.

Verfristungsgründe konnte das Landesamt überwiegend nicht benennen. Eine nachvollziehbare Fristenkontrolle sowie dokumentierte Hinweise an die Jugendämter auf den bevorstehenden Fristablauf oder auf dessen erfolgten Eintritt gab es nicht. Die Trägerkommunen der Jugendämter verzichteten durch die teilweise erheblich verspätete Vorlage von Gesamtverwendungsnachweisen (zeitweise) auf bedeutende Einnahmen¹³. Dies verstieß gegen das haushaltsrechtliche Einnahmenbeschaffungsgebot.¹⁴ Gleichwohl regte das Landesamt kein Einschreiten bei der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde an.

Das Landesamt rechnete anhand verfristet vorgelegter Gesamtverwendungsnachweise ab, ohne Rechtsfolgen an die Verfristung zu knüpfen. Die darin zum Ausdruck kommende Behandlung der Frist als reine Ordnungsfrist für das Verfahren begegnet rechtlichen Bedenken im Hinblick auf den Wortlaut der Norm. Danach ist der Gesamtverwendungsnachweis bis „spätestens“ 30. Juni des Folgejahres vorzulegen. Dies spricht dafür, dass eine Fristüberschreitung auch materiell-rechtliche Auswirkungen haben soll,¹⁵ mit der Folge, dass verspätet vorgelegte Gesamtverwendungsnachweise nicht ohne Weiteres berücksichtigt werden dürfen.¹⁶ Für diese Auslegung spricht auch, dass die Abrechnung ggf. um Jahre verspätet vorgelegter Gesamtverwendungsnachweise auf unbestimmte Zeit Nachzahlungsforderungen ermöglichen würde. Damit würden für den Haushalt kaum kalkulierbare Risiken geschaffen.

Allerdings fehlt es an einer Begründung des Normgebers zur Fristenregelung des § 8 Abs. 3 Satz 1 LVO-KitaG, die weiteren Aufschluss über dessen Motive geben könnte. Vor dem Hintergrund der jahrzehntelangen Abrechnungspraxis des Landesamts und der Tatsache, dass die Träger der Kindertagesstätten dem Grunde nach einen Anspruch auf Ausgleich der nicht gedeckten Personalkosten hatten,¹⁷ sollte der hier bestehenden Rechtsunsicherheit durch eine normative Altfallregelung begegnet werden.

Das Ministerium hat erklärt, es gebe zwar keine umfassende Dokumentation von Aktivitäten des Landesamts im Zusammenhang mit Fristüberschreitungen der Jugendämter. Diese seien gleichwohl bei unterschiedlichsten Gelegenheiten auf die Problematik hingewiesen worden. Zukünftig sei es durch die Einführung des web-basierten Administrations- und Monitoringsystems (KiDz) für das Landesamt und die Jugendämter auch deutlich einfacher, die maßgeblichen Fristen zu überwachen.

¹³ Nach Berechnungen des Landesamts über 109 Mio. €.

¹⁴ § 94 Gemeindeordnung (GemO).

¹⁵ Ob es sich bei einer Frist um eine verfahrens- oder materiell-rechtliche Frist handelt, ist durch Auslegung im Einzelfall unter Berücksichtigung des jeweiligen Sachgebiets zu ermitteln (Knack/Henneke, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), 11. Auflage 2020, § 31 VwVfG, Rn. 20). Dabei muss die Rechtsfolge nicht ausdrücklich im Gesetzeswortlaut zum Ausdruck kommen. Es reicht aus, wenn sie sich aus dem Sinn und Zweck der Regelung ergibt, dass ein verspäteter Antragsteller materiell-rechtlich seine Anspruchsberechtigung verlieren soll (Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 27. Februar 2003, Az.: 16 A 5570/00, Rn. 13, - juris -).

¹⁶ Etwas anderes gilt, wenn die Voraussetzungen für eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand (§ 32 VwVfG) vorliegen. Auch dürfen sich Behörden nach Treu und Glauben nicht auf den Ablauf einer die weitere Rechtsverfolgung abscheidenden Frist berufen, wenn deren Versäumung auf staatliches Fehlverhalten zurückzuführen ist; dieser Grundsatz wurde vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg im Urteil vom 17. Oktober 2017, Az.: 9 S 2244/15, Rn. 117, - juris - für den Fall einer behördlichen Frist auch im Verhältnis zwischen Behörden angewandt, wenn die Verbindlichkeit der Frist von der Behörde selbst verneint und damit der Eindruck vermittelt wurde, auch spätere Anträge seien berücksichtigungsfähig.

¹⁷ § 12 Abs. 6 KitaG.

Zur Thematik Kommunalaufsicht werde die Bewertung des Rechnungshofs geteilt. Es sei geplant, den Austausch über künftige Informationswege u. a. zwischen Landesamt und Ministerium zu vertiefen.

Zur Vorlagefrist für den Gesamtverwendungsnachweis in § 8 Abs. 3 LVO-KitaG hebt das Ministerium hervor, diese werde im Rahmen einer Regelung zum Verfahren verordnet. Die Voraussetzungen für die Landeszuweisungen fänden sich hingegen in § 6 LVO-KitaG. Dies spräche für das Vorliegen lediglich einer Verfahrensvorschrift. Diese beschränken sich darauf, den Ablauf des Verwaltungsverfahrens zu ordnen. Insbesondere könne nicht aufgrund der ggf. einschneidenden Rechtsfolgen ohne weitergehende Anhaltspunkte unterstellt werden, der Verordnungsgeber habe dem öffentlichen Interesse an der Einhaltung der Frist den Vorrang vor dem Interesse der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe an der Erstattung ihrer nachweislich für den Betrieb der Kindertagesstätten angefallenen Kosten eingeräumt. Gleichwohl werde die bestehende Rechtsunsicherheit anerkannt und mit dem Rechnungshof übereinstimmend davon ausgegangen, dass eine Altfallregelung zur Beseitigung dieser Rechtsunsicherheit hilfreich und geboten sei.

2.2 Nicht abgerechnete Gesamtverwendungsnachweise

Gesamtverwendungsnachweise sind nach ihrem Eingang vom Landesamt unverzüglich zu prüfen.¹⁸

Der Rechnungshof hat 79 vorliegende Gesamtverwendungsnachweise in die Prüfung einbezogen. Davon waren 22 vollständig unbearbeitet, obwohl vier dem Landesamt seit mehr als vier Jahren vorlagen.

Bei den übrigen 57 Gesamtverwendungsnachweisen hatte das Landesamt in 14 Fällen die Prüfung erst mehr als zwei Jahre nach Eingang begonnen.¹⁹

Zeitraum zwischen Eingang des Gesamtverwendungsnachweises und Beginn der Bearbeitung im Landesamt

Dauer	Anzahl
innerhalb von 3 Monaten	20
über 3 bis 12 Monate	15
über 12 bis 36 Monate	16
über 36 Monate	6

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung.

Verwaltungsverfahren sind zügig durchzuführen.²⁰ Dies gilt auch für die Ersetzung vorläufiger durch endgültige Bewilligungsbescheide nach Vorlage von Gesamtverwendungsnachweisen.²¹

Das Ministerium hat erklärt, es solle in Übereinstimmung mit dem Rechnungshof eine Altfallregelung angestrebt werden. Diese sollte möglichst auch die bereits (nach Fristablauf) vorgelegten und noch nicht abgerechneten Fälle umfassen.

¹⁸ § 8 Abs. 6 LVO-KitaG i. V. m. Nr. 11.1, Teil II, zu § 44 VV-LHO.

¹⁹ Soweit ein Jugendamt Gesamtverwendungsnachweise für mehrere Abrechnungsjahre vorlegte, hat das Landesamt zunächst den ältesten bearbeitet, damit die sich auf Folgejahre auswirkenden geprüften und zu klärenden Sachverhalte Berücksichtigung finden konnten.

²⁰ § 10 Satz 2 VwVfG i. V. m. § 1 Abs. 1 Landesverwaltungsverfahrensgesetz.

²¹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15. März 2017, Az.: 10 C 1.16; juris Rn. 21.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass auch bei Schaffung einer Altfallregelung die noch nicht abgerechneten Fälle zügig geprüft und bearbeitet werden.

2.3 Abrechnung ohne Gesamtverwendungsnachweis unzulässig

Im Oktober 2021 lagen dem Landesamt nach einer internen Übersicht 103 Gesamtverwendungsnachweise nach Ablauf der Frist noch nicht vor. Einzelne der insgesamt 41 Jugendämter hatten Abrechnungen für mehrere zurückliegende Jahre nicht eingereicht. In einem Fall lag ein Nachweis aus dem Jahr 2008 noch nicht vor. Das Ministerium hatte das Landesamt im November 2020 zur Abarbeitung der Altfälle aufgefordert. Dieses sollte in Einzelfällen Lösungen suchen und quartalsweise über den Fortschritt der Abrechnung berichten.²²

Das Landesamt legte daraufhin im Februar 2021 ein Konzept zur Abrechnung der Personalkosten bei nicht oder unvollständig vorgelegten Gesamtverwendungsnachweisen vor. Danach sollte die Festsetzung nach Aktenlage erfolgen.²³ Um deren Höhe zu bestimmen, sollte die beim Landesamt vorhandene Prognosedatenbank genutzt werden, die auf Grundlage der Abrechnungen aus der Vergangenheit und den Veränderungen in der Betriebserlaubnis-Datenbank eine Prognose für das Folgejahr ermittelt. Da es sich hierbei nur um einen Näherungswert handelt, wurde eine Kürzung um 10 % vorgeschlagen.

Das Landesamt darf Zuweisungen nur gewähren, wenn die erforderlichen personellen und sachlichen Voraussetzungen erfüllt sind.²⁴ Nachgewiesen werden muss insoweit auch die Einhaltung der Sollpersonalstärke.²⁵ Es obliegt den Jugendämtern als Zuweisungsempfängern, das Vorliegen der Zuweisungsvoraussetzungen durch den Gesamtverwendungsnachweis nachzuweisen. Ein der Sachlage angemessener Verwendungsnachweis ist unerlässlich.²⁶ Dabei ist zu berücksichtigen, dass durch den Gesamtverwendungsnachweis nicht nur eine etwaige Differenz zwischen der bereits gewährten und ausgezahlten vorläufigen Jahreszuweisung festgestellt wird, sondern die Verwendung der gesamten Landesmittel nachzuweisen ist. Eine Prognose kann die Prüfung der ordnungsgemäßen personellen Besetzung einer Kindertagesstätte nicht ersetzen. Eine rechtliche Grundlage für ein pauschaliertes oder vereinfachtes Abrechnungsverfahren fehlt. Der Verordnungsgeber hat die Form der Nachweisführung mittels Gesamtverwendungsnachweis vorgeschrieben. Ohne diesen wird die Nachweispflicht verletzt und es besteht keine ausreichende Grundlage für eine Abrechnung der Personalkosten.

Das Ministerium hat erklärt, das Landesamt suche mit den betroffenen Kommunen aktuell nach einer Lösung, die erforderlichen Gesamtverwendungsnachweise noch nachträglich erstellen und vorlegen zu können. Soweit sich ergebe, dass keine ausreichende Datengrundlage hergestellt werden könne, werde eine Einbeziehung dieser Fälle in die Altfallregelung erwogen.

²² Schreiben des Landesamts vom 3. März 2021 in Beantwortung des Schreibens des Ministeriums vom 27. November 2020.

²³ „Konzept zur Abrechnung von nicht fristgerecht vorgelegten Gesamtverwendungsnachweisen von örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe zur Personalkostenförderung in Kitas“ des Landesamts vom 2. Februar 2021.

²⁴ § 12 Abs. 4 KitaG.

²⁵ § 6 Abs. 5 LVO-KitaG.

²⁶ § 8 Abs. 6 LVO-KitaG i. V. m. Nr. 13, Teil II, zu § 44 VV-LHO.

2.4 Prüfungsverfahren verbesserungsbedürftig

In dem zweigliedrigen Abrechnungsverfahren erhalten die Jugendämter von den Trägern der Kindertagesstätten zunächst die einrichtungsbezogenen Verwendungsnachweise. Nach einer Prüfung²⁷ führen sie diese zu einem Gesamtverwendungsnachweis zusammen. Dieser bildet die Grundlage der Abrechnung mit dem Land.

Es kam zu erheblichen Verzögerungen bei der Vorlage der Gesamtverwendungsnachweise.²⁸ Gegenüber dem Landesamt begründeten die Jugendämter die verzögerte Vorlage teilweise mit erhöhtem Arbeitsaufkommen, personellen Wechseln und krankheitsbedingten Ausfällen.

Den bei einer Vielzahl von Jugendämtern festgestellten erheblichen Verzögerungen bei der Erstellung der Gesamtverwendungsnachweise könnte durch eine Zentralisierung des Abrechnungsverfahrens entgegengewirkt werden. Auf diesem Wege wäre es insbesondere möglich, Spezialwissen zu bündeln und personelle Ausfälle besser aufzufangen. Dies könnte durch eine Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene erreicht werden. Alternativ käme ggf. eine Prüfung der einrichtungsbezogenen Verwendungsnachweise auch für die nicht jugendamtseigenen Einrichtungen durch das Landesamt in Betracht.

Für die Vorlage der einrichtungsbezogenen Verwendungsnachweise könnten Fristen sowie Sanktionsmöglichkeiten bei Fristüberschreitungen normiert werden.

Das Ministerium hat erklärt, durch KiDz werde künftig nach der Eingabe der Stammdaten eine regelmäßige Datenaktualisierung gewährleistet und damit die Erstellung des Gesamtverwendungsnachweises vereinfacht. Eine Aufgabenwahrnehmung in interkommunaler Zusammenarbeit betreffe die kommunale Selbstverwaltung, werde aber grundsätzlich begrüßt. Für eine Prüfung aller einrichtungsbezogenen Verwendungsnachweise innerhalb der Landesverwaltung werde derzeit keine Notwendigkeit gesehen.

Zudem hat das Ministerium mitgeteilt, die Jugendämter könnten Fristen für die Vorlage der Verwendungsnachweise der Träger der Kindertagesstätten selbst festlegen und zweckmäßige Nachweisfristen wählen.

2.5 Abrechnungsverfahren optimieren

Für das Abrechnungsverfahren nach dem seit 1. Juli 2021 gültigen KiTaG ist ebenfalls die Vorlage von Gesamtverwendungsnachweisen vorgeschrieben.²⁹ Zwar ist die Vorlagefrist um ein halbes Jahr verlängert worden, gleichwohl besteht weiterhin die Möglichkeit zeitlicher Verzögerungen im Abrechnungsverfahren, denen mit geeigneten Regelungen entgegengetreten werden sollte.

Der Rechnungshof hat daher empfohlen, die Normierung einer Ausschlussfrist³⁰ zu prüfen. Dabei könnte vorgegeben werden, dass sich die Förderhöhe bei späteren Abrechnungszeitpunkten stufenweise prozentual reduziert.³¹

Das Ministerium hat mitgeteilt, das neu eingeführte webbasierte Administrations- und Monitoringsystem (KiDz) solle das Zuweisungsverfahren, die Datenerhebungen

²⁷ Für die jugendamtseigenen Einrichtungen prüfte das Landesamt die einrichtungsbezogenen Nachweise.

²⁸ Tz. 2.1.

²⁹ § 25 Abs. 2 und 6 KiTaG i. V. m. § 6 Landesverordnung zur Ausführung von Bestimmungen des Landesgesetzes über die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (KiTaGAVO).

³⁰ So in Bayern; Bayerisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz (BayKiBiG). Zur Begründung der Ausschlussfrist vgl. Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung (Drucksache Nr. 15/2479 S. 22).

³¹ So in Bayern; a. a. O.

und insbesondere auch die zeitnahe Abrechnung sicherstellen. Es werde davon ausgegangen, dass die künftige Abrechnungspraxis fristgerecht erfolge. Die Thematik werde im Rahmen der Evaluation des KiTaG geprüft.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die fristgerechte Vorlage der Gesamtverwendungsnachweise nachvollziehbar zu überwachen und ggf. einzufordern sowie dies zu dokumentieren,
- b) vorliegende Gesamtverwendungsnachweise zügig zu prüfen,
- c) keine Personalkosten ohne zugrunde liegenden Gesamtverwendungsnachweis abzurechnen,
- d) eine Zentralisierung der Prüfung innerhalb des Abrechnungsverfahrens und die Normierung von Sanktionsmöglichkeiten bei verspäteter Vorlage von einrichtungsbezogenen Verwendungsnachweisen zu prüfen,
- e) die Normierung einer Ausschlussfrist und die stufenweise Kürzung der Fördersumme zu prüfen.

3.2 Der Rechnungshof fordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a bis e zu berichten.

3.3 Der Rechnungshof empfiehlt, Altfallregelungen für die Abrechnungsfähigkeit verspätet vorgelegter Gesamtverwendungsnachweise zu normieren.

Nr. 12

**Einsatz von Förderschullehrkräften
- Grundlagen zur Feststellung des Personalbedarfs
fehlten -**

Zur Ermittlung einer angemessenen Personalausstattung für Förder- und Beratungszentren und ihre Stammschulen für Beratung fehlte u. a. die erforderliche Datengrundlage. Insbesondere

- **war das für die Förder- und Beratungstätigkeiten zur Verfügung stehende Zeitvolumen nicht formell festgelegt,**
- **fehlten einheitliche Vorgaben zur Erfassung der Tätigkeiten und Arbeitszeiten sowie eine dafür geeignete IT-Unterstützung,**
- **waren die für Förder- und Beratungszwecke vorgesehenen Lehrerwochenstunden statistisch nicht erfasst,**
- **stand eine formelle Regelung zu den Anrechnungstunden für Koordinierungs- und Leitungsaufgaben der Leitungen der Förder- und Beratungszentren noch aus.**

An den Schwerpunktschulen fehlten objektive Kriterien für die Zuweisung zusätzlicher Lehrerwochenstunden zur Unterstützung des inklusiven Unterrichts.

Sonderpädagogisches Personal wurde nicht immer entsprechend seiner lehramtsspezifischen Qualifikation und der zweckgebundenen Personalzuweisung eingesetzt.

Ausfälle und Vertretungen von Regel- oder von Förderunterricht waren nicht hinreichend nachvollziehbar.

1 Allgemeines

Für die Unterstützung förderbedürftiger Schülerinnen und Schüler stellt das Bildungsministerium (Ministerium) als oberste Schulbehörde¹ den Schulen pädagogisches Personal und Lehrerwochenstunden (LWS) zur Verfügung. Im Schuljahr 2020/2021 waren das 22.400 LWS für 300 Schwerpunktschulen² und 84.200 LWS für 131 Förderschulen³. Das entsprach dem Regelstundenmaß⁴ von mehr als 3.900 in Vollzeit beschäftigten Förderschullehrkräften.

¹ Schulbehörde ist die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD); die Schulbehörde besteht aus der Zentralstelle in Trier und den Außenstellen in Koblenz und Neustadt an der Weinstraße - § 97 Abs. 1 Schulgesetz (SchulG).

² Schwerpunktschulen sind Schulen, die auf Dauer mit der Durchführung von inklusivem Unterricht beauftragt sind und diesen möglichst wohnortnah anbieten - § 14 a Abs. 1 Satz 3 SchulG.

³ Förderschulen sind spezielle allgemeinbildende Schulen für Schülerinnen und Schüler mit festgestelltem sonderpädagogischen Förderbedarf - § 9 Abs. 3 Nr. 8 i. V. m. § 12 Abs. 1 SchulG.

⁴ § 3 Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung (LehrArbZVO).

Seit dem Schuljahr 2014/2015 können überdies Förderschulen als Förder- und Beratungszentren (FBZ) beauftragt werden⁵. Im Prüfungszeitraum boten 32 FBZ den Regelschulen in ihrem Zuständigkeitsbereich Unterstützung in sonderpädagogischen Fragestellungen an⁶. Dabei kooperierten sie mit 85 anderen Förderschulen, den Stammschulen für Beratung, die an der Erfüllung des Auftrags mitwirken. FBZ wirken auf die Vernetzung und den fachlichen Austausch der Förderschulen und der Schulen mit inklusivem Unterricht sowie außerschulischer Einrichtungen und Institutionen⁷ hin.⁸ Zu den Aufgaben der Förder- und Beratungskräfte an FBZ und den Stammschulen für Beratung gehört u. a. die Erarbeitung individueller, auf sonderpädagogischer Diagnostik basierender Fördermaßnahmen im Unterricht.

Für diese zusätzlichen Aufgaben wurden den FBZ im Schuljahr 2020/2021 insgesamt 3.258 LWS zur Verfügung gestellt. Das entsprach dem Unterrichtsdeputat von etwa 120 Vollzeitkräften (VZK).

Der Rechnungshof hat den Einsatz der Förderschullehrkräfte an acht FBZ, neun Stammschulen für Beratung, 14 Schwerpunktschulen und zwei Förderschulen schwerpunktmäßig für die Schuljahre 2018/2019 und 2019/2020 geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1. Zeitvolumen für die Förder- und Beratungsaufgaben unzureichend geregelt

Im Hinblick auf ihre Förder- und Beratungstätigkeit müssen die Lehrkräfte der FBZ und Stammschulen nach den Festlegungen der Schulbehörden an ihren jeweiligen Förderschulen weniger Unterricht erbringen. Die entsprechende Entlastung wird in LWS ausgewiesen. Eine Regelung in der Lehrkräfte-Arbeitszeitverordnung (Lehr-ArbZVO) hierzu fehlte. Zudem hatten die Schulbehörden den Gegenwert in Zeitstunden, der für die Entlastung um eine LWS im Unterricht anzusetzen war, nicht schriftlich festgelegt. Die Informationen hierzu beruhten beispielsweise auf Besprechungen mit den Schulleitungen.

Das zur Verfügung stehende Zeitvolumen legten die Schulen unterschiedlich aus. Fast alle in die Prüfung einbezogenen FBZ rechneten die Minderung um eine LWS in ein Zeitkontingent von wöchentlich 90 Minuten für die Förder- und Beratungstätigkeit um. Bei einem FBZ setzten dessen Stammschulen für Beratung den Gegenwert für eine LWS in der Förder- und Beratungstätigkeit lediglich mit 67,5 Minuten an. Dieses Vorgehen gründete auf einem handschriftlich erstellten Protokoll dieses FBZ über eine Dienstbesprechung mit dem Ministerium. Unter Zugrundelegung von 90 Minuten hätten in den betreffenden Schulen über einen Zeitraum von zwei Schuljahren rechnerisch insgesamt 1,6 VZK mehr für die Förder- und Beratungstätigkeit zur Verfügung gestanden.

Die Arbeitszeit einer Lehrkraft besteht grundsätzlich aus gebundener, in LWS festgelegter, (Unterrichts-)Zeit und zeitlich ungebundenen Zusammenhangstätigkeiten⁹. In der Summe haben Lehrkräfte eine Arbeitszeit im Umfang der allgemein für Beamtinnen und Beamte angeordneten Jahresarbeitszeit zu erbringen.

Innerhalb dieses Rahmens ist das Zeitvolumen für die Beratungs- und Fördertätigkeit nachvollziehbar zu bestimmen. Die Festlegung der hierfür vorgesehenen im

⁵ § 12 Abs. 2 Satz 1 SchulG i. d. F. vom 24. Juli 2014.

⁶ § 12 Abs. 2 Satz 2 SchulG i. V. m. Rundschreiben des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur vom 29. Januar 2015 (9414 B - 51 100/32), (Amtsblatt 2/2015 S. 30).

⁷ § 19 SchulG.

⁸ § 12 Abs. 2 Satz 3 SchulG.

⁹ Zusammenhangstätigkeiten gehören zum Unterricht, werden aber außerhalb der Unterrichtsstunden erbracht, wie Vor- und Nachbereitungen oder Korrekturtätigkeiten.

Abgleich mit den tatsächlich erbrachten Zeiten ist überdies eine wichtige Kenngröße bei der Planung des künftig erforderlichen Personaleinsatzes.

Das Ministerium hat erklärt, es beabsichtige, nähere Regelungen für die FBZ zu erlassen.

2.2 Dokumentation der Förder- und Beratungszeiten verbesserungsbedürftig

Arbeitgeber sind in europarechtskonformer Auslegung des Arbeitsschutzgesetzes¹⁰ verpflichtet, die von ihren Beschäftigten geleistete Arbeitszeit zu erfassen.¹¹

Eine Verpflichtung zur Dokumentation hat das Ministerium nur für die gebundene Arbeitszeit der Lehrkräfte formuliert. Hierzu hat es die Schulen im März 2004 in einem Rundschreiben¹² darauf hingewiesen, dass „die Erbringung der Arbeitszeit je nach den Möglichkeiten der jeweiligen Tätigkeit lückenlos zu dokumentieren ist“.

Einheitliche Vorgaben zur Aufzeichnung der Arbeitszeit und deren Kontrolle für die Förder- und Beratungszentren fehlten ebenso wie landeseinheitliche, IT-gestützte Standards für deren Erfassung.

Qualität und Darstellung der Dokumentationen der FBZ-Tätigkeiten durch die Förderschullehrkräfte waren sehr unterschiedlich; teilweise waren sie unvollständig, intransparent oder fehlerbehaftet. Insbesondere konnte den - mitunter handschriftlichen - Aufzeichnungen nicht immer die Erbringung der für die Förder- und Beratungstätigkeiten vorgesehenen Stunden (vollständig) entnommen werden.

Ursachen waren zum Beispiel:

- das Aufsummieren von Zeiten teilweise über Monate hinweg, mitunter kumuliert für mehrere Tätigkeiten,
- die Angabe von teilweise wöchentlich wechselnden Sollstunden-Werten bei tatsächlich unverändert vorgesehener Förder- und Beratungszeit,
- fehlende Angaben zu anderweitigen Einsätzen bei Ausfall der Beratungstätigkeiten sowie
- vereinzelt Einträge, nach denen Förder- und Beratungstätigkeiten in Phasen attestierter Arbeitsunfähigkeit erbracht wurden.

Das Ministerium hat erklärt, es stehe bezüglich der Vorgaben des EuGH und des BAG im Austausch mit den anderen Bundesländern. Die Kultusministerkonferenz strebe die Schaffung von Bereichsausnahmen u. a. für Lehrkräfte von einer Verpflichtung zur lückenlosen Erfassung auch der erheblichen ungebundenen Arbeitszeit an. Von dem Ergebnis dieser Bestrebungen und einem etwa vom Bundesgesetzgeber erlassenen Gesetz hänge das weitere Vorgehen in Bezug auf die Erfassung der Arbeitszeit in den FBZ ab. Nach Klärung der rechtlichen Grundsatzen werde es zu gegebener Zeit die notwendige Regelung der spezifisch an FBZ auftretenden Fragestellungen vornehmen. Zudem beabsichtige es, die Form der Dokumentation der Arbeitszeit und die eingesetzten Instrumente einheitlich zu regeln. Diesbezüglich hätten bereits erste Gespräche mit der Personalvertretung der Förderschullehrkräfte stattgefunden, die nun unter Berücksichtigung der Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs fortgesetzt würden.

¹⁰ § 3 Abs. 2 Nr. 1 Arbeitsschutzgesetz.

¹¹ Beschluss des Bundesarbeitsgerichts (BAG) vom 13. September 2022 - 1 ABR 22/21, - juris -. Hierin hat das BAG entschieden, dass das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 14. Mai 2019 - C-55/18, - juris - auch von den deutschen Arbeitgebern zu beachten ist.

¹² Schreiben des Ministeriums für Bildung, Frauen und Jugend vom 25. März 2004, Az.: 9424 A-1 - Tgb.Nr. 251/04, ergänzt durch Schreiben des Ministeriums für Bildung vom 26. Mai 2017, Az.: 9215 - 51 551.

2.3 Grundlagen zur Feststellung des Personalbedarfs fehlten

Um Förder- und Beratungsstunden an die FBZ konkret zuweisen zu können, muss der Bedarf hierfür nach einheitlichen Kriterien wie Fallzahlen und Beratungszeiten ermittelt werden. Voraussetzung dafür ist die Erhebung und Auswertung belastbarer Daten über einen repräsentativen Zeitraum. Diese bilden die Grundlage für die Ermittlung des Personalbedarfs.

Das Ministerium stellte den FBZ für deren Aufgaben pauschal die zuvor für die integrierte Förderung¹³ vorgesehenen LWS der Förderschulen in ihrem Zuständigkeitsbereich zur Verfügung. Auf der Grundlage des so festgelegten Budgets an LWS erfolgten die jährlichen Anmeldungen des Personalbedarfs der kooperierenden Schulen gegenüber den Schulbehörden.

Das Gesamtbudget für Förder- und Beratungstätigkeiten wurde damit nicht auf Basis konkreter Parameter zugewiesen. Auswertungen der Arbeitszeitdokumentationen zur Gewinnung von Erkenntnissen über z. B. Anteile von Beratungs- und Fahrtzeiten oder direkter Förderung unterblieben. Eine valide Datenbasis, von der Standards zur bedarfsorientierten Zuweisung von Förder- und Beratungsstunden abgeleitet werden könnten, lag seit Beauftragung der ersten FBZ nicht vor. Die Angemessenheit der Stundenzuweisungen insgesamt wie auch FBZ-bezogen ließ sich daher nicht feststellen.

Das Ministerium hat erklärt, es beabsichtige, nähere Regelungen für die FBZ zu erlassen. In diesem Kontext sei auch vorgesehen, den Personaleinsatz der FBZ zu evaluieren. Die erhobenen Daten sollten mit in die Überlegungen zur Festlegung des Personalbedarfs eines FBZ einfließen.

2.4 Anrechnungsstunden für FBZ nicht geregelt

Schulen erhalten nach der LehrArbZVO Anrechnungsstunden etwa für die nicht unterrichtlichen Tätigkeiten der Schulleitung. Eine formelle Regelung für Anrechnungsstunden für FBZ fehlte.

Neben der Zuweisung von LWS für integrierte Fördermaßnahmen erhielten Förderschulen mit der Funktion einer Stammschule für integrierte Fördermaßnahmen¹⁴ zusätzliche Anrechnungsstunden für Schulleitungsaufgaben und für besondere Belastungen¹⁵. Nach einer Vorgabe des Ministeriums an die Schulbehörde aus dem Jahr 2017 sollten diese Regelungen bis zur Einführung gesonderter Vorschriften für Anrechnungsstunden für FBZ entsprechend angewandt werden.

Die Leitungen der FBZ und kooperierenden Stammschulen für Beratung nahmen teilweise allerdings darüber hinaus weitere Stunden aus dem Förder- und Beratungskontingent für organisatorische und administrative Aufgaben in Anspruch. Diese Stunden standen somit nicht mehr wie vorgesehen für Beratungs- und Unterstützungsangebote an den Schulen zur Verfügung.

Das Ministerium hat erklärt, es beabsichtige alsbald formelle Regelungen zur Gewährung von Anrechnungsstunden für die FBZ zu schaffen. Zudem werde es die Schulleitungen der FBZ darauf hinweisen, wie die Dokumentation bei ihrer Mitwirkung bei dem Auftrag als FBZ zu führen sei. Dies beziehe sich insbesondere darauf, dass die für diesen Auftrag zur Verfügung stehenden LWS nicht für koordinierende

¹³ Der Auftrag der FBZ löste die integrierte Förderung ab, bei der Schülerinnen und Schüler, die einer vorübergehenden sonderpädagogischen Förderung bedurften, außerhalb der Förderschulen integriert durch Förderschullehrkräfte gefördert wurden.

¹⁴ Stammschulen für integrierte Fördermaßnahmen i. S. d. § 13 Abs. 5 Sonderschulordnung sind von Stammschulen für Beratung abzugrenzen.

¹⁵ Nr. 1.1.4 c) sowie Nr. 1.2.5 der Anlage 1 zu § 8 LehrArbZVO.

und organisatorische Tätigkeiten verwendet werden können; diese Aufgaben seien im Rahmen der gewährten Anrechnungsstunden zu erfüllen.

2.5 Statistische Erfassung der Förder- und Beratungsstunden unterblieb

Nach den Bedarfsanmeldungen der Schulen plant das Ministerium den Einsatz des Personals und weist dieses auf Basis von LWS den Förderschulen zu. Auch FBZ-Tätigkeiten werden in LWS dargestellt. Die amtliche Schulstatistik zeigte für die Förderschulen allerdings nur den erteilten Unterricht in Wochenstunden auf. Die Förder- und Beratungsstunden und damit die Arbeitszeit von etwa 120 VZK (Schuljahr 2020/2021) wurden statistisch nicht erfasst.

Das Ministerium hat erklärt, es werde mit dem Statistischen Landesamt erörtern, die für sonderpädagogische Beratung und Unterstützung eingesetzten LWS auch in der amtlichen Schulstatistik getrennt von den Unterrichtsstunden auszuweisen. Die Anforderungen für die entsprechende Erfassung im einheitlichen Schulverwaltungsprogramm edoo.sys würden erarbeitet und mittelfristig in die Schuljahresplanung aufgenommen.

2.6 Personalbedarf und -einsatz an Schwerpunktschulen intransparent

2.6.1 Kriterien für die Stundenzuweisung

Das Land stellt für die Schwerpunktschulen die Lehrkräfte bereit.¹⁶ Neben der allgemeinen Personalzuweisung erhalten sie weiteres Personal, um den inklusiven Unterricht dauerhaft zu organisieren.

Hierfür kann die Schulbehörde, neben einer Grundzuweisung, für die u. a. die Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit festgestelltem sonderpädagogischen Förderbedarf einer Schwerpunktschule maßgebend ist¹⁷, bei besonderem Bedarf¹⁸ zusätzliche Förderschul-LWS zuweisen¹⁹. Seit dem Schuljahr 2020/2021 standen dafür landesweit pauschal jährlich 1.670 LWS zur Verfügung, die sich - nach Schulaufsichtsbezirken getrennt - wie folgt verteilen:

- Koblenz: 15 LWS (0,9 %),
- Trier: 218 LWS (13,1 %),
- Neustadt: 1.437 LWS (86 %).²⁰

Der Aufteilungsmaßstab hierfür wich deutlich von der Verteilung der Gesamtschülerzahl²¹ wie auch von der Zahl der Förderschülerinnen und -schüler²² auf die Schulaufsichtsbezirke ab.

¹⁶ § 74 Abs. 1 SchulG.

¹⁷ Protokoll des Termins des damaligen Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur (MBWWK) (Ref. 9424B) mit Vertreterinnen und Vertretern der ADD am 17. Dezember 2014.

¹⁸ Für einen besonderen Bedarf wurden beispielhaft folgende Gründe genannt: Verteilung auf mehrere Standorte, soziostrukturelle Besonderheiten, geringe Förderquote, hohe Abschlussquote (Berufsreife), Übergang in die Sekundarstufe II oder die Kooperation mit berufsbildenden Schulen. Vgl. auch insoweit Protokoll des Ministeriums, Fußnote 17.

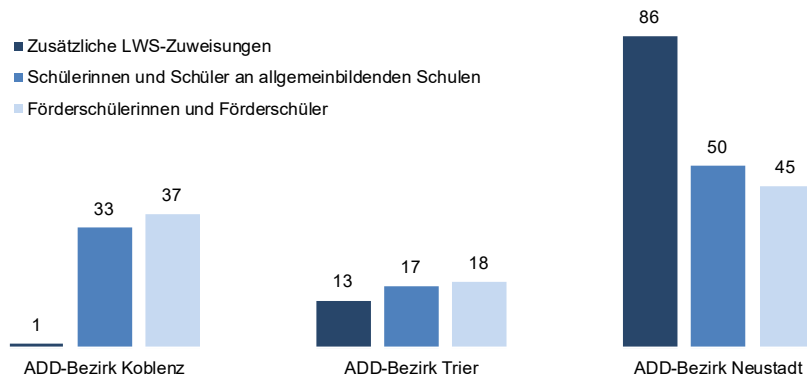
¹⁹ Die Grundzuweisung sowie die zusätzliche Zuweisung ergaben in Summe 22.400 LWS im Schuljahr 2020/2021 (vgl. Tz. 1).

²⁰ Ergänzung des „Protokolls des Termins MBWWK (Ref. 9424B) mit Vertreterinnen und Vertretern der ADD am 17. Dezember 2014“.

²¹ Gesamtschülerzahl an allgemeinbildenden Schulen nach der amtlichen Schulstatistik - Schuljahr 2020/2021.

²² Eigene Auswertungen aus den Gliederungsplänen der Schulen für das Schuljahr 2020/2021.

Verteilung der zusätzlichen LWS-Zuweisungen im Verhältnis zur Gesamt- und Förderschülerschaft innerhalb der Schulaufsichtsbezirke in %



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Eigene Auswertungen, Amtliche Schulstatistik, Ministerium für Bildung.

Kriterien für die Bemessung der zusätzlichen Zuweisungen und die Verteilung auf die Schulaufsichtsbezirke wie Erfahrungswerte aus der Vergangenheit, regionale Besonderheiten o. Ä. hatte das Ministerium nicht bestimmt.

Das Ministerium hat erklärt, es beabsichtige das Verfahren zur Zuweisung von Wochenstunden von Förderschullehrkräften und pädagogischen Fachkräften für den inklusiven Auftrag neu zu regeln. Dazu hätten bereits erste Erörterungen mit einer Arbeitsgruppe aus Schulaufsichtsbeamtinnen und -beamten stattgefunden.

2.6.2 Einsatz von Förderschullehrkräften im Regelunterricht

Lehrkräfte müssen für das Lehramt, das sie ausüben, befähigt sein.²³ Eine Abweichung davon ist nur in Ausnahmefällen möglich²⁴.

Schwerpunktschulen erhalten zusätzliche Lehrkräfte (Förderschullehrkräfte und pädagogische Fachkräfte)²⁵ zugewiesen, um Regelschullehrkräfte bei der Umsetzung eines individuell fördernden inklusiven Unterrichts zu unterstützen²⁶. Für ihre Unterstützungsaufgabe werden Förderschullehrkräfte häufig zusammen mit einer Regelschullehrkraft in einer Doppelbesetzung in den Klassen eingesetzt, in denen Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf beschult werden.

An mehreren Schwerpunktschulen erteilten die Förderschullehrkräfte auch Regelunterricht oder boten unterrichtsergänzende Angebote an, die keinen sonderpädagogischen Bezug aufwiesen. Diese Verwendung war nicht immer nur kurzfristig oder auf akute Vertretungsfälle begrenzt. Die Förderschullehrkräfte wurden teilweise längerfristig, insbesondere in „Mangelfächern“²⁷ wie z. B. Gesellschaftslehre, Musik

²³ Die Lehramtsbefähigung bezieht sich nach § 25 Abs. 4 SchulG i. V. m. der Laufbahnverordnung für den Schuldienst, den Schulaufsichtsdienst und den schulpädagogischen Dienst (SchulLbVO) u. a. auf das Lehramt an Grundschulen, Realschulen plus, Gymnasien, berufsbildenden Schulen oder Förderschulen. Ein lehramtsbezogenes Studium erfasst neben dem Fach Bildungswissenschaften zwei weitere von den Studierenden zu wählende Fächer.

²⁴ § 25 Abs. 4 Satz 2 SchulG.

²⁵ Bildungsserver Rheinland-Pfalz zu Schwerpunktschulen, <https://inklusion.bildung-rp.de/schulische-inklusion/inklusion-in-der-schule.html>.

²⁶ § 14 a Abs. 1 SchulG.

²⁷ Mangelfächer sind Schulfächer, in denen es (an der jeweiligen Schule) nicht genügend Lehrkräfte gibt, um den Bedarf zu decken.

oder naturwissenschaftlichen Fächern eingesetzt. Eine Lehrkraft nahm beispielsweise die Klassenleitung einer ersten bzw. zweiten Klasse wahr. Im Förderbereich war sie nicht tätig. Auf der anderen Seite erteilten Regelschullehrkräfte Förderunterricht, ohne die entsprechende lehramtsspezifische Qualifikation zu besitzen.

Die Schulbehörde hatte die Schwerpunktschulen bereits 2009²⁸ darauf hingewiesen, dass Förderschullehrkräfte in erster Linie zur zusätzlichen Förderung von Kindern eingesetzt werden sollten. Würden sie zum Klassenunterricht eingesetzt, so müsse eine andere Lehrkraft die Förderung übernehmen. Im Nachgang zu einer Prüfung des Rechnungshofs²⁹ nahm der Landtag im Jahr 2013 die Ausführungen der Landesregierung zustimmend zur Kenntnis, die Schwerpunktschulen seien darüber informiert worden, „dass Förderlehrkräfte nur im Rahmen eines begründeten Konzepts im Regelunterricht eingesetzt werden dürfen, wenn sichergestellt ist, dass die zusätzliche Differenzierung durch Regellehrkräfte kompensiert wird“³⁰.

Im Jahr 2014 wurde § 14 a in das SchulG eingefügt³¹. Danach erhalten Schwerpunktschulen für ihre Aufgabe der dauerhaften Durchführung von inklusivem Unterricht Unterstützung durch Förderschullehrkräfte und pädagogische Fachkräfte. Die erforderliche sonderpädagogische Kompetenz wird in Schwerpunktschulen nach der Gesetzesbegründung³² u. a. durch eine angemessene Personalausstattung sichergestellt. § 14 a SchulG legitimiert damit den Einsatz von Förderschullehrkräften an Schwerpunktschulen zur sonderpädagogischen Unterstützung, nicht aber zur Ersetzung von Regelschullehrkräften. Ihr Einsatz anstelle einer Regelschullehrkraft ist überdies vor dem Hintergrund der Ausnahmeregelung des § 25 Abs. 4 Satz 2 SchulG zu beurteilen. Danach können in besonderen Fällen hauptamtliche oder hauptberufliche Lehrkräfte an Schulen anderer Schularten, für die sie nicht die Lehramtsbefähigung erworben haben³³, zeitlich begrenzt oder mit geringer Stundenzahl eingesetzt werden, wenn die Schulbehörde vor dem Einsatz die Eignung der Lehrkraft für die vorgesehene Verwendung festgestellt hat³⁴.

Eignungsfeststellungen oder ein Konzept im Sinne des o. g. Beschlusses waren regelmäßig nicht ersichtlich. Der aufgabengemäße Einsatz der Lehrkräfte und pädagogischen Fachkräfte im Rahmen der zweckgebundenen Personalzuweisung an die Schwerpunktschulen war nicht hinreichend nachvollziehbar.

Das Ministerium hat erklärt, der Einsatz der Förderschullehrkräfte im Regelunterricht habe unter dem Gesichtspunkt der Normalisierung und der Tatsache, dass inklusiver Unterricht ein gemeinsamer Auftrag aller Lehrkräfte sei, in der Schulpraxis durchaus seine Berechtigung, sodass Schulen auf eine strikte Trennung der Aufgaben nach Lehrämtern mit einem begründeten Konzept verzichten könnten. Die Lehrkräfte würden als Team zusammenarbeiten. In diese Teams brächten alle Lehrkräfte ihre

²⁸ Schreiben der Schulaufsicht, Außenstelle Neustadt an der Weinstraße vom 5. Februar 2009 - Az.: 03 044/341 NW.

²⁹ Jahresbericht 2013, Nr. 18 (Drucksache 16/2050).

³⁰ Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 16/2701 S. 11), Beschluss des Landtags vom 18. September 2013 (Plenarprotokoll 16/54 S. 3470) im Anschluss an die Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2013 (Drucksache 16/2303 S. 45).

³¹ GVBl. 2014, S. 125 ff.

³² Drucksache 16/3342 S. 20.

³³ Die Befähigung zum Lehramt an Förderschulen, die gemäß § 5 der SchuLLbVO erworben wurde, befähigt nicht zu einem anderen Laufbahnzweig i. S. d. § 3 der SchuLLbVO. Etwas anderes gilt u. U., wenn über § 22 SchuLLbVO die Befähigung für das Lehramt an Förderschulen auf der Grundlage einer bereits erteilten Lehramtsbefähigung zusätzlich erworben wurde.

³⁴ § 25 Abs. 4 Satz 2 SchulG.

berufsspezifischen Kenntnisse ein. Damit werde sichergestellt, dass zusätzliche sonderpädagogisch ausgerichtete individualisierte Bildungsangebote auch nicht an die Präsenz der Förderschullehrkraft in einer Unterrichtsstunde gebunden seien, sondern durchgängig im Unterricht erfolgten. Auch insofern könne in der Schulpraxis ein Verzicht auf die strikte Trennung der Aufgaben nach Lehrämtern im konkreten seine Berechtigung haben. Gleichwohl werde es mit der Schulaufsicht erörtern, ob und inwieweit die im Jahr 2009 getroffene Regelung, auf die sich der Landtag im Jahr 2013 bezog, zu überarbeiten und zu schärfen sei.

Förderschullehrkräfte und pädagogische Fachkräfte sind grundsätzlich gemäß der zweckgebundenen Personalzuweisung der Schulbehörde einzusetzen. Entsprechendes gilt für den Einsatz von Regelschullehrkräften. Der Verzicht auf einen der Lehramtsbefähigung entsprechenden Einsatz der Lehrkräfte zur Erbringung eines „sonderpädagogisch ausgerichteten individualisierten Bildungsangebots“ auf der Grundlage von Teamarbeit wird dem, wie obige Beispiele zeigen, nicht hinreichend gerecht. Die den Förderschullehrkräften und pädagogischen Fachkräften obliegende Unterstützungsaufgabe³⁵ erfordert einen speziellen fachspezifischen Einsatz für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Hinzu kommt, dass der planmäßige Einsatz von Förderschullehrkräften im Regelunterricht bzw. von Regelschullehrkräften im Förderunterricht nicht nur im Widerspruch zur Spezialisierung in den Lehramtsstudiengängen stehen kann, sondern ggf. auch mit einer unterschiedlichen Besoldung verbunden ist.

2.6.3 Förderschullehrkräfte im Vertretungsunterricht

Aufgrund von Abwesenheiten der originären Klassen-Lehrkräfte der Schwerpunkt-schule unterrichteten Förderschullehrkräfte auch alleine in den Klassen. In den Klassenbüchern wurde nur Fachunterricht ausgewiesen. Inwieweit die gesetzlich geregelte besondere Unterstützung realisiert wurde, war nicht nachvollziehbar.

Der alleinige Einsatz der Förderschullehrkraft im Regelunterricht als Maßnahme zur Regulierung des Vertretungsbedarfs und der Ausfall des Förderunterrichts wurden statistisch nicht erfasst.

Das Ministerium hat erklärt, alle Schulen seien aufgefordert, sich auf Vertretungssituationen vorzubereiten und entsprechende schulische Konzepte zu entwickeln. Schulen, die dauerhaft mit inklusivem Unterricht beauftragt seien, berücksichtigten das bei ihren Konzepten. Wenn die Förderschullehrkraft den Unterricht in einer Klasse, in der sie eingesetzt sei, vertretungsweise allein übernehme, gewährleiste sie durch ihre Fachlichkeit, dass auch die individuellen Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf berücksichtigt würden. Es handle sich dann nicht um „Ausfall des Förderunterrichts“. Inklusiver individuell fördern-der Unterricht werde weitestgehend im Klassenverband und nicht gesondert erteilt. Entsprechend würden Vertretungen im Regelunterricht nicht als Ausfall der individuellen Förderung bewertet und eine gesonderte statistische Erfassung als nicht zielführend erachtet.

Der Rechnungshof hebt hervor, dass die Landesregierung dem Landtag regelmäßig über den temporären Unterrichtsausfall eines Schuljahres der an PES³⁶ teilnehmenden Schulen berichtet. Für die übrigen Schulen wird jährlich der temporäre Unterrichtsausfall zu einem bestimmten Zeitraum (eine Woche) erfasst³⁷. Der alleinige Einsatz der Förderschullehrkraft im Regelunterricht als Maßnahme zur Regulierung

³⁵ § 14 a Abs. 1 Satz 3, zweiter Halbsatz SchulG.

³⁶ Personalmanagement im Rahmen Erweiterter Selbstständigkeit von Schulen.

³⁷ Grundlage Drucksache 15/1437. Die Erteilung von Förderunterricht wird bei der Regulierung der nicht planmäßig erteilten Unterrichtsstunden nicht gesondert erfasst - Drucksache 15/4417, Antwort zu Frage 2.

des Vertretungsbedarfs sollte schon deswegen statistisch erfasst werden, da andernfalls der Gesetzgeber nicht nachvollziehen kann, ob die in § 14 a Abs. 1 Satz 3, zweiter Halbsatz SchulG geregelte besondere Unterstützung realisiert wurde.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) das für die Beratungs- und Fördertätigkeit zur Verfügung gestellte Zeitvolumen nachvollziehbar festzulegen,
- b) für die FBZ verbindliche Regelungen zur Aufzeichnung der Förder- und Beratungszeiten und deren Kontrolle zu treffen und diesen hierfür - soweit möglich IT-gestützte - Standards zur Verfügung zu stellen,
- c) zur bedarfsorientierten Zuweisung von Förder- und Beratungsstunden belastbare Daten zum Beratungsbedarf über einen repräsentativen Zeitraum zu erheben,
- d) formelle Regelungen zu den Anrechnungsstunden für die FBZ insbesondere für Koordinierungs- und Leitungsaufgaben zu treffen,
- e) Förder- und Beratungsstunden statistisch getrennt von den Unterrichtsstunden auszuweisen und entsprechende Änderungen in der amtlichen Schulstatistik beim Statistischen Landesamt anzuregen,
- f) Schwerpunktschulen zusätzliche Stunden nur nach objektiv nachvollziehbaren Kriterien bedarfsorientiert zuzuweisen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) Förderschullehrkräfte und pädagogische Fachkräfte grundsätzlich gemäß der zweckgebundenen Personalzuweisung der Schulbehörde aufgabengemäß einzusetzen,
- b) Vertretungen durch den alleinigen Einsatz der Förderschullehrkraft im Unterricht statistisch zu erfassen,
- c) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a bis f zu berichten.

Nr. 13

Rückbau von Windenergieanlagen

- fehlende landesrechtliche Regelungen, unzureichende finanzielle Absicherung und ungenügende Überwachung -

Mit der endgültigen Aufgabe der Nutzung endet der Bestandsschutz einer im Außenbereich genehmigten Windenergieanlage. Diese ist dann einschließlich ihrer Nebenanlagen zu entfernen. Konkrete Vorgaben des für Umwelt zuständigen Ministeriums zum Umfang der Rückbauverpflichtung des Betreibers fehlten. In der Folge waren die Regelungen in den Genehmigungsbescheiden für nach 2004 genehmigte Windenergieanlagen uneinheitlich und unzulänglich. Es war nicht sichergestellt, dass der Außenbereich wirksam vor unzulässiger Bebauung geschützt wird:

- Teilweise fehlte eine wirksame Verpflichtungserklärung des Antragstellers zum Rückbau, die eine Voraussetzung für die Errichtungsgenehmigung ist.
- Die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit, den Umfang des Rückbaus in den Nebenbestimmungen zur Genehmigung konkret festzulegen, blieb überwiegend ungenutzt.
- Die Höhe der Sicherheitsleistung entsprach in den meisten Fällen nicht den Kosten für den vollständigen Rückbau der Windenergieanlagen und ihrer Nebenanlagen. Die von der Rechtsprechung hierzu entwickelten Grundsätze wurden nicht beachtet.
- Allein für die in die Prüfung einbezogenen Windenergieanlagen waren die Sicherheitsleistungen um 26 Mio. € zu niedrig festgesetzt. Dadurch besteht ein erhebliches Kostenrisiko für die öffentlichen Haushalte.

Auch die Genehmigungen der vor 2004 zugelassenen Windenergieanlagen enthielten keine oder nur ungenügende Nebenbestimmungen zum Rückbau. Die Rückbaukosten waren entweder gar nicht oder nicht ausreichend abgesichert. Dies stellt ein finanzielles Risiko allein bei den geprüften Anlagen von über 16 Mio. € dar.

Bei stillgelegten oder rückgebauten Windenergieanlagen fehlten überwiegend die Stilllegungsanzeigen und vielfach die notwendigen Baugenehmigungen. Die Überwachung des Rückbaus war mangelhaft.

1 Allgemeines

In Rheinland-Pfalz waren im Oktober 2023 insgesamt 1.776 Windenergieanlagen in Betrieb. Hierdurch werden große Flächen in Anspruch genommen und Böden teilweise versiegelt. Das Landschaftsbild wird durch Windenergieanlagen maßgeblich verändert. Diese haben eine Nabenhöhe von bis zu 160 m und einen Rotordurchmesser von ebenfalls bis zu 160 m.

Nach 20 bis 30 Jahren haben Windenergieanlagen regelmäßig das Ende ihrer Betriebsdauer erreicht. Viele Anlagen werden bereits nach 20 Jahren abgeschaltet, da nach dieser Zeit die garantierten Einspeisevergütungen nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz¹ wegfallen.

84 % der in die Prüfung des Rechnungshofs einbezogenen Anlagen befanden sich im Außenbereich.² Dieser ist zum Schutz von Landschaft und Umwelt grundsätzlich von baulichen Anlagen freizuhalten. Nach den baurechtlichen Regelungen sind im Außenbereich bestimmte privilegierte Vorhaben ausnahmsweise zulässig. Hierzu gehören solche, die der Nutzung der Windenergie³ dienen. Mit der endgültigen Aufgabe der Nutzung endet der Bestandsschutz einer genehmigten Anlage.⁴ Für Windenergieanlagen, die dauerhaft keinen Strom mehr produzieren, bedeutet dies, dass diese dann einschließlich ihrer Nebenanlagen vollständig aus dem Außenbereich zu entfernen sind.

Windenergieanlagen mit einer Gesamthöhe von mehr als 50 m bedürfen einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung. Diese schließt andere Genehmigungen wie insbesondere die Baugenehmigung mit ein.⁵ Zuständig für die Genehmigung der Errichtung und des Rückbaus von Windenergieanlagen waren die Kreisverwaltungen der Landkreise, die Stadtverwaltungen der kreisfreien Städte sowie die Verwaltungen der großen kreisangehörigen Städte als untere Immissionsschutzbehörden und als untere Bauaufsichtsbehörden.⁶ Sie nahmen diese Aufgaben als Auftragsangelegenheiten für das Land wahr. Die Fachaufsicht führten die Struktur- und Genehmigungsdirektionen (SGDn). Diese sind seit dem 1. Juni 2023 für die immissionsschutzrechtliche Genehmigung von Windenergieanlagen zuständig.⁷

Oberste Fachaufsichtsbehörde für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren ist das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität (MKUEM).⁸ Oberste Bauaufsichtsbehörde und das für das Bauplanungs- und Bauordnungsrecht zuständige Ministerium ist das Ministerium der Finanzen (FM).⁹

Der Rechnungshof hat den Rückbau von Windenergieanlagen geprüft. Ziel war es insbesondere festzustellen, ob

¹ Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG 2023).

² Dies sind Gebiete, die weder im Geltungsbereich eines qualifizierten bzw. vorhabenbezogenen Bebauungsplans noch innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen liegen.

³ § 35 Abs. 1 Nr. 5 Baugesetzbuch (BauGB).

⁴ Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Beschluss vom 21. November 2000 - 4 B 36/00, Rn. 8, - juris.

⁵ §§ 4 und 13 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG).

⁶ Landesverordnung über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Immissionsschutzes, § 1 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Nr. 1.1.1 der Anlage zu § 1 ImSchZuVO und § 58 Landesbauordnung Rheinland-Pfalz (LBauO).

⁷ § 1 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Nr. 1.1.1 der Anlage zu § 1 ImSchZuVO wurde mit Gültigkeit ab 1. Juni 2023 durch Verordnung vom 16. Mai 2023 geändert (GVBl. S. 158). Für die laufenden Genehmigungsverfahren von 280 Windenergieanlagen sind auch weiterhin die Immissionsschutzbehörden der Kreisverwaltungen, der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte zuständig (Drucksache 18/6810, Antwort des MKUEM auf eine Kleine Anfrage vom 30. Juni 2023).

⁸ Zu dessen Geschäftsbereich gehören nach der Anordnung über die Geschäftsverteilung der Landesregierung Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 2021 (GVBl. S. 458) § 11 Nr. 14 und 27 das Immissionsschutzrecht, die Energiepolitik, die Grundsatzfragen der Energiewende sowie die erneuerbaren Energien.

⁹ § 58 Abs. 1 Nr. 1 LBauO und § 4 Nr. 21 der Anordnung über die Geschäftsverteilung der Landesregierung Rheinland-Pfalz.

- der Rückbau von Windenergieanlagen ordnungsgemäß, vollständig und praxisgerecht geregelt war,
- die Finanzierung des Rückbaus gesichert war und Risiken für öffentliche Haushalte bestehen sowie
- der Vollzug des Rückbaus ordnungsgemäß erfolgte.

In die Prüfung einbezogen waren zehn Kreisverwaltungen, in deren Zuständigkeitsbereich jeweils eine große Anzahl von Windenergieanlagen errichtet bzw. diese bereits zurückgebaut worden waren. Insgesamt wurden die Genehmigungsbescheide für 1.300 Windenergieanlagen ausgewertet. Davon wurden für 416 Windenergieanlagen vor Ort Erhebungen durchgeführt. Außerdem waren Rückbaugenehmigungen für 91 Windenergieanlagen in die Prüfung einbezogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Konkretisierende Bestimmungen zum Umfang des Rückbaus fehlten

Eine Windenergieanlage besteht aus einer Vielzahl von Bestandteilen sowie aus Nebenanlagen, die zum Teil unter der Erde liegen.¹⁰ Da der Bundesgesetzgeber den Umfang der Rückbauverpflichtung nicht detailliert geregelt hat, haben einige Länder konkretisierende Bestimmungen zum Rückbau getroffen. Hierdurch soll ein einheitlicher Verwaltungsvollzug sichergestellt werden.¹¹

In Rheinland-Pfalz fehlten konkretisierende Bestimmungen zum Umfang des Rückbaus. In der Folge waren die hierzu getroffenen Bestimmungen in den Genehmigungsbescheiden unzureichend und die Verwaltungspraxis uneinheitlich.

Beispielsweise hielt der Großteil der geprüften Kreisverwaltungen einen vollständigen Rückbau des Fundaments für erforderlich. Einige Kreisverwaltungen erachteten einen teilweisen Rückbau des Fundaments als ausreichend, sofern dieser eine landwirtschaftliche Bewirtschaftung zulässt. Teilweise bestanden zwischen den beteiligten Behörden derselben Kreisverwaltung unterschiedliche Auffassungen zum Umfang und Zeitpunkt der Rückbauverpflichtung.

Dadurch war eine einheitliche Rechtsanwendung zum wirksamen Schutz des Außenbereichs vor unzulässiger Bebauung nicht gewährleistet.

Das Ministerium hat erklärt, dass es auf Empfehlung des Rechnungshofs das Ministerium der Finanzen als oberste Bauaufsichtsbehörde beteiligt habe. Letzteres werde für die Bereiche des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts ein neues „Rundschreiben Windenergie“ verfassen. In diesem würden auch die entsprechenden Forderungen des Rechnungshofs berücksichtigt werden. Das Rundschreiben werde künftig die Grundlage für Nebenbestimmungen in den Genehmigungen der SGDen

¹⁰ Wesentliche Bestandteile einer Windenergieanlage sind der Rotor, die Rotorblätter, eine Maschinengondel sowie ein Turm, für dessen Standsicherheit ein entsprechend groß dimensioniertes Fundament erforderlich ist. Hinzu kommen Nebenanlagen wie externe Transformatoren, Kabeltrassen, Netzanschluss, Kranstellflächen und Zuwegungen.

¹¹ Beispiele sind: Sachsen-Anhalt: Hinweise zur Umsetzung bauplanungs- und bauordnungsrechtlicher Anforderungen zur Rückbauverpflichtung und Sicherheitsleistung an Windenergieanlagen (WEA) vom 21. Juni 2005.

Hessen: Umsetzung der bauplanungsrechtlichen Anforderungen zur Rückbauverpflichtung und Sicherheitsleistung nach § 35 Abs. 5 Satz 2 und 3 BauGB bei der Genehmigung von Windenergieanlagen im Außenbereich vom 27. August 2019, Staatsanzeiger für das Land Hessen 2019, S. 850. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat außerdem konkretisiert, dass nicht nur der oberirdische Teil, sondern auch das Betonfundament zu entfernen ist, Beschluss vom 12. Januar 2005 - 3 UZ 2619/03, Rn. 5, - juris -.

Niedersachsen: Windenergieerlass vom 20. Juli 2021, Niedersächsisches Ministerialblatt Nr. 35/2021, S. 1398 ff.

bilden. Damit solle ein recht- und zweckmäßiges und insbesondere einheitliches Genehmigungsverfahren sichergestellt werden.

Für die laufenden Verfahren bei den unteren Immissionsschutzbehörden sei ein Informationsschreiben vorgesehen, in dem auf die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung des Rechnungshofs hingewiesen und um entsprechende Umsetzung gebeten werde.

2.2 Fehlende oder unzureichende Verpflichtungserklärung der Antragsteller zum Rückbau

Als Voraussetzung für die Genehmigung einer Windenergieanlage haben Antragsteller seit 2004 gegenüber der zuständigen Genehmigungsbehörde eine Verpflichtungserklärung abzugeben, das Vorhaben nach dauerhafter Aufgabe der zulässigen Nutzung zurückzubauen und Bodenversiegelungen zu beseitigen.¹²

Teilweise fehlten wirksame Verpflichtungserklärungen. Die Erklärungen waren unvollständig oder nicht gegenüber der zuständigen Genehmigungsbehörde abgegeben worden.

Die meisten Verpflichtungserklärungen beschränkten sich darauf, den Wortlaut des Gesetzes (s. o.) wiederzugeben. Unbestimmte Erklärungen erschweren einen ordnungsgemäßen Rückbau.

Das Ministerium hat mitgeteilt, eine Muster-Verpflichtungserklärung solle Bestandteil des neuen Rundschreibens Windenergie werden. Ferner würden die SGDen angewiesen, Genehmigungen nur zu erteilen, wenn die gesetzlich vorgesehenen Verpflichtungserklärungen der Antragsteller vorliegen. Darüber hinaus würden die Möglichkeiten geprüft werden, bereits erteilte Genehmigungen zu korrigieren.

2.3 Genehmigungen ohne hinreichende Nebenbestimmungen zum Rückbau

Seit 2004 ist die Genehmigung einer Windenergieanlage im Außenbereich mit Nebenbestimmungen zum Rückbau nach dauerhafter Aufgabe der privilegierten Nutzung zu versehen.¹³ Diese Anforderungen sollen bundeseinheitlich gewährleisten, dass Anlagen nach dauerhafter Nutzungsaufgabe zuverlässig zurückgebaut werden, um den Außenbereich wirksam zu schützen.

Die Nebenbestimmungen bieten den Genehmigungsbehörden die rechtliche Möglichkeit, den Umfang des Rückbaus konkret und praxisorientiert festzulegen. Sie müssen hinreichend bestimmt sein und können auch die Verpflichtungserklärung der Antragsteller konkretisieren.

Nach den Ergebnissen der Prüfung enthielten die Nebenbestimmungen der nach 2004 erteilten Genehmigungen ganz überwiegend keine konkretisierenden Festlegungen zum Rückbau. So fehlte regelmäßig eine Bezeichnung der zurückzubauenden Anlagenteile oder Nebenanlagen ebenso wie die Bestimmung des Zeitpunkts des Rückbaus. In vielen Fällen war nur die Hinterlegung einer Sicherheitsleistung geregelt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, konkrete Vorgaben zu entsprechenden Nebenbestimmungen sollen ebenfalls Bestandteil des neuen Rundschreibens Windenergie werden. Durch einheitliche Verfahrensvorgaben werde dafür Sorge getragen, dass diese auch in die Genehmigungsbescheide aufgenommen werden.

¹² § 35 Abs. 5 Satz 2 und 3 BauGB mit Gültigkeit für ab dem 20. Juli 2004 genehmigte Anlagen, Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau), vom 24. Juni 2004, BGBl. 2004 Teil I Nr. 31, S. 1359 ff.

¹³ § 35 Abs. 5 Satz 2 und 3 BauGB, BVerwG, Urteil vom 17. Oktober 2012 - 4 C 5/11, BVerwGE 144, 341-355, 1. Leitsatz, - juris -.

2.4 Rechtsnachfolge nicht geregelt

In der Praxis kommt es häufig während der Nutzungsdauer einer Windenergieanlage zu einem Wechsel in der Person des Betreibers. In diesen Fällen ist regelmäßig für den Rückbau anstatt der Antragsteller eine andere Person verantwortlich.

Überwiegend enthielten weder die Verpflichtungserklärungen noch die Nebenbestimmungen zu den Genehmigungen Regelungen zur Rückbauverpflichtung im Falle einer Rechtsnachfolge.

Das Ministerium hat erklärt, durch einheitliche Verfahrensvorgaben werde auch die Rückbauverpflichtung im Fall einer Rechtsnachfolge geregelt.

2.5 Ungesicherte Rückbaukosten

Die Genehmigungsbehörde ist seit 2004 gesetzlich auch verpflichtet, bereits bei Erteilung der Genehmigung sicherzustellen, dass der Rückbau vollständig auf Kosten der Antragsteller bzw. deren Rechtsnachfolgern erfolgt. Dies geschieht regelmäßig durch eine Sicherheitsleistung in Form einer Bankbürgschaft des Antragstellers. Die Durchsetzung der Rückbaupflicht soll nicht daran scheitern, dass keine ausreichenden Mittel für eine ggf. erforderliche Ersatzvornahme des Rückbaus durch die öffentliche Hand zur Verfügung stehen.¹⁴ Die Höhe der Sicherheitsleistungen muss den voraussichtlichen Kosten für den vollumfänglichen Rückbau der Anlage einschließlich Nebenanlagen entsprechen.

Die Genehmigungsbehörde muss bei der Bemessung der Höhe der Sicherheitsleistung die hierzu von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze beachten. Danach sind insbesondere¹⁵

- die aufgrund der Inflation zu erwartenden Kostensteigerungen einzubeziehen,
- die zu entrichtende Umsatzsteuer bei Zugrundelegung von Marktpreisen hinzuzurechnen,
- mögliche Erlöse aus der Verwertung von wiederverwendbaren Anlagenteilen nicht abzuziehen,
- Pauschalierungen von Rückbaukosten grundsätzlich möglich, wenn dies sachlich nachvollziehbar ist. Sind die pauschalierten Kosten jedoch geringer als eine von den Antragstellern selbst eingereichte Rückbaukostenschätzung, ist auf die höhere Kostenschätzung zurückzugreifen.

Die stichprobenhafte Prüfung hat fast durchgängig erhebliche Defizite aufgezeigt. Die Höhe der Sicherheitsleistung setzten die geprüften Kreisverwaltungen nach unterschiedlichen Maßstäben und Methoden fest. Beispiele hierfür sind:

- Die Hälfte der Genehmigungsbehörden setzte die Sicherheitsleistungen pauschal in Höhe von 5 % der Herstellungskosten der beantragten Windenergieanlage fest. Dies geschah auch, wenn höhere Rückbaukostenschätzungen der Hersteller vorlagen.
- Soweit die Verwaltungen zur Berechnung der Sicherheitsleistung die Rückbaukostenschätzungen heranzogen, reduzierten sie diese häufig unzulässigerweise um mögliche Erlöse aus der Verwertung von wiederverwendbaren Anlagenteilen. Dadurch war beispielsweise die Sicherheitsleistung bei einer 2021 genehmigten Windenergieanlage um mehr als 190.000 € zu niedrig festgesetzt.

¹⁴ § 35 Abs. 5 Satz 3 BauGB und BVerwG, Urteil vom 17. Oktober 2012 - 4 C 5/11, Rn. 15 und 30, - juris -.

¹⁵ U. a. BVerwG, Urteil vom 17. Oktober 2012 - 4 C 5/11, - juris -; Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 31. März 2015 - 3 S 2016/14, - juris -; Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Beschluss vom 12. Oktober 2022 - 12 MS 188/21, - juris -.

- In einigen Fällen resultierte die unzulässige Reduzierung der Rückbaukostenschätzung daraus, dass lediglich ein teilweiser Rückbau des Fundaments zugrunde gelegt wurde.
- Der erforderliche Inflationsausgleich wurde überwiegend nicht oder nicht angemessen berücksichtigt. Soweit dieser angesetzt wurde, variierte er zwischen 1 % und 2,45 % pro Jahr, sowohl zwischen verschiedenen als auch innerhalb einzelner Kreisverwaltungen. In einem Fall wurde der Inflationszuschlag nicht über die gesamte Laufzeit aufgezinst, sondern nur für ein Jahr hinzugerechnet.
- Einige Genehmigungsbehörden verwendeten zur Berechnung der Sicherheitsleistung die Nettobeträge der Rückbaukostenschätzungen, anstelle der vorgeschriebenen Bruttobeträge. Damit blieb die zusätzlich zu zahlende Umsatzsteuer unberücksichtigt.
- Für typgleiche Anlagen lagen identische Rückbaukostenschätzungen des Herstellers vor. Eine Kreisverwaltung setzte dafür eine Sicherheitsleistung von 243.000 € pro Windenergieanlage fest. Eine andere Kreisverwaltung lediglich 108.000 €.

In keiner der geprüften Kreisverwaltungen waren die von der Rechtsprechung zur Bemessung der Höhe der Sicherheitsleistung entwickelten Grundsätze vollumfänglich und zutreffend berücksichtigt worden. In der Folge waren die Sicherheitsleistungen regelmäßig zu niedrig angesetzt.

Der Rechnungshof hat unter Zugrundelegung der Grundsätze der Rechtsprechung überschlägig ermittelt, in welcher Höhe bei den 170 geprüften Anlagen die Rückbaukosten hätten abgesichert werden müssen. Für diese Anlagen waren insgesamt Sicherheitsleistungen von 29 Mio. € festgesetzt worden.

Allein die vorgelegten Rückbaukostenschätzungen der Hersteller betrugen 37 Mio. €. Unter Berücksichtigung der Umsatzsteuer von 19 % und eines jährlichen Inflationszuschlags von 2 % über einen Zeitraum von 20 Jahren hätten die Sicherheitsleistungen 55 Mio. € betragen müssen.

Dadurch besteht ein erhebliches Kostenrisiko für die öffentlichen Haushalte vor allem in den Fällen, in denen der Rückbau im Wege der Ersatzvornahme durch die Behörden durchgeführt werden muss.

Das Ministerium hat mitgeteilt, mit dem neuen Rundschreiben Windenergie werde sichergestellt, dass künftig Sicherheitsleistungen in entsprechender Höhe unter Berücksichtigung der von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze vorliegen. Ferner werde für bereits genehmigte Windenergieanlagen geprüft, ob das Kostenrisiko für die öffentlichen Haushalte minimiert werden könne. Hierbei könne jedoch die Bestandskraft der Bescheide eine Nachbesserung der Genehmigungen erschweren bzw. ausschließen.

2.6 Rückbau von vor 2004 genehmigten Anlagen nicht hinreichend abgesichert

Die im BauGB seit 2004 geregelten Absicherungen des Rückbaus von Windenergieanlagen im Außenbereich gelten nicht für Windenergieanlagen, die vor der Gesetzesänderung genehmigt wurden. Im Jahr 2021 befanden sich landesweit noch 400 Windenergieanlagen in Betrieb, die gemäß der alten Rechtslage genehmigt worden waren.

Für diese Windenergieanlagen hätte ein ordnungsgemäßer und vollständiger Rückbau ebenfalls durch entsprechende Nebenbestimmungen in der Genehmigung sichergestellt werden können.¹⁶

¹⁶ Nach damaligem Recht (§ 70 Abs. 1 Satz 4 LBauO) konnte für eine Windenergieanlage, deren Genehmigung Nebenbestimmungen zum Rückbau enthielt, eine Sicherheitsleistung festgesetzt werden.

Bei der Prüfung von 246 Windenergieanlagen hat der Rechnungshof festgestellt, dass lediglich 60 % der Genehmigungen Nebenbestimmungen zum Rückbau enthielten. Diese waren uneinheitlich und der Rückbau war regelmäßig unzureichend geregelt. Nur bei 37 % der Windenergieanlagen war zur finanziellen Absicherung des Rückbaus eine Sicherheitsleistung vorgesehen. Deren Höhe war mit durchschnittlich 18.000 € pro Anlage zur Sicherung der Rückbaukosten nicht ausreichend.¹⁷

Allein bei den o. g. Windenergieanlagen waren die Sicherheitsleistungen um über 16 Mio. € zu niedrig festgesetzt. Auch hier besteht ein erhebliches finanzielles Risiko für die öffentlichen Haushalte.

Das Ministerium hat erklärt, das Ministerium der Finanzen werde die rechtlichen Möglichkeiten zur Gewährleistung eines vollumfänglichen Rückbaus ohne Verwendung öffentlicher Mittel aller vor 2004 genehmigten Windenergieanlagen prüfen. Es werde ferner der Anregung des Rechnungshofs nachkommen, die Kommunen über die im Baugesetzbuch seit 2011 geschaffenen Möglichkeiten¹⁸, die Errichtung von Neuanlagen mit dem Rückbau von Altanlagen zu verknüpfen, zu informieren. Hierfür sei ein Schreiben an die kommunalen Spitzenverbände vorgesehen.

2.7 Bebauungspläne häufig ohne Regelungen zum Rückbau

16 % der geprüften Windenergieanlagen waren im Geltungsbereich eines Bebauungsplans errichtet worden.

In Bebauungsplänen können die Kommunen u. a. Festsetzungen zur Höhe der Windenergieanlage, zu den Standorten, zur Infrastruktur und zu Ausgleichsmaßnahmen treffen. Seit 2004 können Bebauungspläne auch Festsetzungen zum Rückbau enthalten.¹⁹ Auf dieser Grundlage kann die Baugenehmigung für die Windenergieanlage auch mit Nebenbestimmungen für einen rechtssicheren Rückbau versehen werden.²⁰

Die Prüfung hat gezeigt²¹, dass die Bebauungspläne in der Regel keine Festsetzungen zum Rückbau enthielten.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Städte und Gemeinden würden über die rechtlichen Möglichkeiten, den Rückbau von Anlagen im Bebauungsplan festzusetzen, informiert werden. Hierzu werde das Ministerium der Finanzen ein Schreiben an die kommunalen Spitzenverbände erstellen. Ferner werde im neuen Rundschreiben Windenergie durch einheitliche Verfahrensvorgaben sichergestellt, dass die Genehmigungsbehörden im Falle entsprechender Festsetzungen im Bebauungsplan ihre Genehmigungsbescheide mit Nebenbestimmungen zum Rückbau und dessen finanzieller Absicherung versehen werden.

¹⁷ Nach Angaben des Umweltbundesamtes belaufen sich die Rückbaukosten der kleinsten Windenergieanlagen mit Nabenhöhen von 50 m bis 99 m auf 72.000 € je Anlage, Abschlussbericht, Entwicklung eines Konzepts und Maßnahmen zur Sicherung einer guten Praxis bei Rückbau und Recycling von Windenergieanlagen, 2023, S. 63 ff. und S. 67.

¹⁸ Nach § 249 Abs. 8 BauGB i. V. m. § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BauGB kann festgelegt werden, dass die im Bebauungsplan festgesetzten Windenergieanlagen nur zulässig sind, wenn sichergestellt ist, dass nach der Errichtung der im Bebauungsplan festgesetzten Windenergieanlagen andere im Bebauungsplan bezeichnete Windenergieanlagen innerhalb einer im Bebauungsplan zu bestimmenden angemessenen Frist zurückgebaut werden.

¹⁹ Nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 BauGB kann z. B. festgelegt werden, dass Anlagen nur bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder ab dann unzulässig und danach zu entfernen sind.

²⁰ § 9 Abs. 2 BauGB i. V. m. § 70 Abs. 1 Satz 1 LBauO und § 70 Abs. 1 Satz 5 LBauO.

²¹ Die Feststellungen beruhen auf Selbstangaben der Kreisverwaltungen.

2.8 Vollzug des Rückbaus - Überwachung mangelhaft

Beabsichtigt der Betreiber einer Windenergieanlage deren Betrieb dauerhaft einzustellen, hat er dies der zuständigen Immissionsschutzbehörde mit einer Stilllegungsanzeige mitzuteilen.²² Für den Rückbau einer Windenergieanlage ist eine Baugenehmigung der unteren Bauaufsichtsbehörde erforderlich.²³

Windenergieanlagen sind regelmäßig große bauliche Anlagen, die die Natur, die Umwelt sowie das Landschaftsbild stark beeinträchtigen. Der ordnungsgemäße und vollständige Rückbau dieser Anlagen ist daher grundsätzlich zu überwachen.²⁴

Die Prüfung hat gezeigt, dass

- Stilllegungsanzeigen in der überwiegenden Zahl der Fälle fehlten oder nicht an die zuständige Bauaufsichtsbehörde weitergeleitet wurden,
- Rückbaugenehmigungen vielfach nicht vorlagen und
- die Überwachung des Rückbaus uneinheitlich und unzulänglich dokumentiert war. Beispielsweise war regelmäßig nicht erkennbar, ob die unterirdischen Bauteile vollständig entfernt worden waren.

Das Ministerium hat erklärt, durch einheitliche Verfahrensvorgaben solle dafür Sorge getragen werden, dass die SGDen Stilllegungsanzeigen unverzüglich an die zuständigen Bauaufsichtsbehörden weiterleiten.

Im neuen Rundschreiben Windenergie würden auch die Forderungen des Rechnungshofs umgesetzt. So sollen in allen Fällen die für den Rückbau von Windenergieanlagen erforderlichen Rückbaugenehmigungen beantragt und in den Akten dokumentiert sowie der Rückbau ordnungsgemäß überwacht und nachvollziehbar dokumentiert werden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) den Umfang des Rückbaus von Windenergieanlagen konkret festzulegen,
- b) sicherzustellen, dass Windenergieanlagen nur genehmigt werden, wenn die gesetzlich vorgesehenen Verpflichtungserklärungen zum Rückbau vorliegen und, soweit keine wirksamen Verpflichtungserklärungen vorliegen, die Genehmigungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu korrigieren,
- c) für die Verpflichtung der Antragsteller zum Rückbau der Anlagen nach Nutzungsaufgabe eine Muster-Verpflichtungserklärung zu erarbeiten,
- d) zum Schutz des Außenbereichs die Nebenbestimmungen zum Rückbau von Windenergieanlagen zu konkretisieren und landesweit zu vereinheitlichen,
- e) auch im Fall der Rechtsnachfolge sicherzustellen, dass Windenergieanlagen vollständig ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel zurückgebaut werden,
- f) einen einheitlichen Verwaltungsvollzug bei der Festsetzung der Sicherheitsleistung für den Rückbau sicherzustellen und darauf hinzuwirken, dass hierbei die Grundsätze der Rechtsprechung beachtet werden,
- g) zu prüfen, wie das Kostenrisiko für die öffentlichen Haushalte bei unzureichenden Sicherheitsleistungen minimiert werden kann,

²² § 15 Abs. 3 BImSchG.

²³ § 61 i. V. m. § 62 LBauO.

²⁴ § 78 LBauO.

- h) darauf hinzuwirken, dass auch vor 2004 genehmigte Windenergieanlagen vollumfänglich ohne Verwendung öffentlicher Mittel zurückgebaut werden,
- i) die Städte und Gemeinden über die Möglichkeiten zu informieren, in der Bauleitplanung die Neuerrichtung von Anlagen mit dem Rückbau von Altanlagen zu verknüpfen,
- j) die Städte und Gemeinden über die Möglichkeiten zu informieren, in Bebauungsplänen Festsetzungen zum Rückbau zu treffen und darauf hinzuwirken, dass der Rückbau in diesen Fällen bereits im Rahmen der Errichtungsgenehmigung sichergestellt und finanziell abgesichert wird,
- k) sicherzustellen, dass die Stilllegung von Windenergieanlagen angezeigt sowie die Bauaufsichtsbehörden hierüber in Kenntnis gesetzt werden,
- l) darauf hinzuwirken, dass erforderliche Rückbaugenehmigungen beantragt und Rückbaumaßnahmen überwacht sowie nachvollziehbar dokumentiert werden.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

Nr. 14

Wirtschaftsführung des Landesbetriebs Landesforsten Rheinland-Pfalz

- Haushaltsgesetzgeber und Aufsicht unzureichend informiert, unbegründet hohe Rücklagen und Haushaltsreste, keine mittelfristige Finanzplanung -

Der Landesbetrieb Landesforsten wird weit überwiegend mit Zuschussmitteln des Landes finanziert. In den Jahren 2023 und 2024 sind 106 Mio. € pro Jahr vorgesehen. Die Wirtschaftspläne enthielten nicht alle notwendigen Angaben. Erläuterungen fehlten vollständig. Eine Bewertung der Finanzplanungen, der wirtschaftlichen Lage und des Zuschussbedarfs war damit für den Haushaltsgesetzgeber und die Aufsicht nicht möglich.

Langfristige finanzielle Folgen eingetretener Schäden sowie erkannter Risiken - etwa durch den Klimawandel - waren nicht in einer mittelfristigen Finanzplanung abgebildet.

Der Landesbetrieb rief die Landeszuschüsse über seinen Bedarf hinaus ab. Die daraus resultierenden Jahresüberschüsse führte er regelmäßig der freien Rücklage zu. Sie belief sich Ende 2022 auf 22 Mio. €. Zusätzlich zu Kreditzinsen des Landes fielen hierfür von 2014 bis 2022 beim Landesbetrieb 465.000 € für Verwarentgelte (sogenannte Strafzinsen) an. Außerdem fehlte die schriftliche Zustimmung des Ministeriums der Finanzen zur Verwendung gesperrter Mittel.

Nicht abgerufene Zuschussmittel von 25,4 Mio. € wurden als Haushaltsreste übertragen. Eine schriftliche Begründung für die Erforderlichkeit der Mittel im folgenden Haushaltsjahr fehlte.

Eine strikte organisatorische und personelle Trennung zwischen Bediensteten des Landesbetriebs und der Aufsicht war nicht sichergestellt. Eine unterjährige bedarfsgerechte Berichterstattung gegenüber der Aufsicht fehlte.

1 Allgemeines

Die Forstverwaltung des Landes wird seit 1. Januar 2005 als Landesbetrieb nach § 26 LHO mit der Bezeichnung „Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz“ (Landesbetrieb) geführt.¹ Er umfasst die Forstabteilung des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität (MKUEM) als oberste Forstbehörde, die Zentralstelle der Forstverwaltung als obere Forstbehörde sowie die 44 Forstämter als untere Forstbehörden. Die Dienst- und Fachaufsicht führt das MKUEM.²

¹ Der Landesbetrieb ist nach Nr. 1.1 zu § 26 VV-LHO ein unselbstständiger Teil der Landesverwaltung.

² § 4 Abs. 2 Geschäftsordnung für den Landesbetrieb Landesforsten Rheinland-Pfalz (Geschäftsordnung) vom 1. Januar 2016. Zur Wahrnehmung der Fachaufsicht wurde im Ministerium eine Forstkommission eingerichtet.

Der Landesbetrieb ist wirtschaftlicher Eigentümer aller Waldflächen des Landes. Er ist u. a. zuständig für die Bewirtschaftung des Staatswaldes, die Planung, Durchführung und Überwachung forstlicher Arbeiten im Körperschafts- und Privatwald, die Erfassung des Waldzustandes sowie die forstliche Forschung.

Der Landesbetrieb wird überwiegend aus Zuschüssen des Landes³, aus den Erlösen aus der Veräußerung von Holz aus dem Staatswald sowie weiteren betrieblichen Erträgen wie Gebühren finanziert. Im Jahr 2021 betrugen die Landeszuschüsse 91,7 Mio. €. Für die Jahre 2023 und 2024 sieht der Haushaltsplan des Landes jeweils Zuschüsse von 106 Mio. € vor.

Der Rechnungshof hat die Wirtschaftsführung des Landesbetriebs geprüft. Ziel war es insbesondere festzustellen, ob

- die haushaltsrechtlichen Bestimmungen beachtet wurden,
- der Wirtschaftsplan strukturiert, transparent und vollständig war und alle für den Haushaltsgesetzgeber erforderlichen Informationen enthielt und
- der Landeszuschuss, die Rücklagen und die Haushaltsreste für eine ordnungsgemäße Wirtschaftsführung erforderlich waren.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Wirtschaftspläne - Fehlen wesentlicher Angaben und Erläuterungen

Der Landesbetrieb hat für jedes Wirtschaftsjahr einen Wirtschaftsplan aufzustellen.⁴ Er ist dem Haushaltsplan des Landes als Anlage beizufügen. Der Wirtschaftsplan dient u. a. der Kontrolle der Verwaltung durch die Landesregierung und der Kontrolle durch den Haushaltsgesetzgeber.

2.1.1 Bewertung der Planwerte und Erläuterungen

Um über den Haushalt des Landesbetriebs und den Zuschussbedarf entscheiden zu können, muss der Haushaltsgesetzgeber über alle erforderlichen Informationen verfügen. Dazu sollte der Wirtschaftsplan die Kostenbelastung des Landesbetriebs der letzten Jahre abbilden und darstellen, welche Belastungen im kommenden Wirtschaftsjahr eingeplant sind. Die prognostizierten Erträge und Aufwendungen für das kommende Wirtschaftsjahr werden dabei gegenübergestellt (Plan-Werte). Wesentliche Grundlage für die Ermittlung der Plan-Werte sind die entsprechenden Ist-Werte aus dem Jahresabschluss des vergangenen Wirtschaftsjahres. Diese dienen dem Vergleich mit dem geplanten Wirtschaftsjahr.

Seit dem Haushaltsjahr 2021 wiesen die Wirtschaftspläne für die betrieblichen Erträge und Aufwendungen keine Ist-Werte mehr aus.

Zudem wichen die Plan-Werte für die Wirtschaftsjahre 2023 und 2024 zum Teil erheblich von den Ist-Werten aus den Jahresabschlüssen der Jahre 2021 und 2022 ab. Erläuterungen hierzu fehlten. Damit waren ein valider Abgleich und eine Bewertung der Planungen sowie wesentlicher Abweichungen nicht möglich. Ohne Erläuterungen war nicht erkennbar, ob es sich bei Abweichungen um Einmaleffekte oder um dauerhafte Entwicklungen handelt und welche Relevanz den Abweichungen zukommt. Für den Haushaltsgesetzgeber fehlten wesentliche Informationen, ebenso wie für das aufsichtsführende Ministerium.

³ Einzelplan 14 MKUEM, Kapitel 14 10 Landesforsten Rheinland-Pfalz, Titel 682 04 Zuschüsse für Leistungen im Körperschaftswald - KFA Mittel, Titel 682 11 Zuschüsse für Leistungen des Landesbetriebs Landesforsten Rheinland-Pfalz und Titel 891 09 Zuschüsse für Investitionen, Doppelhaushalt 2023/2024.

⁴ § 26 Abs. 1 LHO.

Das Ministerium hat erklärt, die Forderung, den Wirtschaftsplan des Landesbetriebs um die Ist-Werte zu ergänzen, werde aufgegriffen. Erläuterungen zu erheblichen Abweichungen würden den Wirtschaftsplänen beigelegt.

2.1.2 Gliederung des Wirtschaftsplans

Die Aufwendungen und Erträge sind nach den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit im Wirtschaftsplan transparent, systematisch und vollständig auszubringen.⁵

Der Landesbetrieb hatte den Wirtschaftsplan in acht Leistungsgruppen⁶ gegliedert. Diese sollten die sogenannten Ökosystemleistungen des Waldes abbilden. Den Leistungsgruppen waren jeweils Erträge und Aufwendungen für die dort ausgewiesenen Leistungen zugeordnet.

Die Zuordnung war nicht transparent und nachvollziehbar. Teilweise waren die gleichen Tätigkeiten mehreren Leistungsgruppen zugeordnet. Dies traf beispielsweise auf Maßnahmen zur Sicherung des Waldzugangs oder auf Beratungsleistungen zu. Durch die fehlende Differenzierung war nicht erkennbar, ob es zu Mehrfacherfassungen kam und welcher Aufwand bzw. Ertrag auf die Tätigkeit insgesamt entfiel.

Die Ansätze im Wirtschaftsplan basierten auf Daten der Kosten- und Leistungsrechnung. Diese umfasste 180 Produkte. Für jedes Produkt wurden die Erträge und Aufwendungen mit unterschiedlichen Schlüsseln auf die Leistungsgruppen verteilt. Wesentliche Annahmen und Berechnungen waren nicht dokumentiert, sodass die Verteilschlüssel nicht nachvollziehbar waren.

Das Ministerium hat erklärt, die Darstellung gehe insbesondere auf die Ökosystemleistungen des Waldes und deren Erhaltung durch den Landesbetrieb ein. Beispielsweise seien neben der Bereitstellung von Rohholz auch weitere Basisleistungen wie Biodiversität, Bodenvitalität, Stoffkreisläufe sowie Kohlenstoffspeicher aufgeführt und in ihrer Wichtigkeit hervorgehoben. Eine klassische „Input-Output Ratio“ in Form von quantifizierbaren Ergebnissen als Resultat von Inputs/Aktivitäten in komplexen Ökosystemen sei schwierig bis unmöglich darstellbar. Eine vollständige und damit im Detail nachvollziehbare Darstellung der finanziellen Wirkungen auf die einzelnen Leistungsgruppen sei im Wirtschaftsplan nicht abbildbar.

Die Verteilschlüssel seien von einer Expertengruppe geprüft, analysiert, ausgewertet und bewertet worden. Es sei vorgesehen, diese Verteilschlüssel in regelmäßigen Abständen zu evaluieren.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass der Wirtschaftsplan auch bei den Ansätzen für komplexe Ökosystemleistungen des Waldes dem Grundsatz der Haushaltsklarheit genügen muss. Die Ansätze sind transparent, übersichtlich, vollständig und systematisch darzustellen. Sollte dies nicht möglich sein, ist die Gliederung des Wirtschaftsplans in Leistungsgruppen vor dem Hintergrund des Informationsbedürfnisses des Haushaltsgesetzgebers und der Aufsicht kritisch zu hinterfragen. Zu den Verteilschlüsseln weist der Rechnungshof darauf hin, dass Unterlagen über die Prüfung und Analyse der Verteilschlüssel durch eine Expertengruppe bislang nicht vorgelegt wurden.

⁵ Siehe hierzu auch §§ 10, 11 HGrG sowie §§ 238, 239 Handelsgesetzbuch (HGB).

⁶ Basisleistungen, schützende Leistungen, Leistungen für andere Waldbesitzende, versorgende Leistungen, Bildungsleistungen, kulturelle Leistungen, Forschungsleistungen und behördliche Leistungen.

2.1.3 Verwendung von Mitteln aus dem kommunalen Finanzausgleich (KFA)

Zum Ausgleich für Leistungen, die der Landesbetrieb für kommunale Waldbesitzer erbringt, erhält er seit dem Haushaltsjahr 2019 jährlich 13 Mio. € zweckgebundene Zuweisungen aus dem KFA. Nach der Zweckbestimmung dürfen diese Mittel nur für Leistungen des Landes zur Umsetzung einer ordnungsgemäßen, nachhaltigen, planmäßigen und sachkundigen Forstwirtschaft im Körperschaftswald eingesetzt werden.⁷

Der Landesbetrieb wies die KFA-Mittel im Wirtschaftsplan zusammen mit nicht zweckgebundenen Zuschüssen des Landes in einer Summe aus. Auch bei der Anforderung der Landeszuschüsse wurde nicht nach Zuschussarten unterschieden. Damit war nicht erkennbar, ob die KFA-Mittel zweckentsprechend eingesetzt wurden.

Das Ministerium hat erklärt, die Forderung nach einer gesonderten und differenzierten Darstellung der KFA-Mittel im Wirtschaftsplan werde umgesetzt.

2.2 Mittelfristige Finanzplanung fehlte

Der Landesbetrieb muss seinen Aufgaben langfristig nachkommen und deren Finanzierung sicherstellen. In einer mittelfristigen Finanzplanung wird die prognostizierte mehrjährige Entwicklung der Aufwendungen und Erträge dargestellt. Außerdem können besondere Effekte wie bereits eingetretene Schäden und Risiken sowie deren langjährige finanzielle Folgen abgebildet und die Handlungsbedarfe für mehrere Jahre aufgezeigt werden. Hierzu gehören u. a. Trockenschäden als Folge des Klimawandels und der daraus resultierende erhöhte Aufwand für die Wiederaufforstung.

Obwohl die Jahresabschlüsse seit mindestens 2016 im Lagebericht auf diese Risiken und deren finanzielle Folgen hinweisen, verfügte der Landesbetrieb im Unterschied zu Landesbetrieben anderer Länder nicht über eine mehrjährige Finanzplanung.⁸

Das Ministerium hat erklärt, Forstbetriebe unterlägen stark schwankenden äußeren Einflüssen. So würden die Aufwendungen wesentlich von der Wiederherstellung von Waldflächen und der forstlichen Infrastruktur infolge der Extremwetterereignisse, von Kalamitäten⁹, von einer kaum vorhersehbaren Inflationsentwicklung, von der Entwicklung des Fachkräftemangels und von zukünftigen Tarifabschlüssen beeinflusst werden. Aufgrund dieser erheblichen Volatilität mittelfristiger Finanzplanungen und des mit deren Erstellung verbundenen erheblichen Aufwandes sei derzeit nicht vorgesehen, eine mittelfristige Finanzplanung ergänzend zum Wirtschaftsplan zu erstellen. Es werde geprüft, ob für die Bereiche, die sich mit hinlänglicher Sicherheit prognostizieren lassen, eine mittelfristige Finanzplanung eingeführt werden könne.

Der Rechnungshof hält es für geboten, neben der absehbaren Aufwands- und Ertragsentwicklung auch erkannte Risiken und deren Folgen in einer mittelfristigen Finanzplanung abzubilden sowie den voraussichtlichen Finanzbedarf hierfür abzuschätzen. Auch dies ist eine Grundlage für eine langfristige Sicherung der Finanzierung der sachgerechten Aufgabenwahrnehmung des Landesbetriebs.

⁷ Die KFA-Mittel sind im Landeshaushalt gesondert veranschlagt. Kapitel 14 10, Titel 682 04, ab Doppelhaushalt 2019/2020.

⁸ Das Land Brandenburg hat geregelt, dass dem Wirtschaftsplan als Anlage eine mittelfristige Finanzplanung beizufügen ist. Die Vorschriften der Bundesländer Baden-Württemberg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland und Sachsen-Anhalt sehen bei der Finanzplanung jeweils einen vierjährigen Zeitraum vor, das Land Brandenburg einen fünfjährigen Zeitraum.

⁹ Durch Schädlinge, Hagel, Sturm o. Ä. hervorgerufene schwere Schäden in Pflanzenkulturen.

Auch das Ministerium der Finanzen stellt in der Regel für fünf Jahre einen Finanzplan auf und unterrichtet den Haushaltsgesetzgeber zusammen mit der Vorlage des Entwurfs des Haushaltsplans über die voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft des Landes.¹⁰ Im Finanzplan wird die mittelfristig angestrebte Entwicklung wichtiger Einnahme- und Ausgabengruppen unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen, wie Inflation und erhöhte Personalausgaben, z. B. durch Tarifsteigerungen, dargestellt.

2.3 Haushaltsrechtliche Vorgaben bei der Stellenbewirtschaftung nicht beachtet

Die Forstabteilung des Ministeriums ist Teil des Landesbetriebs.¹¹ Gleichwohl wurden die Stellen der Bediensteten der Forstabteilung beim Ministerium veranschlagt und nicht im Stellenplan des Landesbetriebs. Dies widerspricht den haushaltsrechtlichen Vorgaben und den Richtlinien zur Haushaltssystematik.¹²

Das Ministerium hat erklärt, die Veranschlagung der Haushaltsmittel und Stellen der obersten Fachbehörden in den Ressorts erfolge in den Haushaltsplänen regelmäßig in den jeweiligen Kapiteln „01 - Ministerium“, sodass daran auch für die Ministerialforstabteilung für die Zukunft festgehalten werde. Die Organisationsverfügung für den Landesbetrieb solle angepasst werden.

2.4 Abruf und Verwendung der Landeszuschüsse über den Bedarf hinaus

2.4.1 Bildung von Rücklagen

Der Landesbetrieb kann den Zuschuss des Landes beim Ministerium anfordern, soweit seine Liquidität dies erfordert.¹³ Die Zuschüsse überstiegen den Liquiditätsbedarf des Landesbetriebs in den Jahren 2020 bis 2022 erheblich. Die daraus resultierenden Jahresüberschüsse führte der Landesbetrieb der freien Rücklage zu. Diese belief sich am 31. Dezember 2022 auf 22 Mio. €.

Außer den beim Land dafür anfallenden Kreditzinsen zahlte der Landesbetrieb in den Jahren 2014 bis 2022 zusätzlich 465.000 € für Verwahrtgelte (sogenannte Strafzinsen). Dabei hatte der Landesbetrieb nicht ermittelt, in welcher Höhe für welche Zwecke eine Rücklage erforderlich war.

Der Abruf des Landeszuschusses über den für die Liquidität erforderlichen Bedarf hinaus, um hieraus unbegründet hohe Rücklagen zu bilden, verstößt gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 LHO.

Das Ministerium hat erklärt, dass die Bildung von Rücklagen durch den Landesbetrieb grundsätzlich vor dem Hintergrund der Sicherstellung seiner Handlungs- und Wahrnehmungsfähigkeit in Bezug auf alle ihm übertragenen gesetzlichen Aufgaben in wirtschaftlich schwierigen Zeiten erfolge. Die freie Rücklage diene beispielsweise der Absicherung von Investitionen in das Waldvermögen zum Wiederaufbau bzw. in den Umbau zu klimaresilienten Wäldern. Vor dem Hintergrund der mit hoher Wahrscheinlichkeit weiteren mittel- und langfristig eintretenden Belastungen durch klimawandelbedingte Schadereignisse könne über die Höhe der zum Ausgleich wirtschaftlicher Schwankungen notwendigen freien Rücklage keine belastbare Aussage getroffen werden.

¹⁰ § 31 LHO; auch kommunale Eigenbetriebe sind nach § 19 der Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung (EigAnVO) zu einer fünfjährigen Finanzplanung verpflichtet.

¹¹ Organisationsverfügung vom 27. November 2008, Nr. 1 Satz 2.

¹² § 17 Abs. 4 LHO sowie Teil I - Nr. 1.2.1 Richtlinien zur Haushaltssystematik des Landes Rheinland-Pfalz (HsRL).

¹³ Organisationsverfügung vom 27. November 2008, Nr. 7 Satz 4.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass eine mittelfristige Finanzplanung durch die Abbildung mittel- und langfristiger finanzieller Belange des Landesbetriebs gerade dazu dient, künftige Bedarfe abzuschätzen.

Für die Anforderung der Zuschüsse ist der konkrete Liquiditätsbedarf maßgeblich. Die Anforderung von Landeszuschüssen für unspezifische Mittelbedarfe in künftigen Jahren kommt nicht in Betracht.

2.4.2 Bildung von Haushaltsresten

Werden die Mittel aus dem Landeszuschuss im laufenden Haushaltsjahr nicht vollständig abgerufen, können Ausgabereste (Haushaltsreste) gebildet und in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden.¹⁴ So bleiben die Mittel über das Haushaltsjahr hinaus verfügbar.

In den Haushaltsjahren 2020 bis 2022 wurden vom Landesbetrieb nicht angeforderte Zuschussmittel von insgesamt 25,4 Mio. € als Haushaltsreste übertragen.

Nach den Ausführungen des Ministeriums während der örtlichen Erhebungen sollen die Haushaltsreste allgemein genutzt werden, um zukünftige, ggf. die Landeszuschüsse übersteigende Fehlbeträge des Landesbetriebs auszugleichen. Eine schriftliche Begründung der Erforderlichkeit dieser Mittel im folgenden Haushaltsjahr fehlte.

Eine Bildung von Haushaltsresten zum Ausgleich zukünftiger, nicht näher benannter und unspezifischer Fehlbeträge ist nicht zulässig. Der Landesbetrieb verfügte damit zusammen mit der freien Rücklage über eine finanzielle „Reserve“ von insgesamt 47 Mio. € zum Ausgleich wirtschaftlicher Schwankungen.

Das Ministerium hat erklärt, die Bildung von Ausgaberesten sei vor dem Hintergrund der Finanzierung von Maßnahmen erfolgt, die im abgelaufenen Haushaltsjahr beauftragt wurden, deren Umsetzung oder Zahlung aber erst im Folgejahr erfolgen könne. Insofern seien die Voraussetzungen zur Bildung von Haushaltsresten beim Landesbetrieb grundsätzlich gegeben gewesen.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass aus den vorgelegten Unterlagen nicht erkennbar ist, für welche konkreten Maßnahmen und in welchem Umfang die Ausgabereste verwendet werden sollen.

2.4.3 Sperrvermerk

Nach einem Vermerk im Haushaltsplan ist der Zuschuss in der Höhe gesperrt, in der die Holzgelderlöse den im Wirtschaftsplan dargestellten Betrag überschreiten (Sperrvermerk).¹⁵ In den Jahren 2020 bis 2022 überschritten die Einnahmen aus Holzgelderlösen die Ansätze um insgesamt 37,5 Mio. €. In dieser Höhe war der Zuschuss gesperrt. Gleichwohl wurden die Zuschussmittel in voller Höhe für den Landesbetrieb verwendet.

Die hierfür erforderliche schriftliche Zustimmung des Ministeriums der Finanzen zur Aufhebung der Sperre fehlte. Auch sachliche Gründe für eine Aufhebung waren weder erkennbar noch dokumentiert.

Das Ministerium hat erklärt, eine schriftliche Genehmigung des Ministeriums der Finanzen zur Aufhebung des Sperrvermerks werde künftig in schriftlich begründeten Ausnahmefällen eingeholt.

¹⁴ § 45 Abs. 2 Satz 1 LHO, Nr. 1 zu § 19 VV-LHO, Haushalte 2020 bis 2022.

¹⁵ Kapitel 14 10, Titel 682 11 Zuschüsse für Leistungen des Landesbetriebs Landesforsten Rheinland-Pfalz.

2.5 Organisatorische Trennung der Aufsicht nicht sichergestellt

Zur Wahrnehmung der Aufsicht über den Landesbetrieb hatte das Ministerium eine Forstkommision eingerichtet. Diese wurde vom Staatssekretär geleitet. Weitere Mitglieder waren u. a. ein Bediensteter eines Forstamtes als forstfachliches Mitglied und ein Mitglied der Personalvertretung.¹⁶ Bei diesen weiteren Mitgliedern handelte es sich um Bedienstete des Landesbetriebs. Der Leiter des Landesbetriebs nahm regelmäßig an den Sitzungen teil.

Wesentlich für die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufsicht ist die strikte organisatorische Trennung der zu beaufsichtigenden Einrichtung von der aufsichtsführenden Einrichtung. Zur Vermeidung von Interessenkonflikten ist auch sicherzustellen, dass die mit der Aufsicht betrauten Personen nicht zugleich Bedienstete der zu beaufsichtigenden Einrichtung sind.

Die gebotene Trennung war nicht ausreichend sichergestellt. Darüber hinaus sind personalvertretungsrechtliche Fragestellungen nicht Gegenstand der Aufsicht.

Des Weiteren ist für eine ordnungsgemäße Fachaufsicht eine frühzeitige und sachgerechte Information des Aufsichtsorgans erforderlich. Die Forstkommision tagte lediglich einmal im Jahr. Unterjährige Berichte an die Forstkommision fehlten. Von der haushaltsrechtlich vorgesehenen Möglichkeit, den Landesbetrieb zur regelmäßigen Berichterstattung, z. B. in Form von Quartalsberichten¹⁷, zu verpflichten, hat das Ministerium keinen Gebrauch gemacht.

Das Ministerium hat erklärt, der Forderung nach einer hinreichenden organisatorischen Trennung von Landesbetrieb und Aufsichtsgremium werde grundsätzlich zugestimmt. Die Geschäftsordnung für die Forstkommision werde entsprechend überarbeitet. Ferner sei vorgesehen, die Forstkommision regelmäßig mit Berichten zu informieren.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) den Wirtschaftsplan des Landesbetriebs um Ist-Werte mindestens des zuletzt abgeschlossenen Wirtschaftsjahres sowie Erläuterungen zu ergänzen,
- b) die Zuschussmittel des Landes im Wirtschaftsplan differenziert darzustellen,
- c) die Stellen für Aufgaben des Landesbetriebs ausschließlich in dessen Stellenplan bei Kapitel 14 10 auszuweisen,
- d) die schriftliche Zustimmung des Ministeriums der Finanzen zur Aufhebung der Sperre, die zudem schriftlich zu begründen ist, zu beantragen,
- e) die Aufsicht organisatorisch strikt vom Landesbetrieb zu trennen und diesen zu Berichten an das Aufsichtsgremium nach Maßgabe des § 90 AktG zu verpflichten.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) im Wirtschaftsplan die Leistungen des Landesbetriebs zu konkretisieren sowie differenziert und eindeutig darzustellen sowie Verteilschlüssel nachvollziehbar zu begründen,

¹⁶ Der Forstkommision gehören außerdem die Leiterin oder der Leiter der Zentralabteilung und die oder der Beauftragte für den Haushalt des MKUEM an.

¹⁷ Nr. 4.8.2.5 der VV-LHO, Bestimmungen zu den §§ 70 bis 80 LHO i. V. m. § 90 Aktiengesetz (AktG).

- b) ergänzend zum Wirtschaftsplan eine mittelfristige Finanzplanung zu erstellen,
- c) Zuschüsse des Landes nur anzufordern bzw. an den Landesbetrieb zu zahlen, soweit dessen Liquiditätsbedarf dies erfordert,
- d) die freie Rücklage des Landesbetriebs bei der Beurteilung der Erforderlichkeit von Haushaltsresten bei Kapitel 14 10 mit einzubeziehen,
- e) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben c, d und e zu berichten.

**Nr. 15 Rheinland-Pfälzische Technische Universität,
Campus Kaiserslautern
- Sanierungsstau, zu geringe Instandhaltungsmittel
und Vergabeverstöße -**

Die überwiegend in den 1970er- und 1980er-Jahren errichteten Gebäude der Rheinland-Pfälzischen Technischen Universität Kaiserslautern wiesen erhebliche Mängel im Bereich Brandschutz, Energieeffizienz, Innenausbau sowie bei technischen Anlagen auf. Sie bedürfen weitgehend einer Grundsanierung.

Für eine sachgerechte Instandhaltung fehlten rechnerisch jährlich 31 Mio. €. Weitere Hochschulen in Rheinland-Pfalz wiesen nach anderen Prüfungen ebenfalls erhebliche Instandhaltungsmängel auf. Ein landeseigenes Hochschulbauprogramm, um den Sanierungsstau kontinuierlich und planvoll abzarbeiten, existierte nicht.

Der derzeitige Gebäudebestand genügte der Zielsetzung des Landesklimaschutzgesetzes nicht. Danach sind die Hochschulen bis 2030 in der Gesamtbilanz klimaneutral zu organisieren. Die Außenwände waren teilweise so unzureichend gedämmt, dass die Wärmedurchgangskoeffizienten die heute zulässigen Werte um bis zu 975 % überschritten.

Obwohl der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung bereits im Jahr 2009 eine detaillierte bauphysikalische Studie beauftragt hatte, die energetische Defizite und diesbezügliche Sanierungsmaßnahmen aufzeigte, bestehen die Mängel ungemindert fort.

Die Vergabe von Rahmenverträgen wies unterschiedliche Fehler auf.

Die Rheinland-Pfälzische Technische Universität Kaiserslautern nutzte ein veraltetes Beschaffungshandbuch aus dem Jahr 2007.

1 Allgemeines

Die Technische Universität Kaiserslautern wurde im Oktober 1970 als gemeinsame Universität Trier-Kaiserslautern gegründet. Seit Anfang 1975 ist sie eigenständig und hat ihren Schwerpunkt im naturwissenschaftlichen und technischen Bereich. Sie fusionierte am 1. Januar 2023 mit dem Standort Landau der Universität Koblenz-Landau zur Rheinland-Pfälzischen Technischen Universität Kaiserslautern-Landau (RPTU Kaiserslautern). Die RPTU Kaiserslautern gliedert sich in 16 Fachbereiche. Mittlerweile sind über 14.000 Studierende eingeschrieben. Jährlich beginnen dort 2.000 Erstsemester ihr Studium.

Die bauliche Entwicklung der RPTU Kaiserslautern ist seit Ende der 1990er-Jahre weitgehend abgeschlossen. Erst in den Jahren 2022 und 2023 wurden wieder zwei

Neubauten in Betrieb genommen.¹ Der Campus umfasst 121.000 m² Nutzungsfläche (NUF).²

Der Rechnungshof hat die Instandhaltung³ der RPTU Kaiserslautern geprüft. Gegenstand der Prüfung waren die Auskömmlichkeit der zur Verfügung stehenden Bauunterhaltungsmittel, der bauliche Zustand, die Umsetzung der Forderungen des Rechnungshofs aus der gleichnamigen Prüfung aus dem Jahr 1999 sowie etwaige Mängel bei der Vergabe der Bauunterhaltungsarbeiten.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unzureichende Instandhaltungsmittel

Fehlende Bauunterhaltungsmittel und eine daraus resultierende unzureichende Instandhaltung führen zu steigendem Sanierungsstau⁴, beschleunigtem Wertverlust und einer Beeinträchtigung des Betriebs.⁵

Der rechnerische Finanzierungsbedarf für die Instandhaltung bemisst sich prozentual am Wiederbeschaffungswert der Gebäude. Ende 2021 belief sich dieser auf 790 Mio. €⁶. Der Rechnungshof hat den Finanzierungsbedarf für die Instandhaltung der RPTU Kaiserslautern in zwei Varianten berechnet. Der Instandhaltungsbedarf wurde als regelmäßiger Instandhaltungsbedarf mit 2,5 %⁷ sowie alternativ als regelmäßiger und aperiodischer Instandhaltungsbedarf mit 5,6 %⁸ des Wiederbeschaffungswerts angesetzt. Von einem aperiodischen Instandhaltungsbedarf ist insbesondere auszugehen, wenn die Gebäude - wie in der Liegenschaft der RPTU Kaiserslautern - älter als 30 Jahre sind. Dann werden umfangreiche Modernisierungen wie die Erneuerung der technischen Anlagen sowie Maßnahmen für Brandschutz, Barrierefreiheit oder energetische Sanierung erforderlich, die erhebliche zusätzliche Kosten verursachen.

Dem rechnerischen Bedarf wurden die tatsächlichen Instandhaltungsausgaben der RPTU Kaiserslautern und des Landesbetriebs LBB gegenübergestellt. Die tatsächlichen Ausgaben von 2018 bis 2020 betrugen 25 Mio. €. Sie lagen bei einem Ansatz von 2,5 % des Wiederbeschaffungswerts um insgesamt 27,5 Mio. € unter dem rechnerischen Bedarf. Dies entsprach 52 %. Unter Zugrundelegung eines Bedarfs von

¹ 2022 das Laboratory for Advanced Spin Engineering (LASE) und 2023 das Laboratory for Ultra-Precision and Micro Engineering (LPME).

² Die RPTU nutzt 59 Gebäude. Davon befinden sich 53 Gebäude (114.500 m² NUF) im Eigentum des Landesbetriebs LBB oder der RPTU Kaiserslautern, sechs sind angemietet (6.500 m² NUF).

³ Ziffer 3.1.1. DIN 31051 - Grundlagen der Instandhaltung: Instandhaltung ist die Kombination aller technischen und administrativen Maßnahmen sowie Maßnahmen des Managements während des Lebenszyklus eines Objekts, die dem Erhalt oder der Wiederherstellung ihres funktionsfähigen Zustands dient, sodass es die geforderte Funktion erfüllen kann. (Erfasst werden hiervon sowohl investive als auch nicht investive Maßnahmen.)

⁴ Die Begriffe Instandhaltung und Sanierung werden im Folgenden synonym verwandt.

⁵ Zu den Defiziten bei der Instandhaltung landeseigener Gebäude und deren Folgen siehe auch Jahresbericht 2023, Nr. 6 (Drucksache 18/5500 S. 93 ff. (100)). Entwicklung Entlastungsverfahren unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/jahresberichte/jahresbericht-2023/nr-6-organisation-und-personalbedarf-des-landesbetriebs-liegenschafts-und-baubetreuung/>.

⁶ 2018-2020: Im Durchschnitt 705 Mio. €.

⁷ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Instandhaltung kommunaler Gebäude, Bericht Nr. 7/2009, S. 4. <https://www.kgst.de/dokumentdetails?path=/documents/20181/89583/20091214A0025.pdf/7075fc18-ec33-4313-8190-de7814f5de2d?t=1692343909597>.

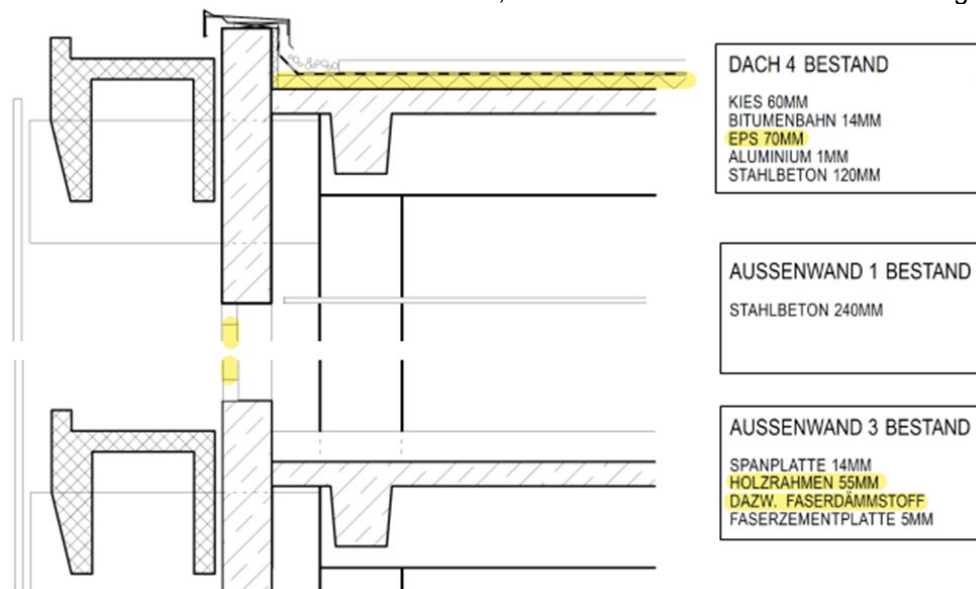
⁸ Carolin Bahr, „Realdatenanalyse zum Instandhaltungsaufwand öffentlicher Hochbauten“, Karlsruher Reihe Bauwirtschaft, Immobilien und Facility Management, Universitätsverlag Karlsruhe 2008.

5,6 % des Wiederbeschaffungswerts beträgt die Differenz zu den tatsächlichen Ausgaben in diesem Zeitraum 93 Mio. €. Dies waren 79 %. Dieser Wert ist wegen der Altersstruktur der Gebäude realistischer. Jährlich fehlten somit 31 Mio. €.

2.2 Marode bauliche Situation

Dies zeigt sich deutlich am baulichen Zustand der Gebäude. Die über Jahre unzureichende Instandhaltung hat zu einem erheblichen Sanierungsstau an der RPTU Kaiserslautern geführt. Um die Versäumnisse der Vergangenheit nachzuholen, sind kostenintensive Maßnahmen erforderlich.

Der größte Teil der Gebäude⁹ der RPTU Kaiserslautern stammt aus den 1970er- und 1980er-Jahren. 2009 beauftragte der Landesbetrieb LBB eine bauphysikalische Studie, die energetische Defizite und erforderliche Maßnahmen zu deren Behebung aufzeigte. Die darin empfohlene Sanierung der Gebäudehüllen unterblieb. Die Wärmedurchgangskoeffizienten der Außenwände überschreiten die aktuell zulässigen Werte um bis zu 975 %. Ein Beispiel hierfür ist das nachfolgend im Schnitt dargestellte Gebäude aus den 1970er-Jahren. Die Außenwände bestehen entweder aus nicht gedämmten Stahlbetonteilen oder aus Leichtbauwänden mit einer Dämmung von 5 cm. Die Fenster sind 50 Jahre alt, undicht und haben marode Beschläge.



Darstellung: Wandschnitt Gebäude 1970er-Jahre, ungedämmter Sichtbeton kombiniert mit Leichtbauwänden mit minimaler Dämmung (gelb markiert). Quelle: Technische Universität Kaiserslautern, Bauphysikalische Energiestudie, Abschlussbericht, Teil B – Cluster III, S. 9, Datum: 19. Februar 2010, Ersteller: Pfeil & Koch Ingenieurgesellschaft, Marienstraße 37, 70178 Stuttgart, Auftraggeber: Landesbetrieb LBB, Niederlassung Kaiserslautern.

Der Zielsetzung des Landesklimaschutzgesetzes, die Hochschulen bis 2030 in der Gesamtbilanz klimaneutral zu organisieren¹⁰, genügt der derzeitige Gebäudebestand nicht.

Die Sanierungsmaßnahmen sind nach der bauphysikalischen Studie wirtschaftlich.¹¹ Die Kosten für die energetische Sanierung der Gebäudehüllen beliefen sich - hochgerechnet auf das Jahr 2022 - auf 109 Mio. €.

⁹ 36 von 53 Gebäuden der RPTU Kaiserslautern stammen aus den 1970er- und 1980er-Jahren. Ihr Anteil an der Nutzungsfläche beträgt 83 %.

¹⁰ § 9 Abs. 3 Landesklimaschutzgesetz.

¹¹ Die Amortisation der Maßnahmen hängt von verschiedenen Variablen ab. Es wurden deshalb verschiedene Varianten berechnet, bei denen sich ausnahmslos alle Maßnahmen innerhalb der angenommenen Lebensdauer der Gebäude amortisierten.

Neben der energetischen Sanierung müssen in der Regel auch Brandschutzmängel beseitigt und der in die Jahre gekommene Innenausbau erneuert werden. Daher ist insgesamt mit deutlich höheren Kosten zu rechnen.



Seminarraum in einem 1970er-Jahre-Gebäude. Quelle: Rechnungshof Rheinland-Pfalz.

Hinzu kommen nach Angaben der RPTU Kaiserslautern ca. 20 Mio. € für die Sanierung des Trinkwasser- und Starkstromnetzes. Im Juni 2022 brach eine Trinkwasserleitung im zentralen Versorgungstunnel, wodurch dieser weitgehend, zum Teil bis an die Decke, überschwemmt wurde. Durch nur unzureichend isolierte Starkstromkabel entstand eine besondere Gefahrensituation. Ein Kontakt mit Wasser hätte durch Kurzschluss zum Ausfall zahlreicher Systeme (Aufzugsanlagen, Lüftungsanlagen, Rechner etc.) führen können. Die Behebung der Ausfälle wäre in diesem Fall mit erheblichen Risiken und zusätzlichen Kosten verbunden gewesen.



Starkstromleitungen mit brüchigen Bitumen-ummantelungen.
Quelle: Rechnungshof Rheinland-Pfalz.



Überschwemmung im zentralen Versorgungstunnel nach Rohrbruch.
Quelle: Rechnungshof Rheinland-Pfalz.

Von den raumluftechnischen Anlagen sind bislang nur ca. 15 % erneuert worden. Die sekundären Leitungsnetze in den Gebäuden, z. B. für Wärme und Kälte, wurden bisher weitgehend nicht saniert. Aufgrund des fortgeschrittenen Alters der Leitungsnetze besteht eine erhöhte Gefahr von Havarien und Störfällen. Dies kann den Universitätsbetrieb erheblich beeinträchtigen.

Das Institutsgebäude des Fachbereichs Chemie ist für seine originäre Nutzung nicht mehr sanierbar. Grund hierfür sind im Wesentlichen Probleme mit der Raumluftechnik, die nicht mit vertretbarem Aufwand behoben werden können. Für den Neubau veranschlagte der Landesbetrieb LBB 2019 Baukosten von 152 Mio. €. Planungen liegen noch nicht vor. Derzeit wird der Betrieb der Raumluftechnik notdürftig gewährleistet. Gleichwohl kann nach Auskunft der RPTU Kaiserslautern nicht sicher gestellt werden, dass der Lehrbetrieb in seiner derzeitigen Form langfristig aufrechterhalten werden kann, weil eine Störung oder ein Ausfall der Lüftungsanlage zu

- u. U. schwerwiegenden - gesundheitlichen Schädigungen bei Lehrenden und Studierenden führen kann.



Provisorische Lüftungsleitungen im Fachbereich Chemie. Quelle: Rechnungshof Rheinland-Pfalz.

Um die Liegenschaft der RPTU Kaiserslautern umfassend instandhalten sowie die aufgezeigten Sanierungsmaßnahmen und den Neubau des Institutsgebäudes Chemie realisieren zu können, sind in den kommenden Jahren Mittel im höheren dreistelligen Millionenbereich erforderlich.¹² Werden diese Investitionen nicht getätigt, droht ein zunehmender Sanierungsstau mit ständig steigender Gefahr von Funktions- und Betriebsausfällen, ausufernden Energiekosten und zunehmenden Notreparaturen. Ein weiterer Verschleiß der baulichen Substanz mindert zudem die Attraktivität des Standorts für Lehrende und Studierende.

Eine gemeinsame Strategie der RPTU Kaiserslautern, des Landesbetriebs LBB, des Ministeriums der Finanzen und des Ministeriums für Wissenschaft und Gesundheit, um den Sanierungsstau unter Berücksichtigung der Hochschulentwicklung, insbesondere der künftigen Ausrichtung der Fakultäten und der zu erwartenden Studierendenzahlen, abzubauen, existierte nicht.

Die RPTU Kaiserslautern hat erklärt, die Auswirkungen der lang andauernden Unterfinanzierung des Bauunterhaltes und der damit verbundene problematische bauliche Zustand der Liegenschaft seien im Bericht des Rechnungshofs korrekt benannt. Die RPTU Kaiserslautern habe die bauliche Situation in den vergangenen Jahren mehrfach thematisiert und sich um eine gemeinsame Strategie zum Abbau des Instandhaltungsstaus bemüht. Im Wesentlichen bestehe kein Erkenntnisproblem, sondern ein Umsetzungsproblem.

Der problematische bauliche Zustand führe schon jetzt zu gravierenden Problemen im Wissenschaftsbetrieb. Mit Sanierungswünschen verbundene Berufungszusagen könnten nicht oder nur mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen eingehalten werden. Dadurch seien ganze Arbeitsgruppen über Jahre hinweg nur eingeschränkt arbeitsfähig und Professorinnen bzw. Professoren würden sich weg bewerben. In den vergangenen Jahren sei es bereits zu mehreren Absagen bei Berufungen gekommen, die ohne die baulichen Probleme erfolgreich verlaufen wären.

¹² Allein die für nach der bauphysikalischen Studie empfohlenen Sanierungsmaßnahmen, den Neubau des Institutsgebäudes Chemie und die Sanierung des Trinkwasser- und Starkstromnetzes geschätzten Kosten belaufen sich auf zusammen 280 Mio. €. Hinzu kommen weitere erhebliche Mittel für die Erneuerung der Technischen Anlagen, der Anpassung der Bestandsgebäude an die heutigen Anforderungen des Brandschutzes und der Barrierefreiheit oder die Sanierung des maroden Innenausbaus (regelmäßiger und aperiodischer Instandhaltungsbedarf).

Wenn sich die bauliche Perspektive in den kommenden fünf Jahren nicht substantiell verbessere, rechne man beim anstehenden Generationenwechsel bei den Professuren mit einer deutlichen und langfristig wirkenden Schwächung der nationalen und internationalen Reputation der Universität und einem Rückgang der Studierendenzahlen. Andere Bundesländer hätten im Baubereich ihrer Universitäten frühzeitig reagiert und investiert und ernteten jetzt die Früchte ihres Engagements.

Die RPTU Kaiserslautern schlägt eine rollierende Sanierungsstrategie vor, bei der die Liegenschaft in bauliche Cluster eingeteilt wird, die dann zeitlich versetzt schrittweise nach Priorität saniert werden. Die Sanierung solle mit dem Cluster Biologie/Chemie beginnen, da hier eine hohe Dringlichkeit bestehe und der Planungsstand schon fortgeschritten sei.

Das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit sowie das Ministerium der Finanzen bestätigten den aufgezeigten Erneuerungs- und Sanierungsbedarf der RPTU Kaiserslautern. In Zukunft werde sich der Fokus und Schwerpunkt der baulichen Anstrengungen verstärkt auf die Erneuerung und Sanierung der Bestandsgebäude des Campus richten. Es solle ein Bauprogramm mit rollierenden Sanierungen und Umzügen initiiert werden.

Erste konkrete Überlegungen gebe es bereits für die Fachbereiche Chemie und Biologie. Auf Basis einer kurz vor dem Abschluss stehenden „Baulichen Entwicklungsplanung“ solle ein Ersatzneubau sowie die Generalsanierung der bestehenden Gebäude geplant werden. Konzepte für die Sanierung weiterer Gebäude könnten zeitlich parallel zur Planung und Ausführung der „Initialmaßnahme Chemie/Biologie“ entwickelt werden.

2.3 Fehlendes Hochschulbauprogramm

Im Jahr 2022 hat der Wissenschaftsrat im Positionspapier „Probleme und Perspektiven des Hochschulbaus 2030“ auf den erheblichen Sanierungsstau der deutschen Hochschulen hingewiesen. Nach einem Bericht der Kultusministerkonferenz vom Juni 2023 beläuft sich der Sanierungsbedarf der staatlichen Hochschulen auf 74 Mrd. €. Davon entfallen 22 Mrd. € (30 %) auf die energetische Sanierung.

Der Wissenschaftsrat forderte, mit einer langfristigen stabilen Finanzierung den Sanierungsstau planvoll und sukzessive abzarbeiten. Als geeignetes Instrument erachtet er die Etablierung von Hochschulbauprogrammen. Dabei wird den Hochschulen über einen längeren Zeitraum ein angemessenes Budget zur Behebung des Sanierungsstaus zur Verfügung gestellt.

Als besonders vorbildlich hat der Wissenschaftsrat das Hochschulbauprogramm des Landes Hessen - HEUREKA¹³ - eingestuft. Es wurde bereits 2008 gestartet und läuft bis 2031. HEUREKA umfasst ein Budget von insgesamt 5,7 Mrd. €. Hinzu kommen weitere Mittel in Höhe von 0,3 Mrd. € aus Sonderprogrammen für die Sanierung von Lehr- und Lernflächen sowie zur CO₂-Minderung.¹⁴ Jährlich stellt das Land Hessen somit 250 Mio. € für die bauliche Erneuerung seiner Hochschulliegenschaften bereit.

¹³ Hochschulentwicklungs- und Umbauprogramm: Runderneuerung, Konzentration und Ausbau von Forschung und Lehre in Hessen.

¹⁴ ZVSL-Infrastruktur - Infrastrukturprogramm im Rahmen des Zukunftsvertrages Studium und Lehre / Laufzeit 2021 bis 2027 sowie COME-Hochschulen - CO₂-Minderungs- und Energieeffizienzprogramm / Laufzeit 2018 bis 2025.

Weitere Prüfungen des Rechnungshofs zeigen, dass nicht nur in Kaiserslautern, sondern auch in anderen Hochschulliegenschaften in Rheinland-Pfalz ein erheblicher Sanierungsstau besteht¹⁵. In Rheinland-Pfalz gibt es jedoch bisher kein eigenes Hochschulbauprogramm, um den Sanierungsstau der hiesigen Hochschulen kontinuierlich und planvoll abzubauen.

Das Ministerium der Finanzen sowie das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit haben den umfänglicheren Erneuerungs- und/oder Sanierungsbedarf der großen Universitäten in Kaiserslautern, Mainz und Trier bestätigt. Sie beabsichtigen, im Rahmen der haushälterischen Möglichkeiten des Landes Rheinland-Pfalz ein mit bestmöglichen Personal- und Finanzmitteln ausgestattetes mittel- bis langfristiges Bauprogramm für die Hochschulstandorte zu implementieren.

2.4 Fehler bei der Vergabe der Instandhaltungsarbeiten

Der Rechnungshof hatte die Vergabe kleiner hauswirtschaftlicher Instandsetzungen und kleiner baulicher Maßnahmen der RPTU Kaiserslautern erstmals im Jahr 1999 geprüft. Die jetzige Prüfung betrachtete, inwieweit die RPTU Kaiserslautern den damaligen Empfehlungen gefolgt ist. Darüber hinaus wurden weitere Aspekte untersucht, die damals nicht Gegenstand der Prüfung waren.

2.4.1 Prüfung der TU Kaiserslautern 1999

Die RPTU Kaiserslautern hat die Empfehlungen des Rechnungshofs aus der Prüfung 1999 weitgehend umgesetzt. Sie beachtete bei Freihändigen Vergaben sowie Beschränkten und Öffentlichen Ausschreibungen die Wertgrenzen der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A). Leistungsverzeichnisse erstellte sie zumeist mit Texten aus den Standardleistungsbüchern. Sie prüfte die Rechnungsbelege der Rahmenvereinbarungen „sachlich“ und „rechnerisch“. Zudem vereinbarte sie für maßgebliche Gewerke Rahmenvereinbarungen. Dabei traten jedoch verschiedentlich Fehler auf.

2.4.2 Rahmenvereinbarungen

Rahmenvereinbarungen erleichtern eine rechtssichere Vergabe von Aufträgen bei regelmäßig wiederkehrenden Bauunterhaltungsarbeiten. Auch bei Rahmenvereinbarungen ist eine rechtskonforme Ausschreibung der Aufträge und Wertung der Angebote sicher zu stellen.

Die RPTU Kaiserslautern führte das Instrument der Rahmenvereinbarungen aufgrund der Prüfung des Rechnungshofs im Jahr 1999 ein. Insgesamt rechnete sie im Zeitraum 2018 bis 2020 42 % der Instandhaltungsleistungen über Rahmenvereinbarungen ab. Bei der Ausschreibung der Rahmenvereinbarungen verfuhr die RPTU Kaiserslautern nicht immer recht- und zweckmäßig:

- Sie nutzte nicht die Möglichkeit, Leistungsbereiche gemeinsam mit dem Landesbetrieb LBB auszuschreiben, um den Auftragswert für Rahmenvereinbarungen zu erhöhen und damit den - bei geringen Auftragswerten kleinen - Bieterkreis zu erweitern.
- Für Rahmenvereinbarungen mit einer möglichen Laufzeit von mehr als zwei Jahren vereinbarte sie entgegen der Vorgaben des Vergabehandbuchs¹⁶ keine Preisgleitklauseln.

¹⁵ Abgeschlossene Prüfungen: Jahresbericht 2023, Nr. 12, Nr. 13 und Nr. 14 (Drucksache 18/5500, S. 139 ff). Entwicklung Entlastungsverfahren unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/jahresberichte/jahresbericht-2023/>.

¹⁶ Vergabehandbuch, Formblatt 615 (Rahmenvereinbarung - Preisgleitklausel).

- Bei der Auftragsbekanntmachung fehlten erforderliche Angaben zu den Zuschlagskriterien. Darüber hinaus waren die Angaben zu Art und Umfang der Leistungen teilweise unzutreffend.
- Unter Verstoß gegen die VOB/A benannte sie in den Vergabeunterlagen nicht an zentraler Stelle abschließend alle mit dem Angebot vorzulegenden Unterlagen.¹⁷ Vielmehr machte die RPTU Kaiserslautern an drei verschiedenen Stellen Angaben hierzu. An keiner Stelle fand sich eine vollständige Übersicht der vorzulegenden Unterlagen. Darüber hinaus waren dieselben Leistungen zum Teil unterschiedlich benannt.
- Rahmenvereinbarungen basieren auf den Leistungsverzeichnissen der Standardleistungsbücher. Leistungen, die darin nicht enthalten sind (zusätzliche Leistungen), durften gemäß einer internen Richtlinie der RPTU Kaiserslautern nur in „kleinem Umfang“ ausgeschrieben werden. Was unter einem „kleinen Umfang“ zu verstehen ist, definierte sie nicht. Der Anteil der zusätzlichen Leistungen lag zwischen 10 % und 60 % des vorab geschätzten Auftragsvolumens. Bei durchgeführten Leistungen mit einem Anteil von 60 % ist nicht mehr von einem „kleinen Umfang“ auszugehen. Die Vorgabe der internen Richtlinie, die Notwendigkeit der zusätzlichen Leistungen zu dokumentieren, wurde nicht beachtet.
- Die zusätzlichen Leistungen schrieb sie im Angebotsverfahren aus, wobei die erforderlichen Mengenangaben fehlten. Bei drei Ausschreibungen wurden rechtsfehlerhaft¹⁸ als Menge immer nur ein Meter oder ein Quadratmeter etc. angegeben.
- Das verwendete Punktesystem für Ausschreibungen mit zusätzlichen Leistungen war ungeeignet, um zweifelsfrei das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen. Zudem wurden beispielsweise Wertungskriterien unpräzise bezeichnet und dann vertauscht.
- Sie führte im Angebotsschreiben nicht alle Anlagen auf, die Vertragsbestandteil werden sollten. Damit waren die Rahmenvereinbarungen unvollständig. Auf den Preisblättern der zusätzlichen Leistungen fehlten Unterschriftsfelder und Unterschriften. Damit hätten diese nicht gewertet werden dürfen.
- Eine Auswertung ergab, dass durchschnittlich 9 % der Abrechnungssumme auf Stundenlohnleistungen entfielen. Gleichwohl verzichtete sie darauf, die Anzahl der Stundenlohnleistungen realistisch zu schätzen und diese in die Wertung der Angebote einzubeziehen.
- Bei vier Ausschreibungen lagen einzelne Stundenlohnverrechnungssätze um bis zu 20 % unter dem Mindestlohn des Arbeitnehmerentsendegesetzes. Sie hätte schriftlich Aufklärung über die Angemessenheit der Stundenlohnverrechnungssätze verlangen und Angebote mit unangemessen niedrigen Stundenlöhnen ausschließen müssen.
- Die Universität gab bei der Ausschreibung der Rahmenvereinbarungen für Maler- und Bodenbelagsarbeiten im Jahr 2020 teilweise Produkte bestimmter Hersteller vor. Darüber hinaus verlangte sie technische Spezifikationen, die über dem Niveau der Positionen im Standardleistungsbuch lagen, ohne dies im Vergabevermerk zu begründen. Dies verstieß gegen das Gebot der produktneutralen Ausschreibung.
- Im Jahr 2018 erweiterte sie eine bestehende Rahmenvereinbarung für Nieder- und Mittelspannungsanlagen in unzulässiger Weise um 300 Positionen und einen zusätzlichen Auftragnehmer. Hierfür wäre ein eigenes Vergabeverfahren erforderlich gewesen.

¹⁷ § 8 Abs. 2 Nr. 5 VOB/A.

¹⁸ § 4 Abs. 1 Nr. 1 VOB/A.

Der Rechnungshof hatte gefordert, dass die aufgezeigten Mängel abgestellt werden. Die RPTU Kaiserslautern hat erklärt, sie werde die Forderungen des Rechnungshofs künftig beachten.

2.4.3 Beschaffungshandbuch der RPTU Kaiserslautern

Interne Beschaffungshandbücher müssen die aktuellen Vorschriften enthalten, um rechtssichere Vergaben zu gewährleisten.

Für die Organisation der Prozesse sowie die Erteilung und Abwicklung von Aufträgen nutzte die RPTU Kaiserslautern ein Beschaffungshandbuch aus dem Jahr 2007. Es wurde seitdem nicht mehr aktualisiert. Demzufolge enthielt es inzwischen entfallene Gesetze, veraltete Wertgrenzen oder nicht mehr zutreffende Angaben zur Wahl der Vergabeverfahren. Die Verwendung eines veralteten Beschaffungshandbuchs gefährdet die rechtskonforme Vergabe und Abrechnung von Leistungen. Es ist daher zu aktualisieren.

Die RPTU Kaiserslautern hat mitgeteilt, sie habe das Beschaffungshandbuch inzwischen aktualisiert.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) dass die RPTU Kaiserslautern, der Landesbetrieb LBB, das Ministerium der Finanzen und das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit gemeinsam eine Strategie erarbeiten, um den Sanierungsstau unter Berücksichtigung der Hochschulentwicklung der RPTU Kaiserslautern abzubauen,
- b) es solle durch das Ministerium der Finanzen sowie das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit geprüft werden, ob auch in Rheinland-Pfalz ein Hochschulbauprogramm mit mehrjähriger Laufzeit und angemessenem Budget aufgelegt werden kann,
- c) bei Rahmenvereinbarungen
 - gemeinsame Ausschreibungen mit dem Landesbetrieb LBB durchzuführen,
 - soweit erforderlich Preisgleitklauseln zu vereinbaren,
 - Auftragsbekanntmachungen vollständig, eindeutig und fehlerfrei zu veröffentlichen,
 - mit dem Angebot vorzulegende Unterlagen an einer zentralen Stelle der Vergabeunterlagen vollständig und widerspruchsfrei aufzuführen,
 - in der internen Richtlinie zu definieren, was zusätzliche Leistungen „in kleinem Umfang“ sind sowie die Gründe für die Vergabe von zusätzlichen Leistungen im Vergabevermerk zu dokumentieren,
 - zusätzliche Leistungen, die im Angebotsverfahren vergeben werden, eindeutig und erschöpfend zu beschreiben und die jeweiligen Mengen anzugeben,
 - auf eigens kreierte Punktemodelle zu verzichten und die Wertung der Angebote nur nach dem Preis vorzunehmen,
 - die Anlagen, die Vertragsbestandteil werden sollen, vollständig aufzuführen,
 - den Umfang der Stundenlohnarbeiten für jede Lohngruppe in den Vergabeunterlagen anzugeben und diesen in die Wertung einzubeziehen,

- Angebote mit unangemessen niedrigen Stundenlohnverrechnungssätzen auszuschließen,
 - Leistungen produktneutral auszuschreiben und sachlich gerechtfertigte Abweichungen im Vergabevermerk zu dokumentieren,
 - von einer nachträglichen Erweiterung des Leistungsumfangs und der Einbeziehung weiterer Auftragnehmer abzusehen,
- d) das Beschaffungshandbuch zeitnah zu überarbeiten und regelmäßig zu aktualisieren.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

Nr. 16

**Ausgewählte Bereiche des Landeskrankenhauses
- Überschreitung des Kernversorgungsauftrags,
Medizinisches Versorgungszentrum unwirtschaftlich,
fehlende Abrechnungen und unzureichendes
Controlling -**

Das Landeskrankenhaus erweiterte seine ursprünglich rein psychiatrische und neurologische Ausrichtung deutlich. Zudem betrieb es ein Medizinisches Versorgungszentrum in privatrechtlicher Form, das ebenfalls ambulante Praxen außerhalb des originären Aufgabenbereichs des Landeskrankenhauses unterhielt. Aufgaben wurden ohne Rechtsgrundlage wahrgenommen. Eine konsistente Strategie des Landes hinsichtlich der Aufgaben und Schwerpunkte des Landeskrankenhauses war nicht erkennbar.

Das Medizinische Versorgungszentrum sowie seine Vorgängergesellschaften erwirtschafteten seit ihrer Gründung Verluste von insgesamt über 2,6 Mio. €. Daneben führte das Landeskrankenhaus dessen Kapitalrücklage über 3,6 Mio. € zu, verzichtete auf Forderungen in Höhe von 0,8 Mio. € und erbrachte Leistungen, die dem Medizinischen Versorgungszentrum nicht in Rechnung gestellt wurden.

Die Gesellschafterversammlung des Medizinischen Versorgungszentrums wurde über den Erwerb von Kassenzulassungen sowie die Zu- und Verkäufe von Praxen überwiegend erst im Nachgang informiert.

Die Wirtschaftspläne des Medizinischen Versorgungszentrums wiesen nicht die im Gesellschaftsvertrag vorgegebenen Inhalte auf und waren unrealistisch.

Für die Sparte Heimbereich Fördern | Wohnen | Pflegen * Gemeindepsychiatrie gab es kein aussagekräftiges, von den Sparten Krankenhaus und Maßregelvollzug getrenntes Berichtswesen. Daher konnte der Aufsichtsrat seiner Überwachungsfunktion nicht gerecht werden.

Das Landeskrankenhaus hatte die Geschäftsbesorgung für ein Kreiskrankenhaus übernommen, ohne seine Ansprüche vertragsgemäß abzurechnen.

1 Allgemeines

Das Landeskrankenhaus ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) und größter Gesundheitsdienstleister für seelische Gesundheit, Neurologie und Rehabilitation in Rheinland-Pfalz. Die Anstalt entstand zum 1. Januar 1997 mit dem Zusammenschluss der seinerzeitigen Landesbetriebe Landesnervenklinik Alzey, Landesnervenklinik Andernach und Neurologisches Landeskrankenhaus Meisenheim. Bis 2023 wurden fünf weitere Einrichtungen in die Anstalt übernommen. Daneben betreibt das Landeskrankenhaus ein Medizinisches Versorgungszentrum (MVZ)¹ in

¹ conMedico MVZ gGmbH (entstanden durch die Verschmelzung der in den Jahren 2010 bzw. 2011 gegründeten conMedico MVZ Rheinhessen gGmbH und conMedico MVZ Glantal gGmbH zum 1. Januar 2017).

privatrechtlicher Form als 100%ige Tochtergesellschaft, das über mehrere Praxen in verschiedenen Fachrichtungen verfügte.²

Das fachlich zuständige Ministerium kann im Benehmen mit dem Landeskrankenhaus diesem mittels Landesverordnung weitere Aufgaben übertragen³.

Der Rechnungshof hat ausgewählte Bereiche des Landeskrankenhauses geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Inkonsistente strategische Ausrichtung des Landeskrankenhauses

Das Landeskrankenhaus hat seine ursprünglich rein psychiatrische und neurologische Ausrichtung auf andere Betätigungsfelder ausgedehnt. Folgende Maßnahmen sind in diesem Zusammenhang zu nennen:

- die Angliederung des Sprachheilzentrums Meisenheim sowie der Reha-Klinik Rheingrafenstein in Bad Münster am Stein-Ebernburg im Januar 2000,
- die Übernahme eines Krankenhauses der Grundversorgung in Meisenheim im Januar 2003,
- die Gründung der beiden MVZ in den Jahren 2010 und 2011,
- der Kauf eines Reha-Zentrums in Bad Kreuznach im Juli 2016,
- die Übernahme der Geschäftsbesorgung eines Krankenhauses der Grundversorgung im Oktober 2019,
- seit dem Jahr 2022 die Planung eines Pandemielagers für eine Landesreserve mit Schutzausrüstung in Andernach.

Auch das MVZ betrieb Praxen außerhalb der originären Ausrichtung des Landeskrankenhauses (Nr. 2.4.1).

Eine konsistente Strategie des Landes hinsichtlich der Aufgaben und Schwerpunkte des Landeskrankenhauses war nicht ersichtlich, zumal es sich vielfach nicht um originäre Landesaufgaben⁴ handelte.

Im März 2023 beschloss der Aufsichtsrat des Landeskrankenhauses auf Vorschlag der Geschäftsführung eine „Turnaroundstrategie“, mit dem Ziel, sich intensiver auf das ursprüngliche Kerngeschäft zu konzentrieren. Daneben sollte ein strategisches Konsolidierungspapier für das MVZ entwickelt und dessen Gesellschafterversammlung zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

Das Landeskrankenhaus hat zugesagt, über die Umsetzung des Konsolidierungsprozesses zu berichten.

² Siehe hierzu auch Nr. 19 dieses Jahresberichts.

³ § 3 Abs. 2 Landesgesetz über die Errichtung des Landeskrankenhauses - Anstalt des öffentlichen Rechts - (LKErG).

⁴ So hat das Land grundsätzlich keinen originären Sicherstellungsauftrag in Bezug auf eine allgemeine stationäre Krankenversorgung. Ebenso fehlt dieser in Bezug auf die ambulante vertragsärztliche Versorgung.

2.2 Controlling des Heimbereichs Fördern | Wohnen | Pflegen * Gemeindepsychiatrie unzureichend

Der Geschäftsführung und dem Aufsichtsrat fehlten die Grundlagen zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Angebote des Bereichs Fördern | Wohnen | Pflegen * Gemeindepsychiatrie.

Dieser Bereich des Landeskrankenhauses bot verschiedene stationäre und teilstationäre Hilfen für Menschen mit psychischen, geistigen und seelischen Beeinträchtigungen an. Die Angebote waren entweder über die Rheinhessen-Fachklinik Alzey oder die Rhein-Mosel-Fachklinik Andernach organisiert. Neben den Krankenhausleistungen und dem Maßregelvollzug bildete dieser Bereich die dritte Sparte der Betätigung in den Einrichtungen.

Nach einer Berechnung des Rechnungshofs für das Jahr 2019 wurde das Ergebnis der Rheinhessen-Fachklinik Alzey durch den Bereich Fördern | Wohnen | Pflegen * Gemeindepsychiatrie rechnerisch mit - 1,4 Mio. € und das der Rhein-Mosel-Fachklinik Andernach mit - 2,4 Mio. € belastet.

Das Controlling des Landeskrankenhauses erstellte für die Leitungen des Bereichs in den Einrichtungen und die Kostenstellenverantwortlichen Kostenstellenberichte. Diese wurden nicht in einer eigenen Spartenübersicht Fördern | Wohnen | Pflegen * Gemeindepsychiatrie für die jeweilige Einrichtung oder für das gesamte Landeskrankenhaus zusammengefasst und auch nicht an den Geschäftsführer des Landeskrankenhauses weitergeleitet. Ferner wurden keine Erlöse ausgewiesen.

Das Landeskrankenhaus und seine Einrichtungen sind nach kaufmännischen Grundsätzen und den Grundsätzen der sparsamen und wirtschaftlichen Betriebsführung zu führen.⁵ Ohne eine Analyse des Ursprungs von Defiziten ist eine Steuerung hin zu einer auskömmlichen Finanzierung der notwendigen Leistungen nicht möglich. Auch kann der Aufsichtsrat ohne die für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung notwendigen Informationen seiner Überwachungsfunktion nicht gerecht werden.

Das Landeskrankenhaus hat mitgeteilt, die Steuerung und die Berichterstattung an den Aufsichtsrat erfolge im Konzern Landeskrankenhaus (AöR) auf der Ebene der Gesamteinrichtung und über den Versand von „Kostenstellenberichten“ an die Kostenstellenverantwortlichen. Die Umgestaltung der Eingliederungshilfe durch das Bundesteilhabegesetz und die Trennung der Leistungen der Eingliederungshilfe machten eine Transparenz sowie eine Steuerung deutlich komplizierter und aufwendiger. Mittlerweile gebe es einen Landesrahmenvertrag. Vor diesem Hintergrund müsse man jetzt kalkulatorisch tiefer in die Thematik einsteigen und eine Spartenrechnung etablieren. Im Bereich Controlling werde eine neue Stelle geschaffen, die sich ausschließlich mit dem Thema Bundesteilhabegesetz befasse.

2.3 Mangelhafte Abrechnungspraxis für die Geschäftsbesorgung für das Kreiskrankenhaus St. Franziskus

Zum 1. Oktober 2019 übernahm das Landeskrankenhaus die Geschäftsbesorgung für das Krankenhaus und die Altenhilfeeinrichtung der Kreiskrankenhaus St. Franziskus Saarburg GmbH, ohne in der Folgezeit die erbrachten Leistungen spitz abzurechnen.

Der „Kooperationsvertrag“ begründete Aufwendungsersatzansprüche des Landeskrankenhauses in Form unterjähriger Abschlagszahlungen auf Basis vereinbarter, regelmäßig zu aktualisierender Verteilungsschlüssel und einer Jahresabrechnung (Spitzabrechnung) im Folgejahr. Letztere setzte die Dokumentation der tatsächlich entstandenen Kosten voraus.

⁵ § 12 Abs. 1 LKErG.

Das Landeskrankenhaus hatte bis zum Sommer 2023 keine Jahresabrechnungen erstellt. Zudem lagen bis einschließlich des ersten Halbjahres 2021 nur unzureichende oder keine Dokumentationen über den Einsatz der im Rahmen der Geschäftsbesorgung tätigen Mitarbeitenden vor. Aufgrund der fehlenden Jahresabrechnungen entfielen auch die regelmäßigen Überprüfungen der Verteilungsschlüssel als Basis für die unterjährigen Abschlagszahlungen.

Das Landeskrankenhaus hat mitgeteilt, die Jahresabrechnung für das Jahr 2022 werde auf der Basis des angepassten Verteilungsschlüssels erstellt und an das Kreiskrankenhaus St. Franziskus übermittelt, die Abschlagszahlungen für 2022 würden angerechnet. Für die Jahre 2020 und 2021 werde eine Jahresabrechnung (Spitzabrechnung) erstellt, die geleisteten Abschlagszahlungen des Kreiskrankenhauses würden auf die Jahresabrechnungen angerechnet. In Bezug auf das Jahr 2019 handele es sich nur um ein Quartal. Man werde versuchen, auch dieses noch abzurechnen.

Ab September 2021 unterstützte ein Mitarbeitender des Qualitätsmanagements des Landeskrankenhauses die Projektarbeit am Kreiskrankenhaus. In der Anlage 2 des Kooperationsvertrags wurde die Beratung und Unterstützung im Bereich des Qualitätsmanagements mit 0 € ausgewiesen.

Das Landeskrankenhaus hat mitgeteilt, da die Bedarfe der einzelnen Bereiche bei der Erstellung der Anlage 2 des Kooperationsvertrags unklar gewesen seien, erfolge die Anpassung über die Spitzabrechnung. Im Übrigen wolle das Landeskrankenhaus sich stärker auf seine Kernaufgaben konzentrieren. Es hat die Zusammenarbeit mit dem Kreiskrankenhaus St. Franziskus Saarburg zum 31. Dezember 2023 beendet.

2.4 Defizite beim Betrieb des MVZ

Das MVZ unterhielt im April 2023 an sechs Standorten Praxen in sieben Fachrichtungen.

2.4.1 Rechtliche Legitimation für den Erwerb von Kassenzulassungen und Praxen

Unter den Arztpraxen des MVZ waren auch solche der Fachrichtungen Allgemeinmedizin und Anästhesie. Diese Fachrichtungen waren nicht von den dem Landeskrankenhaus durch Verordnung übertragenen Aufgaben umfasst.

Das Landeskrankenhaus hat mitgeteilt, die Geschäftsführung werde darauf achten, dass Aufgaben zunächst per Rechtsverordnung übertragen werden, bevor Strukturen aufgebaut und Leistungen am Markt angeboten werden. Das MVZ sei Teil einer Konsolidierungsstrategie, die man dem Aufsichtsrat zur Beschlussfassung vorlegen werde. Nach Auffassung der Geschäftsführung sollten die Leistungsfelder des MVZ diejenigen des Landeskrankenhauses spiegeln. Sollten die Leistungsfelder der Allgemeinmedizin und der Anästhesie weitergeführt werden, werde das Ministerium um eine Klarstellung in der Rechtsverordnung gebeten.

2.4.2 Erwerb und Veräußerung/Abgabe von Arztpraxen und Kassenzulassungen

Das MVZ hatte seit dem Jahr 2017 insgesamt sechs Praxen und Kassenzulassungen für insgesamt 0,5 Mio. € erworben und zwei Praxen verkauft. Über den Erwerb und die Veräußerungen entschied die Geschäftsführung. Die Gesellschafterversammlung wurde entgegen der Regelung im Gesellschaftsvertrag überwiegend erst im Nachgang über die Entscheidungen informiert.

Vor dem Erwerb erfolgte eine Bewertung der Praxen und Kassenzulassungen mittels einer Checkliste, anhand derer beispielsweise laufende Verträge oder Informationen zur wirtschaftlichen Situation der Praxis angefordert wurden.

Betriebswirtschaftliche Gutachten oder Orientierungshilfen der Kassenärztlichen Vereinigung Rheinland-Pfalz zur Praxiswertermittlung lagen nicht in allen Fällen vor. Vielmehr wurde auf Basis vorhandener Unterlagen, beispielsweise Gewinn- und

Verlustrechnungen der Praxis oder betriebswirtschaftlicher Auswertungen, eine Musterkalkulation des laufenden Betriebs für lediglich ein Jahr erstellt.

Ein Businessplan mit einer mindestens dreijährigen Prognose von Einnahmen und Ausgaben der übernommenen oder geplanten Praxis sowie einer damit korrespondierenden Finanzplanung wurde nicht erstellt. Eine valide Einschätzung der Wirtschaftlichkeit des Praxisbetriebs war daher nicht gewährleistet.

Das Landeskrankenhaus hat mitgeteilt, der Geschäftsführer habe die Verantwortlichen im Mai 2022 dazu verpflichtet, ab sofort alle Praxisbewertungen durch ein externes Gutachten durchführen zu lassen. Ein dazugehöriger Businessplan werde künftig erstellt. Sämtliche Entscheidungsgrundlagen würden der Gesellschafterversammlung vorgelegt.

2.4.3 Wirtschaftsplanung

Seit dem Jahr 2017 waren die Ergebnisse des MVZ in jedem Jahr signifikant schlechter als die Wirtschaftsplanung. Zum Teil wich das Ergebnis bis zu einer halben Million Euro⁶ von der Prognose der Wirtschaftsplanung ab. Nach dem Gesellschaftsvertrag⁷ erforderliche Vermögens- und Finanzpläne waren in keinem Jahr Teil der Wirtschaftsplanung.

Trotz der durchgängigen Fehlplanungen wurden die Wirtschaftspläne mit einer Ausnahme ohne weiteres Nachfragen von der Gesellschafterversammlung genehmigt.

Unterjährige Anpassungen wurden nur über den Forecast⁸ (quartalweise) abgebildet. Regelungen, ab einer bestimmten Abweichung einen Nachtragswirtschaftsplan zu erstellen, gab es nicht.

Das Landeskrankenhaus hat mitgeteilt, es werde die Hinweise des Rechnungshofs beachten.

2.4.4 Liquiditätsausstattungsvereinbarung

Das Landeskrankenhaus schloss mit dem MVZ und dessen Vorgängergesellschaften mehrere Liquiditätsausstattungsvereinbarungen. Die Ausleihungen überstiegen teilweise die vereinbarten Höchstbeträge.

Mittels der Liquiditätsausstattungsvereinbarungen sollten insolvenzgefährdende Situationen verhindert werden. Ferner wurden mit diesen Mitteln Praxiskäufe, die Anschaffung von Medizingeräten oder Umzüge und Praxiszusammenlegungen finanziert.

Die Liquiditätskredite wurden zum Teil unentgeltlich, zum Teil unter dem vereinbarten Zinssatz gewährt. Die Kreditaufnahme im Jahr 2020 überstieg die vereinbarte Grenze der Liquiditätsausstattung um bis zu 585.000 €. Hierfür lag weder die nach dem Gesellschaftsvertrag notwendige Zustimmung der Gesellschafterversammlung vor, noch wurde sie dort thematisiert.

Das Landeskrankenhaus hat mitgeteilt, es werde die Hinweise des Rechnungshofs beachten.

⁶ Im Jahr 2019 wurde mit einem Gewinn von 9.000 € geplant. Das Ergebnis belief sich auf - 531.000 €.

⁷ § 7 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrags.

⁸ Der Forecast (Prognose) informiert unterjährig über das zu erwartende Jahresergebnis und Abweichungen von den Planungen.

2.4.5 Leistungen des Landeskrankenhauses für das MVZ

Das Landeskrankenhaus erbrachte für das MVZ Leistungen⁹. Schriftliche Vereinbarungen über Leistungsumfang und -vergütung gab es nicht. Seit dem Jahr 2017 waren die Leistungen weder abgerechnet noch dokumentiert worden.¹⁰ Gleichwohl enthielten die Jahresabschlüsse des MVZ den Hinweis auf die Leistungsverrechnung mit dem Landeskrankenhaus. Die Transparenz der Leistungsbeziehungen sowie der Ergebnisdarstellung beim MVZ war daher nicht gewährleistet, eine Kontrolle durch das Aufsichtsgremium beeinträchtigt.

Das Landeskrankenhaus hat mitgeteilt, es werde die Hinweise des Rechnungshofs beachten.

2.4.6 Wirtschaftlichkeit des MVZ

Seit der Gründung des ersten MVZ des Landeskrankenhauses vor dreizehn Jahren wurden jedes Jahr Fehlbeträge erwirtschaftet. Diese waren in mehreren Jahren nicht durch Eigenkapital gedeckt.

Bereits im Juni 2020 hatte die Gesellschafterversammlung des MVZ angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Lage den Geschäftsführer beauftragt, Konsolidierungsmaßnahmen umzusetzen. Sie kontrollierte die Erfüllung dieses Auftrags jedoch nicht hinreichend.

Die Wirtschaftsprüfer haben im Jahresbericht für das Geschäftsjahr 2021 darauf hingewiesen, dass „bedeutsame Zweifel an der Fähigkeit der Gesellschaft zur Fortführung der Unternehmenstätigkeit“ aufgeworfen seien und ein bestandsgefährdendes Risiko bestehe. Durch mehrere Zuführungen in die Kapitalrücklage, eine garantierte Liquiditätsausstattung sowie einen Forderungsverzicht durch das Landeskrankenhaus konnte eine Insolvenz bislang vermieden werden. Leistungen durch das Landeskrankenhaus für das MVZ in den Bereichen Führung, Personal, Finanzen und Controlling wurden mindestens seit 2017 nicht in Rechnung gestellt. Dies hätte die wirtschaftliche Situation des MVZ weiter verschlechtert.

Die wirtschaftliche Situation des MVZ bzw. seiner beiden Rechtsvorgänger stellte sich in den Jahren 2010 bis 2021 wie folgt dar:

Fehlbeträge	- 2.602.875 €
Zuführung zur Kapitalrücklage	3.645.051 €
Forderungsverzicht	802.500 €
Garantierte Liquiditätsausstattung	-
Inanspruchnahme von Leistungen des Landeskrankenhauses	seit 2017: keine Verrechnung

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Eigene Erhebung.

Aus Sicht des Rechnungshofs war nicht ersichtlich, wie das MVZ künftig die bilanziellen Verluste ausgleichen und die Kosten der bisher unentgeltlich erbrachten Leistungen des Landeskrankenhauses erwirtschaften kann. Die bisher stattgefundene Dauersubventionierung des MVZ durch das Landeskrankenhaus war wirtschaftlich nicht nachvollziehbar, zumal das Land keinen Sicherstellungsauftrag für die ambulante vertragsärztliche Versorgung hat.

Das Landeskrankenhaus hat mitgeteilt, die Geschäftsführung habe frühzeitig angekündigt, dass auch für das MVZ eine Konsolidierungsstrategie erarbeitet und der

⁹ Personal-, EDV- und Finanzbuchhaltungsleistungen, Kaufmännische Leitung, Berichtswesen und die Erstellung der Wirtschaftspläne durch das Controlling sowie die Bereitstellung von Infrastruktur für ambulante Operationen in Meisenheim.

¹⁰ Welche Leistungen bis 2016 vom Landeskrankenhaus für das MVZ erbracht und verrechnet wurden, war nicht zu ermitteln.

Gesellschafterversammlung zur Entscheidung vorgelegt werde. Die vom Rechnungshof Rheinland-Pfalz aufgeworfenen Punkte würden berücksichtigt.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) den Weg einer konsolidierenden Konzentration auf den Kernversorgungsauftrag fortzusetzen,
- b) die Ergebnisse der Angebote des Bereichs Fördern | Wohnen | Pflegen * Gemeindepsychiatrie separat von den Krankenhausleistungen und den Leistungen des Maßregelvollzugs darzustellen (Spartenrechnung),
- c) die vertraglichen Regelungen zur Abrechnung mit der Kreiskrankenhaus St. Franziskus Saarburg GmbH einzuhalten und Jahresabrechnungen zu erstellen,
- d) für die Kreiskrankenhaus St. Franziskus Saarburg GmbH erbrachten Leistungen im Bereich des Qualitätsmanagements zu ermitteln und geltend zu machen,
- e) Aufgabenübertragungen abzuwarten, ehe Strukturen aufgebaut und Leistungen am Markt angeboten werden,
- f) vor dem Erwerb von Praxen und Kassenzulassungen durch das MVZ sowohl eine fundierte Praxiswertermittlung als auch einen Businessplan mit einer mittelfristigen Finanzplanung zu erstellen,
- g) Beschlüsse der Gesellschafterversammlung vor dem Erwerb und vor der Veräußerung/Abgabe von Praxen und Kassenzulassungen einzuholen,
- h) die Wirtschaftsplanung entsprechend den Vorgaben des Gesellschaftsvertrags des MVZ auszuweisen und Regelungen zur Einbindung der Gesellschafterversammlung bei Abweichungen vom Wirtschaftsplan zu treffen,
- i) Liquiditätsausstattungsvereinbarungen einzuhalten,
- j) den Leistungsaustausch zwischen dem Landeskrankenhaus und dem MVZ vertraglich abzusichern, zu dokumentieren, zu bewerten und zu verrechnen,
- k) den Nutzen des MVZ für das Landeskrankenhaus und seine Weiterführung in dieser Form kritisch zu hinterfragen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

Nr. 17

**Zentrum für Fernstudien im Hochschulverbund
- veränderte Rahmenbedingungen für Fernstudiengänge, unzureichende Haushaltsangaben und finanzielle Risiken -**

Im Wintersemester 2022/2023 waren insgesamt 6.575 Fernstudierende an Hochschulen eingeschrieben, die vom Zentrum für Fernstudien im Hochschulverbund bei der Durchführung von Studienangeboten unterstützt wurden. Davon entfielen 1.086 Studierende auf Hochschulen außerhalb der drei am Staatsvertrag über Fernstudien an Fachhochschulen beteiligten Länder.

Einnahmen von bis zu 7,2 Mio. € waren nicht, Ausgaben von bis zu 7,4 Mio. € nur zu einem geringen Teil im Haushaltsplan des Landes ausgewiesen.

Der Bewilligung von Stellen lagen keine angemessenen Personalbedarfsermittlungen zugrunde.

Finanzielle Risiken können entstehen, weil Personalausgaben überwiegend aus Gebühreneinnahmen finanziert wurden.

Die Kalkulation von Gebühren war verbesserungsbedürftig. Eine aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung fehlte.

Erforderliche Neuverhandlungen über die weitere Finanzierung unterblieben.

Der Ausbau der Fernstudienangebote in den Ländern war sehr unterschiedlich. Die Digitalisierung hat die Organisation und Vermarktung von Fernstudiengängen verändert. Die Hochschulen sind immer weniger auf eine fernstudien-spezifische Infrastruktur angewiesen.

1 Allgemeines

Das Zentrum für Fernstudien im Hochschulverbund (ZFH)¹ mit Sitz an der Hochschule Koblenz ist eine hochschulübergreifende wissenschaftliche Einrichtung des Landes Rheinland-Pfalz. Auf der Grundlage eines Staatsvertrags zwischen den Ländern Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland unterstützt es Hochschulen für angewandte Wissenschaften (HAW) bei der Entwicklung und Durchführung von Fernstudien. Die Grundfinanzierung durch die beteiligten Länder beträgt im Jahr 2024 insgesamt 457.000 €². Das ZFH finanzierte seine Ausgaben von bis zu 7,4 Mio. € im Wesentlichen über Gebühren aus den Fernstudiengängen.

Im Wintersemester 1998/1999 waren 321, im Wintersemester 2022/2023 insgesamt 6.575 Fernstudierende in einem der Studienangebote des ZFH-Verbunds eingeschrieben.

¹ Im Landesgesetz zu dem Staatsvertrag über Fernstudien an Fachhochschulen vom 2. Juni 1998 als „Zentralstelle für Fernstudien“ bezeichnet.

² Haushaltsplan 2023/2024, Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit, Kapitel 15 13 Allgemeine Bewilligungen - Hochschulen, Forschung und Universitätsmedizin, Titel 232 11 Beteiligung der Länder Hessen und Saarland an den Kosten der Fernfachhochschule (ZFH) und Titelgruppe 94 - Zentralstelle für Fernstudien an Fachhochschulen (ZFH).

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des ZFH in den Jahren 2018 bis 2021 stichprobenweise geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

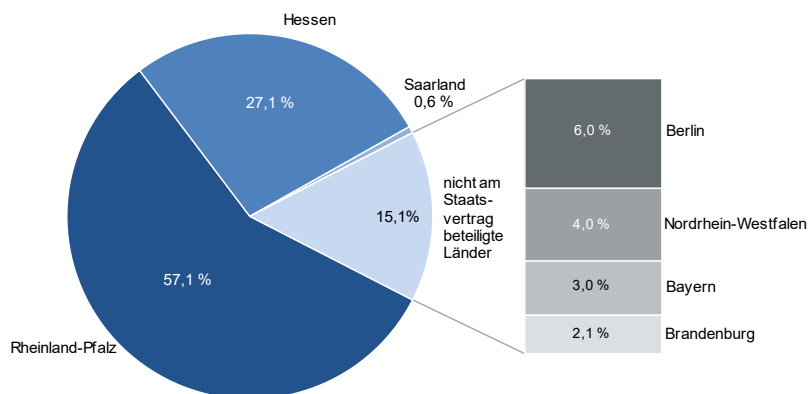
2.1 Nicht alle Leistungen und deren Finanzierung rechtssicher gestaltet

Das ZFH hat die Aufgabe, die Entwicklung und Durchführung von Fernstudien in den vertragschließenden Ländern zu fördern. Darüber hinaus sorgt es für die Pflege und Weiterentwicklung der Studienmaterialien.³ Für die Teilnahme an Fernstudien im Rahmen des Staatsvertrags über Fernstudien an Fachhochschulen erhebt es Gebühren nach dem einschlägigen Besonderen Gebührenverzeichnis⁴.

Im Prüfungszeitraum waren das ZFH sowie Hochschulen in Hessen und Rheinland-Pfalz an Kooperationen mit Hochschulen aus Ländern beteiligt, die nicht über den Staatsvertrag verbunden waren. Auf dieser Grundlage wurden Fernstudiengänge außerhalb der vertraglich gebundenen Länder durchgeführt. Das ZFH, das auch diese Studiengänge in seinem Studienangebot aufführte, erbrachte hierfür z. B. Leistungen der Finanzverwaltung, der Abrechnung sowie des Inkassos für Online-Studienmaterialien und die damit verbundenen Dienstleistungen. Außerdem übernahm es Aufgaben der Koordination und Contententwicklung sowie des Vertragsmanagements.

In den Jahren 2018 bis 2021 betrug der Anteil der Studierenden an Hochschulen außerhalb der am Staatsvertrag beteiligten Länder 15,1 %. Im Wintersemester 2022/2023 waren dies 1.086 Studierende.

Studierende nach Hochschulstandorten in den Jahren 2018 bis 2021



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Studierendenstatistik des ZFH.

Eine Grundfinanzierung, wie sie die am Staatsvertrag beteiligten Länder leisten, war für die Förderung der Entwicklung und Durchführung von Studiengängen außerhalb der am Staatsvertrag beteiligten Länder nicht vorgesehen. Zudem wurden die Gebühren in diesen Studiengängen nach dem „Besonderen Gebührenverzeichnis für die Teilnahme an Fernstudien an Fachhochschulen in den Ländern Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland“ erhoben.⁵ Die Gebührenerhebung gegenüber Fernstudierenden, die nicht an einer HAW in Hessen, Rheinland-Pfalz oder im Saarland eingeschrieben sind, ist darin nicht geregelt.

³ Artikel 1 Abs. 3 des Staatsvertrags.

⁴ § 1 Abs. 1 Landesverordnung über die Gebühren für die Teilnahme an Fernstudien an Fachhochschulen (Besonderes Gebührenverzeichnis) vom 26. April 2016.

⁵ Anlage zur Landesverordnung über die Gebühren für die Teilnahme an Fernstudien an Fachhochschulen (Besonderes Gebührenverzeichnis) vom 26. April 2016.

Das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit hat erklärt, sollten die Landesregierungen der drei beteiligten Länder eine Neufassung des Staatsvertrags ins Auge fassen, werde dabei auch geprüft, ob die vom Rechnungshof angesprochene Präzisierung des Auftrags erfolge. In der Abarbeitung der Prüfungsfeststellungen würde sich das Ministerium allerdings lieber auf die aufgezeigten Kalkulations- und Abrechnungsfragen konzentrieren.

Der Rechnungshof erkennt nicht, dass die länderübergreifenden Kooperationen infolge des Austauschs und der Arbeitsteilung zu deutlichen Vorteilen und Synergieeffekten für alle Beteiligten führen. Die Förderung der Entwicklung und Durchführung von Fernstudien auch außerhalb der beteiligten Länder ist dem Staatsvertrag aber als Aufgabe des ZFH nicht ausdrücklich zu entnehmen. Ungeachtet der Frage, ob die staatsvertragliche Aufgabenzuweisung im Wege der Auslegung auf die Förderung von Studiengängen auch außerhalb der am Staatsvertrag beteiligten Länder erstreckt werden kann, besteht damit eine gewisse Rechtsunsicherheit, die durch klarstellende Änderungen im Staatsvertrag beseitigt werden sollte.

2.2 Unvollständige Veranschlagung im Haushaltsplan

In den Haushaltsplan sind alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben einzustellen.⁶ Alle Einnahmen dienen als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Auf die Verwendung für bestimmte Zwecke dürfen Einnahmen nur beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan zugelassen ist oder die Mittel von anderer Stelle zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden.⁷

Zur Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben des ZFH im Haushaltsplan des Landes hat der Rechnungshof insbesondere Folgendes festgestellt:

- Für die Einnahmen des ZFH⁸ waren Leertitel⁹ vorgesehen. Nach den Haushaltsrechnungen betrugen die Ist-Einnahmen insgesamt zwischen 6,5 Mio. € und 7,2 Mio. €.
- Bei den Ausgaben waren nur die Grundfinanzierung der beteiligten Länder und damit Beträge von 455.200 € bzw. von 457.000 € ab 2019 veranschlagt. Demgegenüber wurden Ist-Ausgaben von 6,6 Mio. € bis 7,4 Mio. € geleistet.
- Nach den Erläuterungen handelte es sich um teilweise zweckgebundene Ausgaben aus den Einnahmetiteln. Die dafür erforderliche Zweckbindung der Einnahmen durch Gesetz oder durch Auflagen Dritter war aber nicht immer nachvollziehbar.¹⁰

Die Veranschlagung der Grundfinanzierung allein widerspricht § 11 Abs. 2 LHO. Falls eine Zweckbindung der Einnahmen für die Ausgaben des ZFH trotz des Grundsatzes der Gesamtdeckung erforderlich ist, ist dies ausdrücklich und durchgängig zu regeln. Ansonsten sollte der Hinweis auf eine Zweckbindung in den Erläuterungen entfallen bzw. ggf. auf die Auflagen Dritter Bezug nehmen.

⁶ Vgl. § 11 Abs. 2 LHO.

⁷ § 8 LHO Grundsatz der Gesamtdeckung.

⁸ Beispielsweise Haushaltsplan 2023/2024, Gebühren für die Nutzung von Fernstudienmaterialien (Titel 111 94), Weiterbildungs- und Bezugsentgelte (Titel 119 94) sowie Sonstige Zuschüsse für Ausgaben des ZFH (Titel 282 94).

⁹ Titel mit einem Ansatz von 0 €.

¹⁰ § 17 Abs. 3 LHO i. V. m. Nr. 3 zu § 17 VV-LHO.
Nach Nr. 1 zu § 8 VV-LHO liegt eine Beschränkung der Einnahmen auf die Verwendung für bestimmte Zwecke (Zweckbindung) durch Gesetz nur vor, wenn im Gesetz eine Zweckbindung ausdrücklich vorgeschrieben ist.

Das Ministerium hat erklärt, die Veranschlagung des ZFH, einschließlich der Möglichkeiten und Auswirkungen einer Ist-orientierten Veranschlagung, werde im nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren insgesamt geprüft. Dabei würden u. a. die verschiedenen Anmerkungen des Rechnungshofs und die technische Umsetzbarkeit berücksichtigt. Außerdem werde die Kennzeichnung der Zweckbindung noch einmal überprüft bzw. geprüft, ob ein über die bisherigen Erläuterungen hinausgehender, konstitutiver Zweckbindungsvermerk erforderlich ist.

2.3 Bewilligung von Stellen ohne angemessene Personalbedarfsermittlungen

Der Personalbedarf ist grundsätzlich auf Basis optimierter Prozesse und Organisationsstrukturen sach- und methodengerecht zu ermitteln und regelmäßig zu überprüfen.¹¹

Die Grundfinanzierung der beteiligten Länder umfasste fünf Stellen des ZFH. Aufgrund der kontinuierlich steigenden Anzahl der Studierenden¹² sowie der Studienangebote beantragte das ZFH 15,5 zusätzliche Stellen in den Jahren 2007 bis 2018, die aus Gebühreneinnahmen finanziert wurden. In den Anträgen begründete es die jeweiligen Personalbedarfe mit der Anzahl der Studierenden und der Studiengänge sowie Organisationsvergleichen mit entsprechenden Funktionseinheiten an den HAW. Eine angemessene Personalbedarfsermittlung, die zumindest in einigen Bereichen möglich gewesen wäre, wie z. B. eine analytische Bedarfsermittlung¹³ anhand der Bestimmung mittlerer Bearbeitungszeiten und der jeweiligen Arbeitsmengen, war den Anträgen nicht beigelegt.

Die Vergleiche mit Hochschulen waren vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Aufgaben und Strukturen von ZFH und Hochschulen als Grundlage für Entscheidungen zur Personalausstattung unzureichend. Beispielsweise waren für die Zulassung und Rückmeldung in vielen Bachelorstudiengängen nicht das ZFH, sondern die Hochschulen zuständig.

Das Ministerium hat ausgeführt, das ZFH lege bei Anträgen für zusätzliche Stellen eine Personalbedarfsermittlung vor, die bisher in erster Linie auf der Grundlage von Organisationsvergleichen mit entsprechenden Funktionseinheiten an den HAW erstellt worden sei. Ergänzend könnten zukünftig interne Kennzahlen und - wo möglich - regelmäßig aktualisierte mittlere Bearbeitungszeiten herangezogen werden.

2.4 Risiken bei den gebührenfinanzierten Stellen

Das ZFH finanzierte seine Ausgaben von bis zu 7,4 Mio. € nur zu einem geringen Teil über die Grundfinanzierung von 457.000 €. Weit überwiegend wurden hierzu die von den Studierenden erhobenen Gebühren eingesetzt. Das ZFH war dadurch in hohem Maße von diesen Einnahmen und der Anzahl der Studierenden abhängig.

Die zunehmende Konkurrenz auf dem Markt für Fern- und Weiterbildungsstudien könnte auch die Nachfrage¹⁴ nach Studienangeboten des ZFH beeinflussen. Nach den im Haushaltsplan ausgebrachten Vermerken¹⁵ hat das ZFH zwar beim Wegfall

¹¹ Grundsätze für die Verwaltungsorganisation der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 5. Dezember 2016, Tz. 12.1.

¹² Die Anzahl der Studierenden stieg von 2.101 im Wintersemester 2006/2007 auf 6.575 im Wintersemester 2022/2023.

¹³ Diese Methode eignet sich bei wiederkehrenden Aufgaben, die quantifizierbar und messbar sind, wie z. B. bei der Zulassung und Rückmeldung von Studierenden.

¹⁴ In den Studienangeboten des ZFH war die Anzahl der Zulassungen im Wintersemester 2022/2023 mit 1.045 Studierenden gegenüber dem Wintersemester 2021/2022 mit 1.257 Studierenden um 16,9 % gesunken.

¹⁵ Im Haushaltsplan 2023/2024 waren 3,5 E 8-Stellen sowie eine E 6-Stelle mit einem kw-Vermerk (künftig wegfallend) bei Wegfall der erforderlichen Gebühreneinnahmen versehen.

der Gebühreneinnahmen Stellen abzubauen. Gleichwohl bleibt die unbefristete Beschäftigung von Personal und dessen Finanzierung aus Gebühreneinnahmen risikobehaftet.

Das Ministerium hat ausgeführt, die finanziellen Risiken durch gebührenfinanzierte unbefristete Beschäftigung seien sowohl ihm als auch dem ZFH bewusst und würden überwacht. Die veranschlagten kw-Vermerke seien so zu verstehen, dass bei einem Ausscheiden von gebührenfinanziertem Personal zu prüfen sei, ob die Gebühreneinnahmen ausreichen, um eine Nachbesetzung nachhaltig abzusichern. Auf dieses Vorgehen werde es das ZFH nochmals hinweisen. Zusätzlich würden Überlegungen angestellt, wie Vorsorge für einen (vorübergehenden) Nachfragerückgang im Rahmen der Gebührenkalkulation, des Restemanagements und evtl. der Anpassung der Kooperationsvereinbarungen getroffen werden könne.

Der Rechnungshof nimmt die Äußerung des Ministeriums, weitere Überlegungen zur Risikovorsorge anstellen zu wollen, zustimmend zur Kenntnis. Er weist darauf hin, dass bei einer Verschlechterung der Prognosen bzw. einem Nachfragerückgang und in der Folge rückläufigen Gebühreneinnahmen in geeigneten Fällen auch Stellenbewirtschaftungsmaßnahmen (z. B. Umsetzungen, Verzicht auf die Verlängerung von Befristungen, Neubesetzungen - soweit angezeigt - im Rahmen befristeter Beschäftigungsverhältnisse) erwogen werden sollten.

2.5 Kalkulation der Gebühren verbessern

Für die Teilnahme an Fernstudien können Gebühren erhoben werden.¹⁶ Die Höhe der einzelnen Gebühren für den jeweiligen Studiengang wird einvernehmlich von dem Leiter des ZFH auf Vorschlag der jeweiligen Fachkommission¹⁷ im Rahmen des Besonderen Gebührenverzeichnisses festgesetzt.¹⁸

Bei der Erhebung von Gebühren sind insbesondere der Grundsatz der Kostendeckung und das Äquivalenzprinzip¹⁹ zu beachten. Daher bedarf es einer entsprechenden Vorkalkulation, die alle anfallenden Kosten berücksichtigt. Gebühren sind überdies im Rahmen einer Nachkalkulation regelmäßig auf ihre Kostendeckung zu überprüfen und - falls erforderlich - anzupassen.

Das ZFH erhob für die Teilnahme an den grundständigen bzw. konsekutiven Studiengängen²⁰ nur Modulbezugsgebühren²¹. Für die Weiterbildungsprogramme waren Studiengebühren zu entrichten, die sämtliche Kosten für die Durchführung des Angebots decken sollten.

Kalkulationen waren beim ZFH lediglich zur Ermittlung der Gebühren der Weiterbildungsprogramme vorgesehen. Modulbezugsgebühren wurden überschlägig anhand der anfallenden Honorarausgaben, der Druck- und Versandkosten sowie des Aufwands der Geschäftsstelle festgelegt. Als Nachkalkulation betrachtete das ZFH das

¹⁶ Artikel 10 Abs. 1 des Staatsvertrags.

¹⁷ Den Fachkommissionen gehören mehrheitlich Professorinnen und Professoren der beteiligten Hochschulen an.

¹⁸ Artikel 10 Abs. 2 des Staatsvertrags i. V. m. § 1 Abs. 2 Satz 1 der Landesverordnung über die Gebühren für die Teilnahme an Fernstudien an Fachhochschulen (Besonderes Gebührenverzeichnis) vom 26. April 2016.

¹⁹ Nach dem Äquivalenzprinzip darf die Gebühr in keinem groben Missverhältnis zu der mit ihr abgegoltenen Leistung stehen, vgl. z. B. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 30. April 2003 - 6 C 5/02, Rn. 13, - juris -.

²⁰ Als grundständiges Studium werden Bachelorstudiengänge bezeichnet, die zu einem ersten Hochschulabschluss führen. Ein konsekutiver Masterstudiengang baut inhaltlich unmittelbar auf einen Bachelorstudiengang auf.

²¹ Die Modulbezugsgebühren decken bei den grundständigen und konsekutiven Studiengängen die Kosten insbesondere für Studien-/Lehrbriefe, Online-Module sowie die Nutzung der Lernplattform.

Ergebnis der Kostenstellen der Studiengänge. Auf diesen wurden aber auch Einnahmen und Ausgaben gebucht, die nicht im Zusammenhang mit den Modulbezugsgebühren standen. Daher fehlten geeignete Nachkalkulationen und es konnte nicht belegt werden, dass die Gebühren tatsächlich kostendeckend waren.

Das Ministerium hat mitgeteilt, zur Unterstützung der Fachkommissionen bei der Kalkulation der Gebühren werde das ZFH eine verbesserte Musterkalkulation für die Modulbezugsgebühr erarbeiten und regelmäßige Nachkalkulationen bereitstellen.

2.6 Fehlende aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung

Eine ordnungsgemäße und aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung ist als Informations- und Steuerungsgrundlage geboten.

Zur Buchung seiner Einnahmen und Ausgaben setzte das ZFH das für Landesdienststellen zur Verfügung gestellte Mittelbewirtschaftungssystem IRM@²² ein. Für die einzelnen Studiengänge und die Geschäftsstelle waren jeweils eigene Kostenstellen eingerichtet. Die direkt den Studiengängen zuordenbaren Kosten wurden auf die jeweiligen Kostenstellen, die indirekten Kosten auf die der Geschäftsstelle gebucht.

Die Abrechnung der Kosten und Erlöse sowie die Feststellung der Mittelbestände²³ der einzelnen Studiengänge erfolgten in einer separaten Kostenrechnung. Diese wurde als Nebenrechnung in Excel-Tabellen geführt.

Zur Kostenrechnung hat der Rechnungshof u. a. Folgendes festgestellt:

- Bei den Buchungen in IRM@ wurden das Brutto-Prinzip nicht beachtet und mehrere unzulässige Einnahme- und Ausgabeabsetzungen²⁴ vorgenommen. Die vom Landesamt für Finanzen gezahlten Personalausgaben wurden nicht in IRM@, sondern dort über das Bezügeverfahren IPEMA®²⁵ erfasst. Die Daten in IRM@ bildeten deshalb eine unzureichende Grundlage für die Kostenrechnung.
- Daten aus IRM@ wurden manuell in die Excel-Nebenrechnung übertragen. Die Personalausgaben wurden aus einer vom Wissenschaftsministerium bereitgestellten Excel-Liste übernommen. Die Verfahrensweise war aufwendig und beinhaltete das Risiko von Übertragungsfehlern. Dies wäre bei einer automatisierten Übernahme der Daten in die Kosten- und Leistungsrechnung vermeidbar.
- Manuelle Änderungen der Buchungsdaten in der Kostenrechnung waren häufig nicht dokumentiert und daher nicht nachvollziehbar.
- Die Kostenstellenstruktur war nicht geeignet, die unterschiedliche Finanzierung der Leistungen transparent auszuweisen.
- Kosten der Geschäftsstelle wurden den Studiengängen nicht verursachungsgerecht zugeordnet.
- Kennzahlen, die für Informations- und Steuerungszwecke geeignet sind, fehlten weitgehend.²⁶

²² Integriertes Rheinland-Pfälzisches Mittelbewirtschaftungs- und Anordnungssystem.

²³ Innerhalb des ZFH als „Reste“ bezeichnet.

²⁴ Von den Ausgaben wurden insbesondere auch Einnahmen von den Hochschulen abgesetzt. Beispielsweise wurden beim Ausgabetitel 685 94 Erstattung von Kosten an Hochschulen infolge Durchführung von Fernstudiengängen in 2021 Einnahmen von insgesamt 428.000 € abgesetzt.

²⁵ Integriertes Personalmanagementsystem.

²⁶ Lediglich für das Jahr 2020 wurde eine Modellrechnung mit möglichen Kennzahlen für die Studiengänge zur Verfügung gestellt.

- Die Summe der auf den Kostenstellen ausgewiesenen Mittelbestände war höher als die Haushaltsausgabereste in den Haushaltsrechnungen des Landes.²⁷ Insoweit war eine Deckung im Rahmen der Haushaltsrechnung des Landes nicht sichergestellt. Die Differenzen waren nach Angaben des ZFH auf unterschiedliche Stichtage sowie nachträgliche Verrechnungen von Defiziten und Erstattungen der Studiengänge zurückzuführen.

Insgesamt war die Kostenrechnung nur begrenzt aussagefähig und damit eine Steuerung des ZFH auf dieser Grundlage nur eingeschränkt möglich. Auch war der Ausschluss einer Quersubventionierung zwischen den grundständigen bzw. konsekutiven und weiterbildenden Studienangeboten nicht gewährleistet. Entsprechendes galt für die Förderung der Studierenden an Hochschulen außerhalb der beteiligten Länder durch die Grundfinanzierung.

Das Ministerium hat erklärt, unzulässige Durchbrechungen des Brutto-Prinzips würden abgestellt. Das ZFH prüfe und bereite derzeit eine Aktualisierung seines Campus-Management-Systems vor, wozu auch eine automatisierte Kosten- und Leistungsrechnung gehöre. Eine sich daran anschließende eventuelle Aktualisierung des Systems würde einen größeren Zeitraum in Anspruch nehmen. Ungeachtet dessen werde das ZFH die vorhandenen Tabellen und Methoden im Sinne der Forderungen und Hinweise des Rechnungshofs weiterentwickeln, wobei die Themen „Zuordnung der Kosten der Geschäftsstelle auf Studiengänge“ und „Vermeidung von Quersubventionierung“ besonders im Fokus stünden.

2.7 Vertragsmanagement mit Mängeln

Das ZFH schloss eine Vielzahl von Kooperationsverträgen zur Durchführung der Studienangebote ab. Hierfür bedarf es eines ordnungsgemäßen Vertragsmanagements.

Die Kooperationsverträge konnten nicht vollständig vorgelegt werden. Bei einigen der Verträge fehlten Unterschriften, sodass nicht erkennbar war, ob es sich um bereits geschlossene Verträge oder Vertragsentwürfe handelte. Die Verträge waren nur teilweise standardisiert. In einigen Fällen waren die Verträge nicht an die aktuellen Verhältnisse angepasst worden, wie z. B. an den neu festgelegten Overheadsatz²⁸, der zur Finanzierung der Leistungen des ZFH in den weiterbildenden Studiengängen auf die Einnahmen aus Studiengebühren erhoben wurde.

Verträge sind ordnungsgemäß zu schließen und aufzubewahren, um die sich daraus ergebenden Rechte und Pflichten wahrnehmen zu können. Standardisierungen und Anpassungsklauseln erleichtern das Vertragsmanagement und reduzieren den Aufwand für Änderungsbedarfe.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Einführung eines Vertragsmanagements sei durch das ZFH bereits beauftragt. Das ZFH sei am sogenannten D3-Modul „Vertragsmanagement“, einem gemeinsamen Projekt von Fachhochschulen und ZFH, beteiligt und werde dies nach der Projektphase einführen. Aktuell sehe die Planung des Zentrums für Hochschul-IT Rheinland-Pfalz als Projektleitung vor, dass das Modul „Vertragsmanagement“ im Frühjahr 2024 den Projektpartnern zur Verfügung gestellt werden könne. Die angeregten Anpassungsklauseln zum prozentualen Anteil des ZFH an den Weiterbildungseinnahmen seien in den aktuellen Kooperationsverträgen bereits enthalten. Die Altverträge würden nach entsprechendem Beschluss der Gremien bezüglich eines einheitlichen Vertrags durch passende standardisierte Verträge ersetzt.

²⁷ Die Differenzen betrugen 133.000 € im Jahr 2020 und noch 5.000 € im Jahr darauf.

²⁸ Der Overheadsatz wurde durch einen Beschluss des Zentralausschusses des ZFH im Jahr 2021 auf 16 % angehoben.

2.8 Fehlende Überprüfung und Neuverhandlung der Finanzierungsbeiträge der Länder

Das Land Rheinland-Pfalz als Sitzland trug die Bau- und Investitionskosten sowie die Kosten für das hauptamtliche und hauptberufliche Personal des ZFH für die ersten vier Jahre ab dem auf das Jahr des Vertragsabschlusses folgenden Haushaltsjahr. Rechtzeitig vor dem Ablauf dieses Zeitraums wären Neuverhandlungen der vertragschließenden Länder über die weitere Finanzierung dieser Kosten zu führen gewesen.²⁹ Die übrigen Personal- und alle Sachkosten der Zentralstelle tragen die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland im Verhältnis von 55 : 35 : 10.³⁰

Der Staatsvertrag wurde im Jahr 1996 geschlossen und in den Jahren 1997 und 1998 ratifiziert. Die Länder haben bisher keine Neuverhandlungen über die Finanzierung der Kosten des ZFH geführt. Ihre Finanzierungsbeiträge wurden seit Jahren im Rahmen der Haushaltsplanungen im Wesentlichen unverändert fortgeschrieben.

Rheinland-Pfalz leistete im Prüfungszeitraum mit durchschnittlich 339.000 € jährlich drei Viertel der Grundfinanzierung. Hessen zahlte 99.500 €, das Saarland trug 18.100 € im Jahr bei. Wie die Finanzierungsanteile festgesetzt wurden, war nicht nachvollziehbar. Zudem erbrachte Rheinland-Pfalz weitere Leistungen. So wurden dem ZFH Räumlichkeiten an der Hochschule Koblenz im Umfang von mehr als 500 m² mietfrei überlassen, für die das ZFH lediglich die Betriebskosten zahlte. Ferner war der Leiter des ZFH zur Wahrnehmung seiner Aufgaben beim ZFH zur Hälfte von seiner Lehrverpflichtung an der Hochschule Koblenz freigestellt.

Das Ministerium hat erklärt, vor einer Forderung nach Neuverhandlung sollten die Zahlengrundlagen erhoben und geprüft werden. Falls sich aus der Überarbeitung der Kosten- und Leistungsrechnung Anhaltspunkte ergeben würden, könne ggf. eine Anpassung geprüft werden.

2.9 Durchführung von Fernstudiengängen über das ZFH evaluieren

Die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland haben die Empfehlungen des Wissenschaftsrats zum Ausbau von Fernstudienangeboten aus dem Jahr 1992³¹ durch die Errichtung des ZFH umgesetzt. Erwartet wurde ein erheblicher Synergieeffekt insbesondere bei der Organisation, Administration und Durchführung von Fernstudienangeboten, weil die fernstudienspezifische Infrastruktur nicht in jedem der drei Bundesländer eingerichtet werden musste, sondern länderübergreifend arbeiten kann.³²

Die Anzahl der Studierenden hat sich seit der Errichtung des ZFH grundsätzlich positiv entwickelt. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs war der Ausbau der Fernstudienangebote an den Hochschulen in den am Staatsvertrag beteiligten Ländern im Prüfungszeitraum aber sehr unterschiedlich. In Rheinland-Pfalz war der Anteil der Fernstudierenden mit 9 % überdurchschnittlich hoch. In Hessen (2,3 %) und insbesondere im Saarland (0,7 %) war er dagegen vergleichsweise gering.³³ Während auf die Hochschule Koblenz fast ein Drittel aller Studierenden des ZFH-Verbunds entfiel, bestand an den Hochschulen in Mainz und Worms kein Fernstudienangebot.

²⁹ Artikel 11 Abs. 1 des Staatsvertrags.

³⁰ Artikel 11 Abs. 2 des Staatsvertrags.

³¹ Wissenschaftsrat, Empfehlungen zum Fernstudium vom 13. November 1992 (Drucksache 929/92).

³² Gesetzentwurf der Landesregierung zum Landesgesetz zu dem Staatsvertrag über Fernstudien an Fachhochschulen (Drucksache 13/2767 S. 1).

³³ Wintersemester 2021/2022.

In zwei Studiengängen der Sozialen Arbeit, die hochschul- und länderübergreifend durchgeführt wurden, waren 29 % der Fernstudierenden des ZFH-Verbunds eingeschrieben. Kooperationen fehlten dagegen weitgehend in den wirtschaftswissenschaftlichen und technisch-naturwissenschaftlichen Studiengängen.

Eigene Studienprogramme bietet das ZFH nicht an. Es ist davon abhängig, dass die Hochschulen Fernstudiengänge entwickeln und über das ZFH durchführen.

Seit der Errichtung des ZFH haben sich die Rahmenbedingungen im Hochschulbereich erheblich verändert. Aufgaben, die vom ZFH für die Hochschulen erledigt wurden, wie z. B. Bewerbung, Zulassung und Rückmeldung, wurden weitgehend digitalisiert. Die Grenzen bei der Entwicklung und Durchführung von Präsenzstudiengängen, berufs- und ausbildungsintegrierenden bzw. weiterbildenden Studiengängen sowie Fernstudiengängen sind infolge der digitalen Durchdringung von Studium und Lehre teilweise fließend. Vor diesem Hintergrund sowie aufgrund verbesserter personeller und sächlicher Ressourcenbereitstellung sind Hochschulen immer weniger auf das Dienstleistungsangebot des ZFH und eine fernstudien-spezifische Infrastruktur angewiesen.

Das Ministerium hat erklärt, das ZFH wurde und werde regelmäßig evaluiert. Die Anregungen des Rechnungshofs würden den zuständigen Gremien zur Beratung vorgelegt.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die voraussichtlichen Einnahmen und zu leistenden Ausgaben im Haushaltsplan vollständig zu veranschlagen,
- b) die Zweckbindung - soweit diese erforderlich und bislang nicht eindeutig gesetzlich oder durch Auflagen Dritter begründet wurde - durch Zweckbindungsvermerke sicherzustellen,
- c) Stellenanträge durch angemessene Personalbedarfsermittlungen zu begründen,
- d) die Risiken der aus Gebühreneinnahmen finanzierten Beschäftigungsverhältnisse zu prüfen und mit geeigneten Stellenbewirtschaftungsmaßnahmen zu begrenzen,
- e) Modulbezugsgebühren kostendeckend zu kalkulieren und die Angemessenheit der Gebührensätze regelmäßig durch Nachkalkulationen zu überprüfen,
- f) eine ordnungsgemäße und aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung zu implementieren,
- g) ein ordnungsgemäßes und bedarfsgerechtes Vertragsmanagement sicherzustellen,
- h) die Finanzierungsbeiträge der beteiligten Länder zu überprüfen und ggf. neu zu verhandeln,
- i) die Durchführung von Fernstudiengängen über das ZFH erneut zu evaluieren.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Finanzierung von Leistungen des ZFH für Studierende an Hochschulen außerhalb der am Staatsvertrag beteiligten Länder rechtssicher zu gestalten und eine Quersubventionierung durch die Grundfinanzierung auszuschließen,

- b) die erforderlichen Daten zu den Personal- und Sachausgaben unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit soweit möglich automatisiert in einem System abzubilden,
- c) über das Ergebnis der Beratungen der Gremien des ZFH zur Evaluation zu Nr. 3.1 Buchstabe i zu berichten.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, den Staatsvertrag um die Aufgaben zu ergänzen, die das ZFH im Zusammenhang mit Fernstudienangeboten von Hochschulen außerhalb der am Staatsvertrag beteiligten Länder wahrnehmen darf.

Nr. 18

Campus Company GmbH

- Aufsicht über die übertragenen Aufgaben nicht sichergestellt, Mängel im Zuwendungsverfahren, Beteiligung des Landes nicht mehr erforderlich -

Die Essensversorgung und die Bereitstellung von Wohnraum für Studierende am Umwelt-Campus Birkenfeld wurde auf die Campus Company GmbH übertragen. Das für diese Aufgaben zuständige Studierendenwerk Trier war dabei nicht Vertragspartei. Eine formale Zustimmung des Studierendenwerks konnte nicht vorgelegt werden.

Durch die Aufgabenübertragung auf die Campus Company GmbH war die Rechts- und Fachaufsicht durch das für Wissenschaft zuständige Ministerium nicht sichergestellt. Dem Studierendenwerk Trier war die Aufsicht über die Verwendung der der Gesellschaft überwiesenen anteiligen Sozialbeiträge der Studierenden entzogen.

Für den Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Sozialbeiträge der Studierenden und des Landeszuschusses zur Essensversorgung durch die Campus Company GmbH fehlten zweckmäßige Vorgaben. Die Verwendungsnachweise wurden durch das Ministerium nur summarisch geprüft.

Die Kosten- und Leistungsrechnung entsprach nicht den Anforderungen. Die erforderliche Trennungsrechnung, die Kosten und Erlöse den wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Geschäftsfeldern sachgerecht zuordnet, fehlte.

Dem Aufsichtsrat lag keine mehrjährige Investitionsplanung, insbesondere für Ersatzinvestitionen und Sanierungsmaßnahmen im Immobilienbestand, vor.

Für mehrere Geschäftsfelder, wie z. B. den Hotelbetrieb und die Leistungen des Facility-Managements außerhalb des Campus, besteht nach Abschluss des Konversionsprojekts „Umwelt-Campus Birkenfeld“ kein wichtiges Landesinteresse, das eine Beteiligung des Landes an der Campus Company rechtfertigen könnte.

1 Allgemeines

Im Rahmen der Konversion des nach Abzug der amerikanischen Streitkräfte ungenutzten Hospitals Neubrücke wurde der Umwelt-Campus Birkenfeld als weiterer Standort der Hochschule Trier errichtet. Für die Planung, Errichtung, Vermarktung, Weiterentwicklung und zum Betrieb des Umwelt-Campus wurde 1996 die Umwelt-Campus Birkenfeld Entwicklungs- und Management GmbH (UCB) gegründet. Seit dem Jahr 2008 firmiert die Gesellschaft als Campus Company GmbH (CC).

Die CC betreibt im Wesentlichen mehrere Studierendenwohnheime, einen Innovations- und Gründerpark zur Vermietung von Gewerbeflächen, einen Geschäftsbereich „Facility Service“, eine Mensa sowie ein Hotel.

Am Stammkapital in Höhe von 1 Mio. € halten das Land Rheinland-Pfalz 90 %, die Hochschule Trier 6 % sowie jeweils 1 % der Landkreis Birkenfeld, die Stadt Birkenfeld, die Verbandsgemeinde Birkenfeld und die Gemeinde Hoppstädten-Weiersbach.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der CC und die Betätigung des Landes bei dieser Gesellschaft im Zeitraum von 2017 bis 2020 geprüft. Bei Bedarf hat er auch Vorgänge aus dem Jahr 2021 in die Prüfung einbezogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Wirksame Aufgabenübertragung der Essens- und Wohnraumversorgung fraglich

Das Studierendenwerk Trier hat als Anstalt des öffentlichen Rechts nach den Bestimmungen des Hochschulgesetzes¹ und satzungsgemäß² die Aufgabe, die Studierenden sozial zu betreuen sowie wirtschaftlich und kulturell zu fördern. Hierzu gehört auch die Essensversorgung der Studierenden und die Bereitstellung von Wohnheimplätzen. Zur Erfüllung seiner Aufgaben erhebt es u. a. Sozialbeiträge der Studierenden.

Auf der Grundlage einer Kooperationsvereinbarung zwischen der Hochschule Trier und der UCB vom November 2005 sowie einer Vereinbarung zur Sicherstellung der darin vereinbarten Leistungen zwischen dem für Wissenschaft zuständigen Ministerium und der UCB vom Februar 2006 (Sicherstellungsvereinbarung) wurden diese Aufgaben der damaligen UCB übertragen. Zur Finanzierung dieser Aufgaben erhielt die Gesellschaft u. a. einen Anteil der vom Studierendenwerk erhobenen Sozialbeiträge der Studierenden.

Das Studierendenwerk war nicht Vertragspartei. Soweit ersichtlich, hat der Verwaltungsrat des Studierendenwerks lediglich einen Beschluss über die Aufteilung der Sozialbeiträge zwischen dem Studierendenwerk und der UCB gefasst. Eine formale Zustimmung zur Übertragung der Aufgaben auf die UCB durch das Studierendenwerk konnte nicht vorgelegt werden.

Mangels hinreichender Beteiligung des Studierendenwerks an Vertragsabschlüssen zur Übertragung von Aufgaben, für die es originär zuständig ist, ist zumindest fraglich, ob diese wirksam vom Studierendenwerk auf die UCB übertragen wurden.

Das Ministerium der Finanzen hat für die betroffenen Ressorts erklärt, nach seiner Auffassung mangle es weder an der Sicherstellung der Aufgabenübertragung noch an einer rechtlichen Grundlage für die Überweisung eines Anteils der Sozialbeiträge. Es werde aber anerkannt, dass in Anbetracht der vorliegenden komplexen rechtlichen Struktur die Überführung in ein einheitliches vertragliches Regelwerk für die Klarstellung nützlich sein könne. Es sei daher beabsichtigt, die Geschäftsführung des Studierendenwerks Trier unter Beteiligung des für Studierendenwerke zuständigen Ministeriums diesbezüglich aufzufordern.

2.2 Aufsicht durch das Ministerium und das Studierendenwerk nicht sichergestellt

Das für Wissenschaft zuständige Ministerium verfügt durch die gesetzlich bestimmte Rechts- und Fachaufsicht über umfassende Aufsichtsrechte gegenüber dem Studierendenwerk. Der Verwaltungsrat des Studierendenwerks ist dessen internes Aufsichtsorgan. Er berät und entscheidet in Angelegenheiten grundsätzlicher

¹ § 112 Abs. 5 Satz 1 Hochschulgesetz (HochSchG); § 112 Abs. 3 Satz 1 HochSchG in der damals gültigen Fassung.

² § 3 Abs. 1 der Satzung des Studierendenwerks Trier vom 21. Februar 2021, ebenso in der damals gültigen Fassung.

Bedeutung und überwacht die Geschäftsführung.³ Die Studierenden stellen die meisten Mitglieder im Verwaltungsrat⁴ und können so im Rahmen ihres Mandats u. a. Einfluss auf die Verwendung der Sozialbeiträge ausüben.

Durch die Übertragung der Essensversorgung und der Bereitstellung von Wohnraum für die Studierenden auf die CC wurden diese Aufgaben und damit auch die Verwendung der Sozialbeiträge der Studierenden der Aufsicht des Studierendenwerks sowie der Rechts- und Fachaufsicht des für Wissenschaft zuständigen Ministeriums entzogen. Im Aufsichtsrat der CC sind weder das Studierendenwerk Trier noch das für Wissenschaft zuständige Ministerium vertreten. Dieses kann nur die Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen der CC überwachen.

Das Ministerium hat erklärt, in das zu fassende einheitliche Regelwerk solle auch eine klarstellende Regelung zu den Kontroll- und Aufsichtsfunktionen der Studierenden aufgenommen werden.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass eine klarstellende Regelung zu Kontroll- und Aufsichtsfunktionen der Studierenden nicht ausreicht, um eine wirksame, der gesetzlich sowie satzungsmäßig geregelten Aufsicht entsprechende Überwachung sicherzustellen.

2.3 Zweckentsprechende Verwendung des Landeszuschusses zur Essensversorgung und der Sozialbeiträge der Studierenden nicht nachgewiesen

Die CC erhielt für die Essensversorgung der Studierenden auf Anweisung des zuständigen Ministeriums vom Studierendenwerk Trier einen Anteil von 65 % der Sozialbeiträge der Studierenden am Standort Birkenfeld, zuletzt mehr als 300.000 € jährlich. Außerdem gewährte das Land auf der Grundlage der Sicherstellungsvereinbarung einen jährlichen Zuschuss zur Essensversorgung. Im Jahr 2021 waren dies 150.000 €.

Schließt die Bewilligungsbehörde zur Gewährung einer Zuwendung einen Vertrag, anstatt einen Bescheid zu erlassen, sind die Vorschriften für Zuwendungen durch Bescheid sinngemäß anzuwenden. Insbesondere hat die Bewilligungsbehörde den Verwendungsnachweis zu verlangen und unverzüglich nach dessen Eingang zu prüfen, ob die Zuwendung zweckentsprechend verwendet wurde. Umfang und Ergebnis der Prüfung hat sie zu dokumentieren.⁵

Der Nachweis der Mittelverwendung durch die CC war vertragsgemäß jährlich gegenüber dem Ministerium mit einer Nebenrechnung zur Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung zu führen.

Als Verwendungsnachweis für den gewährten Landeszuschuss zur Essensversorgung legte die CC eine Übersicht über die verkauften Mahlzeiten sowie Auszüge aus der Kostenstelle „Mensa“ vor. Daraus war nicht ersichtlich, ob der Landeszuschuss vereinbarungsgemäß wirtschaftlich und sparsam verwendet und ob er ausschließlich für die Herstellung von Essen für Studierende verwendet wurde. Konkrete, zweckmäßige Vorgaben, um die Prüfbarkeit der Verwendungsnachweise sicherzustellen, waren vertraglich nicht vereinbart. Zudem waren die für die Jahre 2019 und 2020 vorgelegten Verwendungsnachweise undatiert und beruhten auf vorläufigen Zahlen, die noch nicht von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft testiert waren.

³ § 113 Abs. 1 HochSchG.

⁴ Dem Verwaltungsrat gehören drei Professorinnen und Professoren oder akademische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, fünf Studierende und eine Person des öffentlichen Lebens an. Ferner sind eine von den Präsiden der beteiligten Hochschulen benannte Kanzlerin oder ein von diesen benannter Kanzler sowie die oder der Personalratsvorsitzende der Beschäftigten des Studierendenwerks Mitglieder des Verwaltungsrats.

⁵ Nrn. 4.3, 10, 11, Teil I, zu § 44 VV-LHO.

Die Prüfung der Verwendungsnachweise im Ministerium blieb im Wesentlichen auf eine summarische Untersuchung beschränkt, ob die Personalkosten der Mensa höher als der Zuschuss des Landes zur Essensversorgung waren. Umfang und Ergebnis der Prüfung waren zudem nicht wie vorgeschrieben nachvollziehbar dokumentiert.

Eine spezifische vertragliche Regelung, wie die CC die zweckentsprechende Verwendung der Sozialbeiträge der Studierenden konkret nachzuweisen hatte, fehlte. Diesbezügliche Nachweise wurden von der CC nicht vorgelegt. Eine Prüfung der Verwendung der Sozialbeiträge durch das Ministerium war nicht ersichtlich.

Das Ministerium hat erklärt, die zweckentsprechende Verwendung der Sozialbeiträge der Studierenden sowie deren Überprüfung sollten in dem zu fassenden einheitlichen vertraglichen Regelwerk ergänzt werden. Die zweckentsprechende Verwendung der Zuschüsse zur Vergünstigung des Mensaessens würden seitens des für Studierendenwerke zuständigen Ministeriums geprüft. Sie sei dann gegeben, wenn der Verkaufspreis eines Essens für Nicht-Studierende mindestens kostendeckend sei.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass für den Nachweis der zweckentsprechenden, vertragsgemäßen Verwendung des Landeszuschusses sowie der Sozialbeiträge konkrete und zweckmäßige Vorgaben zu vereinbaren sind, wie zu belegen ist, dass diese wirtschaftlich und sparsam sowie ausschließlich für die Herstellung von Essen für Studierende verwendet wurden.

2.4 Mängel bei der Kosten- und Leistungsrechnung

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist ein wesentlicher Bestandteil des internen Rechnungswesens. Sie dient insbesondere dazu, die bei der innerbetrieblichen Wertschöpfung entstehenden Erlöse und Kosten möglichst verursachungsgerecht zuzuordnen. Damit werden z. B. die betriebswirtschaftlichen Ergebnisse unterschiedlicher Geschäftsfelder aufgezeigt. Sie stellt sowohl der Geschäftsführung als auch den Aufsichtsorganen wichtige Informationen für die operative Planung und Steuerung der Geschäftstätigkeit sowie für die Wahrnehmung ihrer Überwachungsaufgaben zur Verfügung.

Nachfolgende Übersicht für das Jahr 2019⁶ zeigt die in der Kosten- und Leistungsrechnung der CC eingerichteten Kostenstellen sowie deren jeweilige Erlöse, Kosten und Deckungsbeiträge⁷ in 1.000 € gerundet:

Kostenstelle	Wohnheime	Allgemein	Gewerbe	Facility Service	Mensa	Bewirtung	Kiosk	Hotel	Verwaltung
Erlöse	986	1	161	760	673	42	53	305	24
Kosten	-592	-81	-71	-703	-585	-31	-78	-237	-300
Deckungsbeiträge	395	-80	89	57	88	10	-25	68	-276

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Angaben der Gesellschaft.

⁶ Es wurde das Beispieljahr 2019 ausgewählt, da die Folgejahre stark durch die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie geprägt waren.

⁷ Die Deckungsbeiträge zeigen, in welchem Umfang die Erlöse die Einzelkosten der jeweiligen Kostenstelle decken und welchen Beitrag eine Kostenstelle zur Deckung der Gemeinkosten des Unternehmens leistet. In der Kostenstelle Verwaltung ist u. a. die Geschäftsführung enthalten.

Die Kosten- und Leistungsrechnung wies Mängel auf:

- Bei der Kostenstelle Verwaltung waren unzutreffend Erlöse, z. B. aus Pachteinahmen für eine Photovoltaikanlage, verbucht.
- Die innerbetriebliche Leistungsverrechnung war unvollständig. Nicht alle Gemeinkosten wurden auf diejenigen Kostenstellen umgelegt, denen sie anteilig zuzurechnen waren. Als Folge waren die Deckungsbeiträge der Kostenstellen nicht zutreffend ausgewiesen.
- Eine Trennungsrechnung, die Kosten und Erlöse der wirtschaftlichen Tätigkeit, bei der die CC im Wettbewerb steht, von denen der nicht-wirtschaftlichen Tätigkeit abgrenzt, fehlte. Dadurch konnte u. a. nicht nachgewiesen werden, dass keine Quersubventionierung der wirtschaftlichen Tätigkeit der CC in den Bereichen Gewerbe, Hotel, Facility Service und Mensa durch öffentliche Mittel stattfand. Auch der Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung des Landeszuschusses zur Essensversorgung sowie der Sozialbeiträge der Studierenden war dadurch erschwert.
- Kalkulatorische Abschreibungen für Investitionskosten, die mit Zuschüssen finanziert wurden, waren nicht berücksichtigt. Dies betraf insbesondere den u. a. mit öffentlichen Mitteln grundsanierten Gebäudebestand. Der tatsächliche Werteverzehr und somit die zukünftigen Reinvestitionsbedarfe waren dadurch nicht in voller Höhe abgebildet.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Anregungen des Rechnungshofs zur Verbesserung der Kosten- und Leistungsrechnung umzusetzen.

2.5 Mehrjährige Investitionsplanung nicht vorgelegt

Um seine Aufgaben der Beratung und Überwachung der Geschäftsführung wirksam wahrnehmen zu können, muss der Aufsichtsrat über alle Informationen verfügen, die zur Beurteilung der wirtschaftlichen Situation der Gesellschaft und deren Geschäftstätigkeit von Bedeutung sind.

Der nach dem Gesellschaftsvertrag dem Aufsichtsrat zur Genehmigung vorzulegende Wirtschaftsplan ist nur auf das jeweilige Geschäftsjahr ausgerichtet. Eine mehrjährige Investitionsplanung wurde dem Aufsichtsrat bisher nicht vorgelegt. Diese kann die zukünftigen Belastungen insbesondere für Ersatzinvestitionen und Sanierungsmaßnahmen im Immobilienbestand rechtzeitig aufzeigen und eine finanzielle Vorsorge hierfür ermöglichen.

Bereits während der Prüfung wurde dem Aufsichtsrat für die anstehenden Wirtschaftsplanungen eine einen Drei-Jahres-Zeitraum umfassende Investitionsplanung zugesagt.

2.6 Fehlende Regelungen zu Repräsentations- und Bewirtungskosten

Repräsentations- und Bewirtungskosten dienen nicht unmittelbar der Aufgabenerfüllung. Deshalb kommt bei ihrer Bewirtschaftung den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit besondere Bedeutung zu. Dies gilt insbesondere bei Aufwendungen für interne Zwecke, z. B. für Gemeinschaftsveranstaltungen.

Vom Aufsichtsrat festgelegte Richtlinien, inwieweit solche Kosten zulässig sind und wie konkret zu verfahren ist, fehlten. Auch waren in den jährlichen Wirtschaftsplanen keine entsprechenden Ansätze ausgewiesen.

Bei Landesbehörden sind hierfür im Haushaltsplan sogenannte Verfügungsmittel vorgesehen.⁸ Für notwendige interne Repräsentationszwecke dürfen regelmäßig nur bis zu 15 % des Ansatzes verwendet werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Geschäftsführung werde gemeinsam mit dem Aufsichtsrat eine entsprechende Unternehmensrichtlinie erarbeiten und das Budget im Wirtschaftsplan ausweisen.

2.7 Kein wichtiges Landesinteresse an der Beteiligung an der Gesellschaft

Das Land soll sich an einem Unternehmen in privatwirtschaftlicher Rechtsform nur dann beteiligen, wenn u. a. ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.⁹

Ein wichtiges Landesinteresse ist für die Geschäftsfelder Hotel, Innovations- und Gründerpark, in dem z. B. auch Arzt- und Physiotherapiepraxen untergebracht sind, sowie „Facility Service“, der auch Leistungen außerhalb des Campus erbringt, nicht erkennbar.

An der Essensversorgung der Studierenden und der Bereitstellung von Wohnheimplätzen besteht zwar ein wichtiges Interesse des Landes. Es war aber nicht nachgewiesen, dass diese Aufgaben besser und wirtschaftlicher von der CC wahrgenommen werden. Hieran bestehen zumindest Zweifel. So hat die CC anders als das gemeinnützige Studierendenwerk Trier für den Bereich der Mensa Umsatzsteuer abzuführen. Auch die Zahlungen des Landes und des Studierendenwerks für die Essensversorgung sind umsatzsteuerpflichtig. Zudem fallen für die Verwaltung, einschließlich der Geschäftsführung, Gemeinkosten in Höhe von 300.000 € jährlich an.

Das Ministerium hat erklärt, für den Schwerpunkt der unternehmerischen Tätigkeit der CC, nämlich die Sicherung der Versorgung der Studierenden und des gesamten Hochschulcampus, liege unzweifelhaft ein Landesinteresse vor. Auch für die Nebenaufgaben werde ein Landesinteresse gesehen. Der seinerzeit mit erheblichen öffentlichen Mitteln geförderte Gesellschaftszweck sei nicht nur auf die Errichtung, sondern auch auf den Erhalt und die Weiterentwicklung des Umweltcampus gerichtet. Wegen des engen inhaltlichen und wirtschaftlichen Zusammenhangs sei es nicht erkennbar, wie einzelne Sparten separiert, veräußert oder eingestellt werden können, ohne die Konversionsmaßnahme insgesamt zu gefährden.

Die CC nehme zudem die Aufgaben in einem anderen Kontext wahr als ein Studierendenwerk. Während sich die Tätigkeit einzelner Studierendenwerke über mehrere Standorte erstrecke und auf diesem Weg ggf. Synergien gehoben würden, trage zur Wirtschaftlichkeit der CC maßgeblich das Ineinandergreifen der unterschiedlichen Geschäftsfelder sowie die Verbindung (hochschul-)interner sowie externer Dienstleistungen bei. Von daher sei nicht erkennbar, auf welcher Basis ein Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen der CC und dem Studierendenwerk Trier vorgenommen werden solle, respektive welche Aussagekraft er hätte. Schließlich lägen auch keine Anhaltspunkte dafür vor, dass Dritte die Aufgaben des Unternehmens wirtschaftlicher wahrnehmen könnten.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass sich der Standort Birkenfeld der Hochschule Trier 28 Jahre nach der Gründung der UCB erfolgreich etabliert hat. Das Konversionsprojekt zur Umwandlung des ehemaligen US-Militärhospitals in einen

⁸ Siehe die vorgeschriebene Standarderläuterung in den Richtlinien zur Haushaltssystematik des Landes Rheinland-Pfalz, Teil I, Anlage zu Nr. 1.3.3.1 der Haushaltstechnischen Richtlinien, Festtitel 529 01 Verfügungsmittel. Im Übrigen heißt es in der Erläuterung zu den Verfügungsmitteln: „Veranschlagt für außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen. Die Ausgaben sind einzeln zu belegen. Eine pauschale Auszahlung ist nicht zulässig.“

⁹ § 65 Abs. 1 LHO.

Umwelt-Campus ist nach dem Konversionsbericht 2014/2015 der Landesregierung erfolgreich abgeschlossen.¹⁰

Insofern kann mittlerweile auch unter Berücksichtigung der Gründung des Umwelt-Campus als Konversionsprojekt nicht ohne Weiteres von einem Fortbestehen eines wichtigen Interesses an der Beteiligung des Landes an der CC ausgegangen werden. Auch das Verfolgen verschiedener „ineinandergreifender“ Geschäftsfelder durch die CC begründet noch kein wichtiges Landesinteresse an der Gesellschaft.

Zum Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen der CC und dem Studierendenwerk Trier weist der Rechnungshof darauf hin, dass es gesetzliche Voraussetzung für das Eingehen einer Beteiligung ist, dass sich der vom Land angestrebte Zweck dadurch besser und wirtschaftlicher erreichen lässt.¹¹

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) eine rechtswirksame Aufgabenübertragung sicherzustellen, falls die CC auch künftig Aufgaben des Studierendenwerks Trier erledigen soll,
- b) eine wirksame, der gesetzlich sowie satzungsmäßig geregelten Aufsicht entsprechende Überwachung der übertragenen Aufgaben sicherzustellen,
- c) das vertraglich geregelte Zuwendungsverfahren an den maßgeblichen Bestimmungen auszurichten, insbesondere konkrete, zweckmäßige Vorgaben für den Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung des Landeszuschusses zur Essensversorgung sowie der Sozialbeiträge der Studierenden vertraglich zu vereinbaren, die Verwendungsnachweise durch das Ministerium zeitnah und im erforderlichen Umfang zu prüfen und das Ergebnis der Prüfung zu dokumentieren,
- d) eine dem Unternehmenszweck und den verschiedenen Geschäftsfeldern angemessene Kosten- und Leistungsrechnung einzurichten, die insbesondere eine Trennungsrechnung beinhaltet, welche die Kosten und Erlöse der wirtschaftlichen Tätigkeit, bei der die CC im Wettbewerb steht, von denen der nicht-wirtschaftlichen Tätigkeit abgrenzt,
- e) dem Aufsichtsrat mehrjährige Investitionsplanungen, insbesondere für Ersatzinvestitionen und Sanierungsmaßnahmen im Immobilienbestand, vorzulegen,
- f) dass der Aufsichtsrat angemessene Richtlinien für Repräsentations- und Bewirtungskosten festlegt und im Wirtschaftsplan der CC hierfür angemessene Kostenansätze ausgewiesen werden.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die Wirtschaftlichkeit der Essens- und Wohnraumversorgung am Standort Birkenfeld durch die CC im Vergleich zu einer Aufgabenwahrnehmung durch das Studierendenwerk zu prüfen und über das Ergebnis zu berichten,
- b) das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen für die Beteiligung des Landes an der CC insbesondere unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zu prüfen und über das Ergebnis zu berichten.

¹⁰ Konversionsbericht 2014/2015 der Landesregierung, Drucksache 17/2496, S. 45.

¹¹ § 65 Abs. 1 LHO.

Nr. 19

**Ausgewählte mittelbare Beteiligungen des Landes
- haushaltsrechtliche Vorgaben nicht beachtet,
Mängel bei der Steuerung und Kontrolle der Unternehmen -**

Haushaltsrechtliche Vorgaben für die Mehrheitsbeteiligungen der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und des Landeskrankenhauses wurden nicht beachtet. Es fehlten insbesondere

- die Dokumentation der Prüfung des wichtigen Landesinteresses als Voraussetzung für die Beteiligung,
- die Gewährleistung eines angemessenen Einflusses des Landes in den Überwachungsorganen,
- die Unterrichtung des Rechnungshofs, insbesondere über die Abschlussprüfung sowie das Ergebnis deren Prüfung durch das Ministerium der Finanzen,
- das Recht des Rechnungshofs auf unmittelbare Unterrichtung bei der Beteiligungsgesellschaft,
- die Rechnungslegung nach den Vorschriften für große Kapitalgesellschaften und die Beauftragung einer erweiterten Abschlussprüfung.

Der Public Corporate Governance Kodex des Landes für gute und verantwortungsvolle Unternehmensführung war nicht bei allen mittelbaren Mehrheitsbeteiligungen vertraglich verankert.

Das Beteiligungscontrolling wies Mängel auf. Teilweise fehlten Wirtschaftspläne sowie mittelfristige Finanzplanungen. Erforderliche Beschlüsse der zuständigen Überwachungsorgane unterblieben.

Der jährliche Beteiligungsbericht des Ministeriums der Finanzen an den Landtag enthielt nicht alle erforderlichen Angaben zu den mittelbaren Beteiligungen und war teilweise nicht aktuell gehalten.

1 Allgemeines

Mittelbare Beteiligungen sind Unternehmen, an denen das Land nicht direkt, sondern über andere juristische Personen, die das Land errichtet hat oder an denen es Anteile hält, beteiligt ist. Auch mittelbare Beteiligungen unterstehen der dual organisierten Beteiligungsverwaltung des Landes. Das Ministerium der Finanzen ist u. a. für gesellschafts- und steuerrechtliche Grundsatzfragen sowie die Verwaltung der Beteiligungen des Landes zuständig. Es überwacht die finanziellen Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit auf den Haushalt und kommt den Unterrichtungspflichten gegenüber Parlament und Rechnungshof nach. Es nimmt darüber hinaus in der Regel die Gesellschafterrechte wahr und ist neben den Fachressorts in den Aufsichtsgremien der Unternehmen vertreten und ist berechtigt, sich von der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Unternehmensführung zu überzeugen. Dem fachlich zuständigen Ministerium obliegt die Verantwortung für die Führung der

Beteiligung. Dies umfasst vor allem fachliche Fragen sowie die Einhaltung haushaltsrechtlicher und wirtschaftlicher Vorgaben.¹

Der Rechnungshof hat die Steuerung und Kontrolle mittelbarer Beteiligungen des Landes, insbesondere durch das Ministerium der Finanzen, für die Geschäftsjahre von 2017 bis 2020 geprüft. In die Querschnittsprüfung waren zehn Beteiligungen der folgenden unmittelbaren Landesbeteiligungen einbezogen:

- Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Universitätsmedizin Mainz, Körperschaft des öffentlichen Rechts),
- Landeskrankenhaus (Landeskrankenhaus, Anstalt des öffentlichen Rechts),
- Staatsbad Bad Ems GmbH (Staatsbad Bad Ems, Landesanteil 87,2 %),
- Hafenbetriebe Ludwigshafen am Rhein GmbH (Hafenbetriebe Ludwigshafen, Landesanteil 90 %) und
- Technologiezentrum Ludwigshafen GmbH (TZL, Landesanteil 70 %).

Bei fünf der geprüften mittelbaren Beteiligungen handelte es sich um Mehrheitsbeteiligungen, an denen das Land über die Muttergesellschaft mehr als 50 % der Anteile hält. Bei fünf Minderheitsbeteiligungen lag die Beteiligungsquote des Landes zwischen 7 % und 18 %.

Der Rechnungshof hat insbesondere geprüft, ob bei der Verwaltung der mittelbaren Beteiligungen die haushaltsrechtlichen Vorschriften beachtet wurden und inwieweit eine wirksame Steuerung sichergestellt war.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Beteiligungen der Universitätsmedizin Mainz - haushaltsrechtliche Vorgaben nicht beachtet, Public Corporate Governance Kodex nicht angewendet

Der Rechnungshof hat die folgenden Beteiligungen der Universitätsmedizin Mainz in die Prüfung einbezogen:

- Medizinisches Versorgungszentrum der Universitätsmedizin Mainz GmbH (MVZ UM, Landesanteil 100 %),
- Zentrum für Rheuma-Pathologie gGmbH in Liquidation (ZfR i. L., Landesanteil 100 %),
- Leibniz-Institut für Resilienzforschung gGmbH (LIR, Landesanteil 90 %),
- Zentrum für ambulante Hospiz- und Palliativversorgung Mainz/Rheinhausen gGmbH (ZAHP, Landesanteil 8,82 %) und
- EK-Unico GmbH (EK-Unico, Landesanteil 7,7 %).

2.1.1 Haushaltsrechtliche Vorgaben für mittelbare Beteiligungen

Nach der LHO² gelten die Regelungen zu privatrechtlichen Beteiligungen des Landes³ auch für unmittelbare oder mittelbare Mehrheitsbeteiligungen von landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

¹ § 4 Nr. 16 der Anordnung über die Geschäftsverteilung der Landesregierung Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 2021.

Unterrichtung durch die Landesregierung „Bericht über die Beteiligung des Landes an privatrechtlichen Unternehmen, die wirtschaftliche Situation der durch das Land errichteten rechtlich selbstständigen Anstalten bzw. rechtsfähigen Körperschaften des öffentlichen Rechts mit wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb und Stiftungen“ - Beteiligungsbericht 2023 -, Drucksache 18/8173 vom 30. November 2023, S. 4 und 5.

² § 112 Abs. 3.

³ §§ 65 bis 69 LHO, §§ 53, 54 HGrG.

Allerdings schließt das Universitätsmedizingesetz⁴ die Anwendung dieser Regelungen⁵ auf die Universitätsmedizin Mainz aus. Spezifische Regelungen über die Wirtschaftsführung, das Rechnungswesen und den Jahresabschluss sollten im Gesetz oder in der Satzung der Universitätsmedizin Mainz getroffen werden.⁶

Spezialgesetzliche Abweichungen von der LHO sind zulässig, soweit die verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Haushaltsrecht gewahrt bleiben. Hierzu zählen auch bei mittelbaren Mehrheitsbeteiligungen des Landes

- eine wirksame Finanzkontrolle als Ausfluss der parlamentarischen Kontrollrechte,
- ein wichtiges Landesinteresse am Erwerb der mittelbaren Beteiligung⁷ sowie
- ein angemessener Einfluss des Landes zur Gewährleistung der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns.

Hinsichtlich der Beteiligungen der Universitätsmedizin waren keine Regelungen getroffen worden, die trotz des Anwendungsausschlusses der LHO die Wahrung verfassungsrechtlicher Anforderungen anderweitig gewährleisteten.

Für die Beteiligungsgesellschaften MVZ UM, ZfR i. L. und LIR war nicht dokumentiert, dass bei Gründung bzw. Eingehen der mittelbaren Landesbeteiligung durch das Ministerium der Finanzen oder das Mutterunternehmen geprüft und festgestellt worden war, dass ein wichtiges Landesinteresse an der Beteiligung vorlag. Auch eine spätere Überprüfung, ob ein wichtiges Landesinteresse fortbesteht, war nicht ersichtlich.

Ein angemessener Einfluss des Landes, insbesondere im Aufsichtsrat oder einem entsprechenden Überwachungsorgan, war bei den Mehrheitsbeteiligungen der Universitätsmedizin Mainz nicht immer sichergestellt. Bei der MVZ UM fehlte ein gesondertes Überwachungsorgan unter Beteiligung von Bediensteten des Landes, wie z. B. ein Aufsichtsrat. Die Kontrolle wurde lediglich über die Gesellschafterversammlung wahrgenommen, die aus den Vorstandsmitgliedern der Universitätsmedizin Mainz bestand. Bei der LIR war das Ministerium der Finanzen weder im Aufsichtsrat noch in der Gesellschafterversammlung vertreten.

Damit konnte sich das Ministerium der Finanzen im Rahmen seiner finanzwirtschaftlichen und haushaltspolitischen Gesamtverantwortung nicht von der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Unternehmensführung in diesen wirtschaftlich besonders bedeutenden Beteiligungen⁸ überzeugen. Die Höhe der Jahresumsätze betrug zuletzt beim MVZ UM 5,2 Mio. €⁹, bei der LIR 6,8 Mio. €¹⁰.

⁴ § 18 Abs. 6.

⁵ Mit Ausnahme des in § 111 LHO geregelten Prüfungsrechts des Rechnungshofs.

⁶ Gesetzentwurf der Landesregierung „Landesgesetz über die Errichtung der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Universitätsmedizingesetz - UMG -)“ vom 13. Februar 2008, Drucksache 15/1913, Begründung zu § 18 (Grundsätze der Wirtschaftsführung, Rechnungswesen, Jahresabschluss), S. 36.

⁷ Wernsmann in Gröpl, BHO/LHO, 2. Auflage, 2019, § 65, Rn. 17 m. w. N.

⁸ Nach der Klassifizierung im jährlichen Beteiligungsbericht liegt eine wirtschaftlich besonders bedeutende Beteiligung vor, wenn diese zumindest einen der folgenden Schwellenwerte überschreitet: Landeszuschuss größer als 1 Mio. € p. a., mehr als 50 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, mehr als 5 Mio. € Jahresumsatz oder mehr als 25 Mio. € Bilanzsumme, Beteiligungsbericht 2023, S. 18.

⁹ Geschäftsjahr 2020.

¹⁰ Geschäftsjahr 2021.

Geht eine Mehrheitsbeteiligung des Landes eine mittelbare Beteiligung von mehr als 25 % ein, ist des Weiteren zu gewährleisten, dass für die Rechnungslegung die Vorschriften für große Kapitalgesellschaften¹¹ beachtet werden. Außerdem soll eine erweiterte Abschlussprüfung¹² beauftragt werden. Im Gesellschaftsvertrag der MVZ UM fehlten Bestimmungen, nach denen der Jahresabschluss und der Lagebericht in entsprechender Anwendung der Vorschriften für große Kapitalgesellschaften aufzustellen und zu prüfen sind sowie eine erweiterte Abschlussprüfung zu beauftragen ist. Dadurch lagen dem Land wesentliche Informationen für die Überwachung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung sowie der Lage des Unternehmens nicht vor und wurde die Wirksamkeit der Finanzkontrolle durch den Rechnungshof eingeschränkt.

Dem Rechnungshof ist bei mittelbaren Mehrheitsbeteiligungen im Gesellschaftsvertrag das Recht auf unmittelbare Unterrichtung bei der jeweiligen Gesellschaft einzuräumen.¹³ Außerdem ist der Rechnungshof u. a. über die Abschlussprüfung sowie über das Ergebnis der Prüfung derselben durch das Ministerium der Finanzen zu unterrichten. Dem Rechnungshof war in den Gesellschaftsverträgen der MVZ UM und der ZfR i. L. nicht das Recht zur unmittelbaren Unterrichtung¹⁴ eingeräumt. Eine Unterrichtung des Rechnungshofs über die (erweiterte) Abschlussprüfung der Beteiligungen der Universitätsmedizin Mainz und das Ergebnis von deren Prüfung durch das Ministerium der Finanzen erfolgte nicht.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, es stimme der Auffassung zu, dass die in § 112 Abs. 3 LHO niedergelegten haushaltsrechtlichen Grundsätze für die Mehrheitsbeteiligungen der Universitätsmedizin Mainz zu beachten sind. Das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit werde hierauf hingewiesen. Eine entsprechende Überarbeitung des Universitätsmedizingesetzes werde geprüft.

Das Land werde dafür Sorge tragen, dass bei der Begründung neuer mittelbarer Beteiligungen das Landesinteresse dokumentiert und bei bestehenden Beteiligungen dieses kontinuierlich überprüft wird. Selbiges gelte auch für die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Beteiligung. Es werde dafür sorgen, dass es auf die MVZ UM in angemessener Weise Einfluss nehmen kann, und prüfen, wie die notwendige Einflussnahme gewährleistet wird. In Abstimmung mit dem fachlich zuständigen Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit sei beabsichtigt, dass das Ministerium der Finanzen künftig im Aufsichtsrat der LIR vertreten ist.

Das Land werde außerdem darauf hinwirken, dass der Gesellschaftsvertrag der MVZ UM um Vorschriften für die Rechnungslegung und eine erweiterte Abschlussprüfung nach § 53 HGrG ergänzt wird. Ebenso werde es auf die Aufnahme einer Regelung hinwirken, die dem Rechnungshof die Befugnisse aus § 54 HGrG (Unterrichtungs- und Einsichtsrechte) einräumt. Die Landesregierung werde dem Rechnungshof über die genannten Beteiligungen der Universitätsmedizin Mainz nach § 69 LHO berichten bzw. prüfen, ob eine Ausnahmegenehmigung beantragt wird.

2.1.2 Anwendung des Public Corporate Governance Kodex

Der Public Corporate Governance Kodex des Landes (PCGK) enthält wesentliche Empfehlungen und Regelungen geltenden Rechts zur Leitung und Überwachung von Unternehmen sowie anerkannte Standards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung. Damit sollen die Leitung und Überwachung des Unternehmens durch seine Organe verbessert werden. Bei Unternehmen, an denen das Land

¹¹ §§ 264 ff. Handelsgesetzbuch.

¹² § 53 HGrG.

¹³ § 54 HGrG i. V. m. § 66 LHO.

¹⁴ § 54 HGrG.

mehrheitlich unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, ist die Anwendung des PCGK im Regelwerk der Unternehmen zu verankern.¹⁵ In den Gesellschaftsverträgen der MVZ UM und der ZfR i. L. fehlte die Verpflichtung des Unternehmens, den PCGK zu beachten.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, das Land werde darauf hinwirken, dass sich die MVZ UM im Gesellschaftsvertrag zur Beachtung des PCGK verpflichte.

2.1.3 Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen (Beteiligungscontrolling)

Ziel des Beteiligungscontrollings des Landes ist die Steuerung der Beteiligungsunternehmen für einen optimalen Einsatz vorhandener Ressourcen und die Vermeidung wirtschaftlicher und finanzieller Risiken.

Wesentliche Steuerungs- und Aufsichtsinstrumente sind¹⁶

- die jährlich aufzustellenden Wirtschaftspläne, bestehend aus Erfolgsplan, Investitionsplan, Finanzplan und Stellenplan, denen der Aufsichtsrat vor Beginn des Geschäftsjahres zustimmen muss, sowie
- die mittelfristige Finanzplanung, die abgeleitet aus Unternehmenskonzepten für einen Fünfjahreszeitraum die voraussichtliche Entwicklung der Investitions-, Finanzierungs- und Erfolgsrechnungen beinhaltet.

Zu drei Beteiligungen der Universitätsmedizin Mainz waren Mängel bei der Steuerung und Aufsicht festzustellen:

Die **MVZ UM** ist nach dem Gesellschaftsvertrag verpflichtet, für jedes Geschäftsjahr einen Wirtschaftsplan aufzustellen und ihrer Wirtschaftsführung eine mehrjährige Finanzplanung zugrunde zu legen. Der Wirtschaftsplan ist von der Gesellschafterversammlung zu beschließen. Für die Geschäftsjahre 2016 bis 2019 kam sie diesen Verpflichtungen nicht nach. Insbesondere unterblieb die erforderliche Genehmigung durch die Gesellschafterversammlung. Damit fehlten wesentliche Grundlagen für ein effizientes und kostenbewusstes Handeln und die Berücksichtigung der voraussichtlichen Ertrags- und Liquiditätsentwicklung bei unternehmerischen Entscheidungen. Außerdem war dadurch eine wirksame Aufsicht durch die Gesellschafterversammlung erschwert.

Weitere Feststellungen zur MVZ UM:

- Ihre Verbindlichkeiten gegenüber der Universitätsmedizin Mainz stiegen bis zum 31. Dezember 2020 auf 1,7 Mio. € an, ohne dass Maßnahmen des Verwaltungsrats der Universitätsmedizin Mainz oder der Gesellschafterversammlung der MVZ UM zur Gegensteuerung ersichtlich waren.
- Der Genehmigung der Gesellschafterversammlung zum Erwerb von fachärztlichen Praxen lagen keine geeigneten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde.
- Die im Gesellschaftsvertrag enthaltene Vorgabe, mindestens einmal im Geschäftsjahr eine ordentliche Gesellschafterversammlung einzuberufen, wurde nicht immer eingehalten.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, das Land werde bei der MVZ UM darauf achten, dass die in den Gesellschaftsverträgen festgelegten Vorgaben zum Planungswesen eingehalten werden. Hinsichtlich der Risikobewertung der MVZ UM und ggf. zu ergreifender Gegenmaßnahmen sowie der fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen werde es das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit um

¹⁵ Nr. 9 PCGK.

¹⁶ Beteiligungsbericht 2023, S. 6.

Stellungnahme bitten. Die MVZ UM werde den vorgegebenen Sitzungsturnus für die Einberufung der Gesellschafterversammlung künftig beachten.

Zur **LIR** hat der Rechnungshof insbesondere festgestellt, dass unentgeltliche Leistungen der Universitätsmedizin Mainz für die LIR bei der Rechnungslegung nicht transparent ausgewiesen waren. Beispielsweise waren im Bericht über die erweiterte Abschlussprüfung Leistungen von mehr als 1,1 Mio. €, z. B. für die mietfreie Nutzung von Räumlichkeiten, nicht berücksichtigt.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, dass das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit die geforderte Darstellung der Leistungen an das LIR im Rahmen des Fragenkatalogs nach § 53 HGrG bei der Jahresabschlussprüfung berücksichtigen lassen werde.

Nachdem sich die Krankenkassen aus der Finanzierung der Laborleistungen der **ZfR** zurückgezogen hatten, zahlte die Universitätsmedizin Mainz jährlich 215.000 € an die Gesellschaft. Von 2013 bis 2019 waren dies insgesamt fast 1,5 Mio. €. Die Rechtsgrundlage für diese Zahlungen war unklar. Die ZfR wurde im Februar 2020 aufgelöst und befindet sich in Liquidation.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, die Universitätsmedizin Mainz habe dem Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit mitgeteilt, dass die Motivation und die Hintergründe für die Zahlungen an die ZfR i. L. nicht mehr nachvollzogen werden könnten. Die Finanzierung sei zum Ende des Jahres 2019 eingestellt worden. Die Liquidation der ZfR i. L. sei noch nicht abgeschlossen. Derzeit sei von einem Liquidationsvolumen in Höhe eines unteren sechsstelligen Betrags in Euro auszugehen, welcher noch an den Bereich Krankenversorgung zurückfließen werde.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Verantwortlichkeiten für die Zahlungen an die ZfR i. L. aufgeklärt werden und künftig sichergestellt wird, dass die Geschäftsvorfälle angemessen dokumentiert und Zahlungen nur mit Rechtsgrund geleistet werden.

2.2 Beteiligung des Landeskrankenhauses an der conMedico MVZ - wichtiges Landesinteresse nicht dokumentiert, angemessener Einfluss des Landes nicht sichergestellt¹⁷

2.2.1 Haushaltsrechtliche Vorgaben und Anwendung des Public Corporate Governance Kodex

Das Landeskrankenhaus ist zu 100 % an der conMedico MVZ beteiligt. Im Errichtungsgesetz des Landeskrankenhauses¹⁸ ist geregelt, dass für dessen Einrichtungen die Bestimmungen der LHO - mit Ausnahme des Prüfungsrechts des Rechnungshofs - keine Anwendung finden. Dies gilt auch für die conMedico MVZ, die als selbstständige Einrichtung geführt wird. Im Errichtungsgesetz selbst sowie in der Satzung der conMedico MVZ sind teilweise Regelungen getroffen worden, die geeignet sind, die entsprechenden Bestimmungen der LHO zu ersetzen. Soweit diese fehlten, waren bei der conMedico MVZ die in der LHO bestimmten haushaltsrechtlichen Vorgaben zu beachten, wenn sie verfassungsrechtliche Haushaltsgrundsätze konkretisieren.¹⁹

Für die conMedico MVZ war nicht dokumentiert, dass bei ihrer Gründung bzw. beim Eingehen der mittelbaren Landesbeteiligung vom Ministerium der Finanzen oder

¹⁷ Siehe hierzu auch Nr. 16 dieses Jahresberichts.

¹⁸ § 12 Abs. 1 Landesgesetz über die Errichtung des Landeskrankenhauses - Anstalt des öffentlichen Rechts - (LKErG) -.

¹⁹ Tz. 2.1.1 dieses Beitrags.

dem Mutterunternehmen geprüft worden war, ob ein wichtiges Landesinteresse vorlag. Eine spätere Überprüfung, ob ein wichtiges Landesinteresse fortbesteht, war nicht ersichtlich.

Ein angemessener Einfluss des Landes auf die Gesellschaft war nicht sichergestellt. Ein eigenständiges Überwachungsorgan, wie z. B. ein Aufsichtsrat unter Beteiligung von Bediensteten des Landes, fehlte. Die Zusammensetzung der Gesellschafterversammlung der conMedico MVZ war identisch mit der des Aufsichtsrats des Mutterunternehmens. Dies birgt u. a. die Gefahr von Interessenkonflikten.

Im Gesellschaftsvertrag war dem Rechnungshof nicht das Recht zur unmittelbaren Unterrichtung bei der conMedico MVZ eingeräumt. Die vorgeschriebene Unterrichtung des Rechnungshofs, insbesondere über die Abschlussprüfung und deren Prüfung durch das Ministerium der Finanzen, unterblieb.

Im Gesellschaftsvertrag fehlte zudem die Verpflichtung des Unternehmens, den PCGK zu beachten.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, es stimme der Auffassung des Rechnungshofs zu, dass die in § 112 Abs. 3 LHO niedergelegten haushaltsrechtlichen Grundsätze für die conMedico MVZ zu beachten sind. Das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit sei darauf hingewiesen worden. Eine Überarbeitung des Landesgesetzes über die Errichtung des Landeskrankenhauses werde geprüft.

Das Land werde dafür Sorge tragen, dass das Landesinteresse im Laufe des Haltes der Beteiligung kontinuierlich überprüft wird. Ebenso werde es dafür sorgen, dass es auf die conMedico MVZ in angemessener Weise Einfluss nehmen kann, und prüfen, wie die notwendige Einflussnahme gewährleistet wird.

Das Land werde darauf hinwirken, dass im Gesellschaftsvertrag der conMedico MVZ eine Regelung aufgenommen wird, die dem Rechnungshof die Befugnisse aus § 54 HGrG einräumt. Ebenso werde es darauf hinwirken, dass die Gesellschaft zur Beachtung des PCGK verpflichtet und dies entsprechend umsetzen wird. Das Landeskrankenhaus habe die Aufnahme des PCGK in das Regelwerk der conMedico MVZ bereits zugesagt. Die Landesregierung werde dem Rechnungshof über die conMedico MVZ nach § 69 LHO berichten bzw. prüfen, ob eine Ausnahmegenehmigung beantragt wird.

2.2.2 Steuerung und Kontrolle der conMedico MVZ

Die Steuerung und Kontrolle der conMedico MVZ durch die Beteiligungsverwaltung und die Muttergesellschaft wiesen Mängel auf.

Die conMedico MVZ war nach dem Gesellschaftsvertrag verpflichtet, vor Beginn des Geschäftsjahres einen Wirtschaftsplan aufzustellen und ihrer Wirtschaftsführung eine dreijährige Finanzplanung zugrunde zu legen. Der Wirtschaftsplan bedurfte der Genehmigung durch die Gesellschafterversammlung.

Die erzielten Jahresergebnisse lagen regelmäßig deutlich unter den im Wirtschaftsplan veranschlagten Werten. Trotz wesentlicher Abweichungen von den Planungen wurden keine Nachträge erstellt und der Gesellschafterversammlung zur Genehmigung vorgelegt. Eine mittelfristige Finanzplanung hat die conMedico MVZ nicht erstellt.

Die conMedico MVZ hatte nach dem Gesellschaftsvertrag den Erwerb und die Veräußerung von Unternehmen, die Gründung oder Verlegung von Betriebsstätten sowie die Stilllegung von Betriebsstätten oder wesentlichen Betriebsteilen der Gesellschafterversammlung zur Genehmigung vorzulegen. Dieser Verpflichtung kam die conMedico MVZ nicht immer nach. Für die in den Jahren 2017 bis 2021 erworbenen Arztpraxen und Kassenzulassungen wurden 0,5 Mio. € aufgewendet, für die damit verbundenen Investitionen fielen weitere Ausgaben von mehr als 0,8 Mio. € an. Die einzelnen Maßnahmen wurden überwiegend nicht zuvor der

Gesellschafterversammlung zur Entscheidung vorgelegt. Auch bei Praxisverkäufen unterblieb die vorgeschriebene Befassung der Gesellschafterversammlung.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, das Land werde darauf achten, dass die im Gesellschaftsvertrag der conMedico MVZ festgelegten Vorgaben zum Planungswesen eingehalten werden. Das Landeskrankenhaus habe in Aussicht gestellt, dass die conMedico MVZ eine dreijährige Finanzplanung aufstellt. Das Land werde darauf hinwirken, dass die Planungsqualität deutlich verbessert wird und bei wesentlichen Abweichungen von den Wirtschaftsplänen zeitnah neue Beschlüsse der Gesellschafterversammlung einzuholen sind.

Das Landeskrankenhaus habe dem Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit mitgeteilt, es werde die Hinweise des Rechnungshofs bezüglich der im Gesellschaftsvertrag festgelegten Zustimmungsvorbehalte beachten.

2.3 Weitere Feststellungen - wichtiges Landesinteresse fraglich, Wirtschaftspläne und mittelfristige Finanzplanungen fehlten

Zu vier weiteren Unternehmen²⁰ hat der Rechnungshof im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- Das wichtige Landesinteresse ist bei vom Land beherrschten Unternehmen auch beim Eingehen von Minderheitsbeteiligungen zu beachten.²¹ Daher muss der Unternehmensgegenstand der mittelbaren Beteiligung unmittelbar durch das wichtige Landesinteresse geprägt sein oder zu dem vom Land mit der Beteiligung an der Muttergesellschaft verfolgten wichtigen Landesinteresse beitragen. Dies war bei der Asensus, der W. E. G. und der Digital Hub fraglich.
- In den Gesellschaftsverträgen der Asensus und der Kurwaldbahn Bad Ems fehlten Vorgaben, rechtzeitig vor Beginn des Geschäftsjahres Wirtschaftspläne und mittelfristige Finanzplanungen aufzustellen und den Gremien zur Genehmigung vorzulegen.
- Asensus und Digital Hub stellten keine Wirtschaftspläne und mittelfristige Finanzplanungen auf.

Das Ministerium der Finanzen sowie das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau haben mitgeteilt, die Beteiligung an der Digital Hub werde überprüft und das Ergebnis der Prüfung mitgeteilt. Aus strategischen Gründen werde zum jetzigen Zeitpunkt grundsätzlich an der Beteiligung an der Asensus festgehalten. Die Beteiligung an der W. E. G. werde nach wie vor für sinnvoll gehalten. Gleichwohl werde zukünftig fortlaufend geprüft, ob der mit der Beteiligung verfolgte Zweck nicht auch auf einem anderen Weg erreicht werden kann.

Das Land werde dafür Sorge tragen, dass im Gesellschaftsvertrag der Kurwaldbahn Bad Ems eine Regelung zum Planungswesen verankert wird. Die von der Hafenbetriebe Ludwigshafen entsandten Gremienmitglieder würden darauf hinwirken, dass zukünftig Wirtschaftspläne und adäquate Finanzplanungen von der Gesellschafterversammlung der Asensus beschlossen werden. Das Land werde im Rahmen seiner Möglichkeiten darauf hinwirken, dass die Digital Hub die im Gesellschaftsvertrag festgelegten Vorgaben zum Planungswesen einhält.

²⁰ Staatsbad Bad Ems: Kurwaldbahn Bad Ems GmbH (Kurwaldbahn Bad Ems) mit 87,2 % Landesanteil an der Beteiligungsgesellschaft, Hafenbetriebe Ludwigshafen: Asensus GmbH Archiv und Logistik (Asensus) mit 18 % Landesanteil, W. E. G. Wirtschafts-Entwicklungs-Gesellschaft Ludwigshafen GmbH (W. E. G.) mit 15,75 % Landesanteil, Technologiezentrum Ludwigshafen GmbH (TZL): Digital Hub Rhein-Neckar GmbH (Digital Hub) mit 7 % Landesanteil.

²¹ Das Erfordernis des wichtigen Landesinteresses konkretisiert verfassungsrechtliche Anforderungen, die auch juristische Personen unmittelbar bindet, an denen das Land mehrheitlich beteiligt ist. Insofern ergibt sich das Erfordernis eines Landesinteresses am mittelbaren Beteiligungserwerb unmittelbar aus der Verfassung.

2.4 Beteiligungsbericht - mittelbare Beteiligungen nicht ausreichend berücksichtigt

Das Ministerium der Finanzen erstellt jährlich einen Beteiligungsbericht, in dem der Landtag über die Beteiligung des Landes u. a. an privatrechtlichen Unternehmen unterrichtet wird. Bei den unmittelbaren Landesbeteiligungen werden im Beteiligungsbericht wesentliche Unternehmensdaten dargestellt. Dies sind z. B. die Bilanz, die Gewinn- und Verlustrechnung, der Personalbestand sowie mehrere finanzwirtschaftliche Kennzahlen. Neben den Auswirkungen auf den Haushalt des Landes wird auch die wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens beleuchtet.

Demgegenüber beschränken sich die Angaben zu den mittelbaren Beteiligungen im Wesentlichen auf den Namen, Sitz und Gegenstand des Unternehmens, die Höhe des Nennkapitals und den Anteil, den die Muttergesellschaft an dem Unternehmen hält. Diese Angaben reichen nicht aus, um ein zutreffendes Bild über die wirtschaftliche Lage der mittelbaren Beteiligungen zu erhalten, obwohl es sich teilweise um wirtschaftlich bedeutende Beteiligungen handelt, wie z. B. bei der MVZ UM, der LIR oder der conMedico MVZ.

Die Angaben im Beteiligungsbericht waren überdies zum Teil unvollständig oder nicht aktuell. Zum Beispiel fehlte im Beteiligungsbericht 2022 bei den mittelbaren Beteiligungen die Digital Hub. Angegebene Firmennamen waren zum Teil überholt.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, das Land werde künftig detailliert über bedeutende mittelbare Beteiligungen sowie über das Controlling dieser Gesellschaften unterrichten. Es werde verstärkt darauf hinwirken, dass die zur Erstellung des Beteiligungsberichts notwendigen Informationen vollständig, richtig und verständlich an die den Beteiligungsbericht verfassende Stelle übermittelt werden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) für die Mehrheitsbeteiligungen der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und des Landeskrankenhauses geltende haushaltsrechtliche Vorgaben zu beachten und insbesondere
 - das Vorliegen eines wichtigen Landesinteresses als Voraussetzung für das Eingehen einer mittelbaren Mehrheitsbeteiligung zu prüfen und das Ergebnis zu dokumentieren,
 - einen angemessenen Einfluss des Landes, insbesondere in einem Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan zu gewährleisten,
 - die Rechnungslegung nach den Vorschriften für große Kapitalgesellschaften vorzunehmen und eine erweiterte Abschlussprüfung nach § 53 HGrG zu beauftragen,
 - die Unterrichtung des Rechnungshofs, insbesondere über die Abschlussprüfung sowie das Ergebnis deren Prüfung durch das Ministerium der Finanzen, sicherzustellen,
 - das Recht des Rechnungshofs auf unmittelbare Unterrichtung bei der Beteiligungsgesellschaft gemäß § 54 HGrG zu gewährleisten,
- b) die Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und des Landeskrankenhauses zu verbessern und insbesondere bei der MVZ UM und der conMedico MVZ
 - die Verpflichtung zur Beachtung des PCGK in die Gesellschaftsverträge aufzunehmen,

- die im Gesellschaftsvertrag festgelegten Zustimmungsvorbehalte und Vorgaben zum Planungs- und Sitzungswesen einzufordern und auf die Vorlage geeigneter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie eine verbesserte Planungsqualität zu achten,
 - die Finanzierung der LIR transparent darzustellen,
 - die rechtliche Grundlage für die von der Universitätsmedizin Mainz an die ZfR i. L. geleisteten Zahlungen aufzuklären,
- c) auch bei Minderheitsbeteiligungen auf die gesellschaftsrechtliche Verankerung und Einhaltung von Vorgaben zum Planungswesen hinzuwirken,
- d) das Engagement der Hafenbetriebe Ludwigshafen bei der Asensus, der W. E. G. sowie der TZL bei der Digital Hub hinsichtlich der Wahrung des Landesinteresses bei diesen Minderheitsbeteiligungen zu überprüfen,
- e) im jährlichen Beteiligungsbericht ausführlicher über wirtschaftlich bedeutende mittelbare Beteiligungen zu informieren sowie Aktualität und Vollständigkeit der Angaben sicherzustellen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, auf eine Überarbeitung des Universitätsmedizin-gesetzes sowie des Landesgesetzes über die Errichtung des Landeskrankenhauses - Anstalt des öffentlichen Rechts hinzuwirken, um die Geltung der in § 112 Abs. 3 LHO niedergelegten haushaltsrechtlichen Vorgaben für die Mehrheitsbeteiligungen der Universitätsmedizin Mainz und des Landeskrankenhauses sicherzustellen.

Nr. 20 Rückschau: Was wurde aus Prüfungen früherer Jahresberichte?

Der Jahresbericht bildet die Grundlage für das parlamentarische Verfahren zur Entscheidung über die Entlastung der Landesregierung. Die Entscheidung des Landtags wird im Haushalts- und Finanzausschuss, vor allem in dessen Unterausschuss, der Rechnungsprüfungskommission, vorbereitet. Der Entlastungsbeschluss des Landtags enthält regelmäßig auch konkrete Aufforderungen an die Landesregierung. Diese berichtet daraufhin dem Landtag über die gezogenen Folgerungen.

Im Folgenden wird für drei Prüfungen aus den Jahresberichten 2016, 2017 und 2023 exemplarisch dargestellt, was aus den Feststellungen des Rechnungshofs und den Forderungen des Landtags geworden ist.

1 Hochschule Mainz - Steuerungs- und Kontrolldefizite des Globalhaushalts noch nicht vollständig behoben

Seit 2007 besteht für die Hochschule Mainz ein Globalhaushalt.¹ Das Land stellt der Hochschule die Mittel pauschal zur Verfügung, anstatt sie titelbezogen zuzuweisen. Die Hochschule kann weitgehend unabhängig darüber verfügen. Im Haushaltsplan des Landes werden nur Zuführungen zum Globalhaushalt, im Wesentlichen für Personalaufwendungen, Sachaufwendungen, für Investitionen sowie der Stellenplan der Hochschule ausgewiesen. Deren Wirtschaftsplan, bestehend aus Erfolgs-, Investitions- und Finanzplan, wird dem Haushaltsplan als Anlage beigelegt.

Der Rechnungshof hat im Jahresbericht 2016 die mit dem Globalhaushalt verbundenen Steuerungs- und Kontrolldefizite aufgezeigt. Der Landtag forderte daraufhin die Landesregierung über mehrere Jahre auf, über das Ergebnis der Prüfung der Weiterentwicklung des Steuerungs- und Informationsinstrumentariums im Globalhaushalt zu berichten.

Im Januar 2023 teilte die Landesregierung mit, die geforderten Kennzahlen seien in die Kapitelvorworte des Einzelplans 15 für den Doppelhaushalt 2023/2024 aufgenommen worden.

Der Rechnungshof hat angeregt, darüber hinaus auch aussagekräftige Investitionspläne sowie den Ausweis von Mittelreserven und deren Zweckbindung in die Prüfung verbesserter Steuerungs- und Informationsmöglichkeiten einzubeziehen.

Der Landtag hat diese Angelegenheit im November 2023 für erledigt erklärt.²

2 Investitionsförderung von Krankenhäusern - noch keine abschließende Beurteilung der Notwendigkeit eines Bettenhauses

Das Land fördert Investitionen von Krankenhäusern, die in den Landeskrankenhausplan aufgenommen sind. Hierzu zählen u. a. die Errichtung von Gebäuden und die Beschaffung von Anlagegütern mit einer durchschnittlichen Nutzungsdauer von mehr als 15 Jahren. Der Landeskrankenhausplan soll eine bedarfsgerechte und wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen sowie wirtschaftlich und eigenverantwortlich handelnden Krankenhäusern sicherstellen.

Im Jahresbericht 2017 hat der Rechnungshof u. a. darüber berichtet, dass der Bedarf für den geplanten Neubau eines Bettenhauses in Koblenz nicht erkennbar sei. Der Landtag hat daraufhin die Landesregierung aufgefordert, über das Ergebnis

¹ Ein Globalhaushalt wurde 2005 an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz sowie 2007 an der ehemaligen Technischen Universität Kaiserslautern (jetzt Rheinland-Pfälzische Technische Universität Kaiserslautern-Landau), an der Universität Trier und an den Hochschulen Kaiserslautern und Mainz eingeführt.

² Plenarbeschlussprotokoll 18/51 S. 3.

der Prüfung der Notwendigkeit dieses Neubaus und die hieraus gezogenen Folgerungen für eine Förderung zu berichten. In den vergangenen Jahren teilte die Landesregierung mehrfach mit, dass es keinen neuen Sachstand gebe.

Im Mai 2023 erklärte die Landesregierung, dass die Gremien des Krankenhausträgers eine endgültige Entscheidung für eine Ein-Standort-Lösung getroffen hätten. Das Raum- und Funktionsprogramm sei nochmals angepasst worden. Danach solle das Gemeinschaftsklinikum Mittelrhein die Zielplanung erstellen. Sobald die geprüfte Zielplanung vorliege, könnten die Folgerungen für die Notwendigkeit des Neubaus gezogen werden.

Im November 2023 hat der Landtag diese Angelegenheit für erledigt erklärt.³

3 Asservatenverwaltung bei Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften - gebotene Folgerungen rasch gezogen

Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften des Landes verwahrten zusammen mehr als 200.000 Asservatenpositionen. Bei der Verwahrung von Asservaten in Strafverfahren müssen beide Behörden eng zusammenarbeiten. Der Rechnungshof hatte sowohl bei den Polizeibehörden als auch bei den Staatsanwaltschaften die Asservatenverwaltungen geprüft.

Bezogen auf die **Asservatenverwaltung der Polizeibehörden** stellte der Rechnungshof u. a. fest, dass dort veraltete IT-Verfahren eingesetzt wurden, Asservatenkammern teilweise überfüllt waren und Asservate auch in Fluren, Keller- und Büroräumen gelagert wurden. Außerdem wurden asservierte Gegenstände oft nur unzureichend gekennzeichnet und aufbewahrt. Verwahrte Gegenstände wurden häufig nicht rechtzeitig an Berechtigte herausgegeben.

Bei der **Asservatenverwaltung der Staatsanwaltschaften** waren die Asservate uneinheitlich und oft nicht konkret erfasst. Ein elektronischer Datenaustausch zwischen Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden war überhaupt nicht möglich. Insgesamt war die Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden, insbesondere der Daten- und Informationsaustausch, unzulänglich geregelt.

Die Prüfungen waren Gegenstand des Jahresberichts 2023. Schon während der Prüfungsverfahren leiteten sowohl die Polizeibehörden als auch die Staatsanwaltschaften Maßnahmen zur Abhilfe ein. Bereits in ihren ersten Stellungnahmen zu den Beiträgen im Jahresbericht sagte die Landesregierung weiter zu, den Forderungen des Rechnungshofs zu entsprechen. Das Ministerium des Innern und für Sport und das Ministerium der Justiz ständen bereits in einem engen Austausch. Ziel sei es, die Verwaltung von Asservaten in Zukunft zu optimieren.

Der Landtag hat die veranlassten und angekündigten Maßnahmen der Landesregierung zustimmend zur Kenntnis genommen und zu bestimmten Aspekten um Berichtserstattung über die eingeleiteten Maßnahmen und die weitere Umsetzung gebeten.

³ Plenarbeschlussprotokoll 18/51 S. 3.

Der Jahresbericht 2024
wurde vom Kollegium des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz
am 24. Januar 2024 abschließend beraten und beschlossen.

gez. Jörg Berres
Präsident

gez. Dr. Susanne Wimmer-Leonhardt
Vizepräsidentin

gez. Florian Decker
Direktor beim Rechnungshof

gez. Stefanie Kißmer
Direktorin beim Rechnungshof

gez. Dr. Oliver Schwinn
Direktor beim Rechnungshof

gez. Dr. Elke Topp
Direktorin beim Rechnungshof

gez. Andreas Utsch
Direktor beim Rechnungshof

Anlage 1
zu dem Beitrag Nr. 3
- Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung -

Die Anlage dient der Aufgliederung der Rechnungsergebnisse.

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Laufende Rechnung -

Laufende Rechnung	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	Mio. Euro									
Steuern	10.206	10.558	10.968	11.992	12.788	12.763	13.935	13.637	16.635	16.118
Steuerähnliche Abgaben	49	49	49	61	64	70	85	74	63	96
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	101	96	97	103	101	116	104	103	93	94
Zinseinnahmen	63	42	33	30	43	43	52	66	50	48
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse ¹	2.465	2.956	3.100	3.139	3.411	3.474	3.399	4.332	5.315	4.505
Sonstige laufende Einnahmen ²	437	425	436	445	450	460	506	482	507	528
Einnahmen	13.321	14.126	14.683	15.770	16.857	16.926	18.081	18.694	22.663	21.387
Personalausgaben	5.468	5.625	5.761	5.955	6.188	6.310	6.704	7.062	7.300	7.519
Laufender Sachaufwand ¹	1.046	1.186	1.280	1.340	1.411	1.385	1.294	1.331	1.501	1.678
Zinsausgaben	987	950	820	819	747	581	477	374	332	370
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	5.289	5.901	6.334	6.822	7.131	7.206	7.619	9.184	8.872	9.438
Schuldendiensthilfen	83	80	71	63	56	57	50	52	61	54
Ausgaben	12.873	13.742	14.266	14.999	15.533	15.539	16.144	18.003	18.065	19.059
Zwischensumme	448	384	417	771	1.324	1.387	1.937	691	4.598	2.329
Überschuss/Fehlbetrag (-)										
zuzüglich Transaktionen mit dem Pensionsfonds ³	- 473	- 499	- 540	- 64	-	-	-	-	-	-
zuzüglich Korrektur der Zinsausgaben ⁴	-	-	-	-	- 4	-	-	-	-	-
Endsumme	- 25	- 115	- 123	708	1.328	1.387	1.937	691	4.598	2.329
Überschuss/Fehlbetrag (-)										

¹ Zu dem Anstieg ab 2014 trugen u. a. haushaltssystematische Anpassungen aufgrund bund-/ländereinheitlicher Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Buchungspraxis bei.

² Die Erstattung zu viel geleisteter Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz wurde 2013 bei der Einnahmegruppe 119 ausgewiesen.

³ Als Folge des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017 (VGH N 2/15, juris) wurden die Zuführungen an den Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung (Pensionsfonds) in der Haushaltsplanung für die Haushaltsjahre 2017/2018 von Investitionstiteln der Gruppe 861 auf den nicht investiven Titel 634 01 und die Erstattungen aus dem Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung von der Gruppe 181 auf Titel der Gruppe 234 umgruppiert. Unter Berücksichtigung dieser haushaltssystematischen Zuordnung über den gesamten Betrachtungszeitraum wurden die bis 2016 ausgewiesenen Ergebnisse der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung korrigiert.

⁴ Im Haushaltsjahr 2017 wurden zwei fehlerhafte Buchungen vorgenommen. Es wurden Zinsausgaben von 391.416,67 € und 3.862.500,00 € irrtümlich bei Kapitel 20 05 Titel 595 01, Tilgungsausgaben für Darlehen aus inländischen Kreditmarktmitteln, statt richtigerweise auf Kapitel 20 05 Titel 575 01, Zinsen für Darlehen aus inländischen Kreditmarktmitteln gebucht. Aufgrund der Negativzinsen handelte es sich um eine Zinseinnahme, die von den Zinsausgaben hätte abgesetzt werden müssen. Siehe Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022.

**Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Kapitalrechnung -**

Kapitalrechnung	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	Mio. Euro									
Veräußerungserlöse ⁵	58	40	61	71	32	30	1	1	1	9
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	225	215	241	223	253	245	311	182	257	260
Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen ⁶	–	–	–	108	7	–	–	–	–	–
Darlehensrückflüsse und Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	214	196	256	150	138	87	77	106	63	55
Schuldenaufnahmen bei Verwaltungen	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Einnahmen	497	451	558	552	430	362	389	290	321	324
Sachinvestitionen	80	81	120	110	126	112	143	258	241	143
Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich	495	455	502	472	416	426	460	1.020	533	505
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche und Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen ⁷	281	276	285	255	297	299	431	1.031	1.824	800
Darlehen ⁸	577	528	579	105	15	8	6	4	4	8
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	13	2	5	6	1	3	5	2	2	2
Erwerb von Beteiligungen	–	80	16	8	3	1	1	0	1	1
Tilgungsausgaben an Verwaltungen	45	29	36	44	24	33	21	12	16	5
Ausgaben	1.491	1.451	1.543	1.000	882	882	1.067	2.327	2.622	1.464
Zwischensumme Fehlbetrag (–)	– 994	– 1.000	– 985	– 448	– 452	– 520	– 678	– 2.037	– 2.301	– 1.140
Bereinigungen um Transaktionen mit dem Pensionsfonds ⁹	473	499	540	64	–	–	–	–	–	–
Endsumme Fehlbetrag (–)	– 521	– 500	– 446	– 384	– 452	– 520	– 678	– 2.037	– 2.301	– 1.140

⁵ Von den Einnahmen 2013 bis 2018 entfällt der überwiegende Teil auf „Erlöse aus der Wiederanlage von Darlehensrückflüssen durch Kreditinstitute, welche die beiden PLPs begeben haben“ (Kapitel 12 25 Titel 134 71).

⁶ Aus der Auflösung der Stiftung Rheinland-Pfalz für Innovation erzielte das Land 2016 Einnahmen von fast 108 Mio. €.

⁷ Der Anstieg der Ausgaben 2019 gegenüber dem Vorjahr ist u. a. auf Leistungen des Landes zugunsten der Universitätsmedizin zurückzuführen - wie z. B. die Umstellung von Schuldendiensthilfen auf die Gewährung von Zuschüssen für Bau- und Ersteinrichtungsmaßnahmen (Kapitel 12 15 Titel 894 02), die Gewährung eines Tilgungszuschusses (Kapitel 15 13 Titel 698 01) und die Zuführung für Investitionen (Kapitel 15 13 Titel 894 01).

⁸ Die Ausgaben im Jahr 2014 wurden im Zusammenhang mit der bilanziellen Neuordnung der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH (Finanzierung von Eigenkapitalzuschüssen) geleistet.

⁹ Siehe auch Fußnote 3.

Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Besondere Finanzierungsvorgänge¹⁰ -

Besondere Finanzierungsvorgänge	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	Mio. Euro									
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	6.934	7.129	6.281	6.499	4.437	3.811	4.053	6.458	4.761	3.894
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds, Stöcken	2	1	2	9	2	3	1	51	0	47
Einnahmen	6.936	7.130	6.283	6.508	4.439	3.814	4.054	6.509	4.761	3.941
Schuldentilgung	6.388	6.513	5.713	6.823	5.310	3.979	4.912	5.163	6.256	4.094
Zuführung an Rücklagen, Fonds, Stöcke ¹¹	2	2	2	3	1	702	400	0	803	1.035
Ausgaben	6.390	6.515	5.715	6.826	5.311	4.681	5.312	5.163	7.058	5.129
Überschuss/Fehlbetrag (-)	546	615	568	- 318	- 872	- 867	- 1.258	1.346	- 2.297	- 1.188
zuzüglich Korrektur der Tilgungsausgaben ¹²	-	-	-	-	- 4	-	-	-	-	-
Endsumme Überschuss/Fehlbetrag (-)	546	615	568	- 318	- 876	- 867	- 1.258	1.346	- 2.297	- 1.188

¹⁰ Ohne haushaltstechnische Verrechnungen.

¹¹ Für das Jahr 2018 wurden Mittel von 700 Mio. € außerplanmäßig einer Haushaltssicherungsrücklage (Kapitel 20 02 Titel 919 01) zugeführt (Vorlage 17/4254). Für das Jahr 2019 wurden der Haushaltssicherungsrücklage 350 Mio. € und somit 250 Mio. € über den Ansatz hinaus zugeführt. Ferner wurde eine Zuführung von 50 Mio. € an die Rücklage Breitbandinfrastruktur - Gigabitausbau - (Kapitel 20 02 Titel 919 03) geleistet.

¹² Siehe auch Fußnote 4.

Anlage 2
zu dem Beitrag Nr. 3
zu 2.7 Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

Der Stabilitätsrat¹ hat im Rahmen der regelmäßigen Haushaltsüberwachung die haushaltswirtschaftliche Lage von Bund und Ländern anhand einer kennzifferngestützten Analyse ihrer Stabilitätsberichte geprüft. Für Rheinland-Pfalz wurden dabei gemäß Bericht des Ministeriums der Finanzen vom September 2023 folgende Kennziffern zugrunde gelegt:

Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

		Aktuelle Haushaltslage			Über- schreitung	Finanzplanung				Über- schrei- tung
		Ist 2021	Ist 2022	Soll 2023		Soll 2024	FPI 2025	FPI 2026	FPI 2027	
Finanzierungssaldo	€ je Einw.	390	497	-133	nein	18	38	28	27	nein
Schwellenwert		-177	-71	-335		-385	-385	-385	-385	
Länderdurchschnitt		23	129	-135						
Kreditfinanzierungsquote	%	-4,0	-4,5	-2,5	nein	0,2	-0,9	-0,7	-0,7	nein
Schwellenwert		4,0	3,6	3,7		5,7	5,7	5,7	5,7	
Länderdurchschnitt		1,0	0,6	0,7						
Zins-Steuer-Quote	%	2,0	2,1	2,2	nein	2,4	2,9	3,0	3,2	nein
Schwellenwert		3,6	3,1	4,1		5,1	5,1	5,1	5,1	
Länderdurchschnitt		2,6	2,2	2,9						
Schuldenstand	€ je Einw.	7.663	7.582	7.444	nein	7.456	7.407	7.369	7.332	nein
Schwellenwert		9.854	9.787	9.880		9.980	10.080	10.180	10.280	
Länderdurchschnitt		7.580	7.529	7.600						
Auffälligkeit im Zeitraum		nein				nein				
Ergebnis der Kennziffern		Eine Haushaltsnotlage droht nicht.								

Quelle: Stabilitätsbericht des Landes Rheinland-Pfalz, Berichtsjahr 2023.

Der o. g. Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass in Rheinland-Pfalz unter Anwendung der Kriterien, die der Stabilitätsrat zur Haushaltsbeobachtung heranzieht, keine Haushaltsnotlage droht und die landesrechtliche Schuldenregel in allen Jahren eingehalten wird. Der Stabilitätsrat schloss sich in seiner Sitzung am 18. Dezember 2023 dieser Bewertung an.

Der Rechnungshof hat sich in der Vergangenheit mehrfach kritisch zu der Frage der Eignung der vom Stabilitätsrat zur Haushaltsüberwachung sowie zur Bewertung der Haushaltslage beschlossenen Kennziffern und Schwellenwerte geäußert. Beispielsweise orientieren sich die vom Stabilitätsrat festgelegten Schwellenwerte an der durchschnittlichen Entwicklung der Länderhaushalte. Extreme Werte eines oder mehrerer Länder erhöhen insoweit den Durchschnittswert erheblich, sodass selbst Länder mit einer überdurchschnittlich hohen Verschuldung die Schwellenwerte nur in Ausnahmefällen überschreiten. Die

¹ Der Stabilitätsrat ersetzt seit 2010 den Finanzplanungsrat. Hierbei handelt es sich um ein gemeinsames Gremium des Bundes und der Länder. Der Stabilitätsrat ist bei der Bundesregierung eingerichtet. Mitglieder sind der Bundesminister der Finanzen, der Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz sowie die für Finanzen zuständigen Minister der Länder.

Deutsche Bundesbank führte an, dass beim „Finanzierungssaldo je Einwohner“ noch kein Konjunkturbereinigungsverfahren angewandt würde. In der Kennzahl „Schuldenstand je Einwohner“ würden Kasenverstärkungskredite nicht berücksichtigt. Risikobehaftete Gewährleistungen und ungedeckte Versorgungsansprüche der Beamtinnen und Beamten seien nicht ergänzend ausgewiesen. Bei der Kennzahl „Zins-Steuer-Quote“ werde eine Fehlentwicklung wie beim Schuldenstand erst nach einigen Jahren auffällig.² Außerdem wurden dem Stabilitätsrat und den Finanzministerien des Bundes und der Länder nach den Beratungen der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder auf ihrer Konferenz im Mai 2017 ein Arbeitspapier zugeleitet, in dem Schwachstellen des derzeitigen Systems zur Haushaltsüberwachung aufgezeigt und Empfehlungen zur Berücksichtigung ergänzender bzw. alternativer Kennziffern aufgenommen wurden. Diese Empfehlungen flossen nicht in das vom Stabilitätsrat am 13. Dezember 2019 neu gefasste Kennziffersystem ein, das 2023 erneut evaluiert werden sollte. Die Neufassung aus dem Jahr 2019 enthält im Wesentlichen Definitionen bisher verwendeter Kennziffern sowie eine Absenkung von Schwellenwerten für die Finanzplanungszeiträume.³

Der Arbeitskreis Stabilitätsrat hat im Zuge seiner umfassenden Evaluation der Kennziffern im Jahr 2023 unter anderem festgestellt, dass die Aussagekraft der jährlichen Kennziffern und ihrer Schwellenwerte im Hinblick auf das Ziel, eine ggf. drohende Haushaltsnotlage zu identifizieren, derzeit insbesondere hinsichtlich der Berücksichtigung von Extrahaushalten eingeschränkt ist, und verschiedene Vorschläge zur Anpassung des Kennziffersystems diskutiert. Auch unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 werde der Arbeitskreis Stabilitätsrat die Evaluation der Instrumente der regelmäßigen Haushaltsüberwachung im Jahr 2024 fortführen.⁴

Nach Ansicht des Unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats könne die Schuldenbremse die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels der europäischen Fiskalregeln v. a. angesichts der Kreditspielräume in Sondervermögen nur noch eingeschränkt absichern. Die Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat werde deswegen deutlich wichtiger und zugleich schwieriger. Bund und Länder hätten im Zuge der Corona-Krise erhebliche kreditfinanzierte Sondervermögen und daneben, bzw. auch schon vorher, Rücklagen aufgebaut. Diese sollten in den kommenden Jahren Maßnahmen außerhalb der Schuldenbremse finanzieren. Sie erhöhten aber das gesamtstaatliche Defizit.⁵

In seiner Sitzung am 6. Dezember 2018 beschloss der Stabilitätsrat als Grundlage der Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 ein Kompendium. Danach besteht das künftige Überwachungssystem aus zwei Teilen, die dem nachfolgenden Schaubild⁶ entnommen werden können:

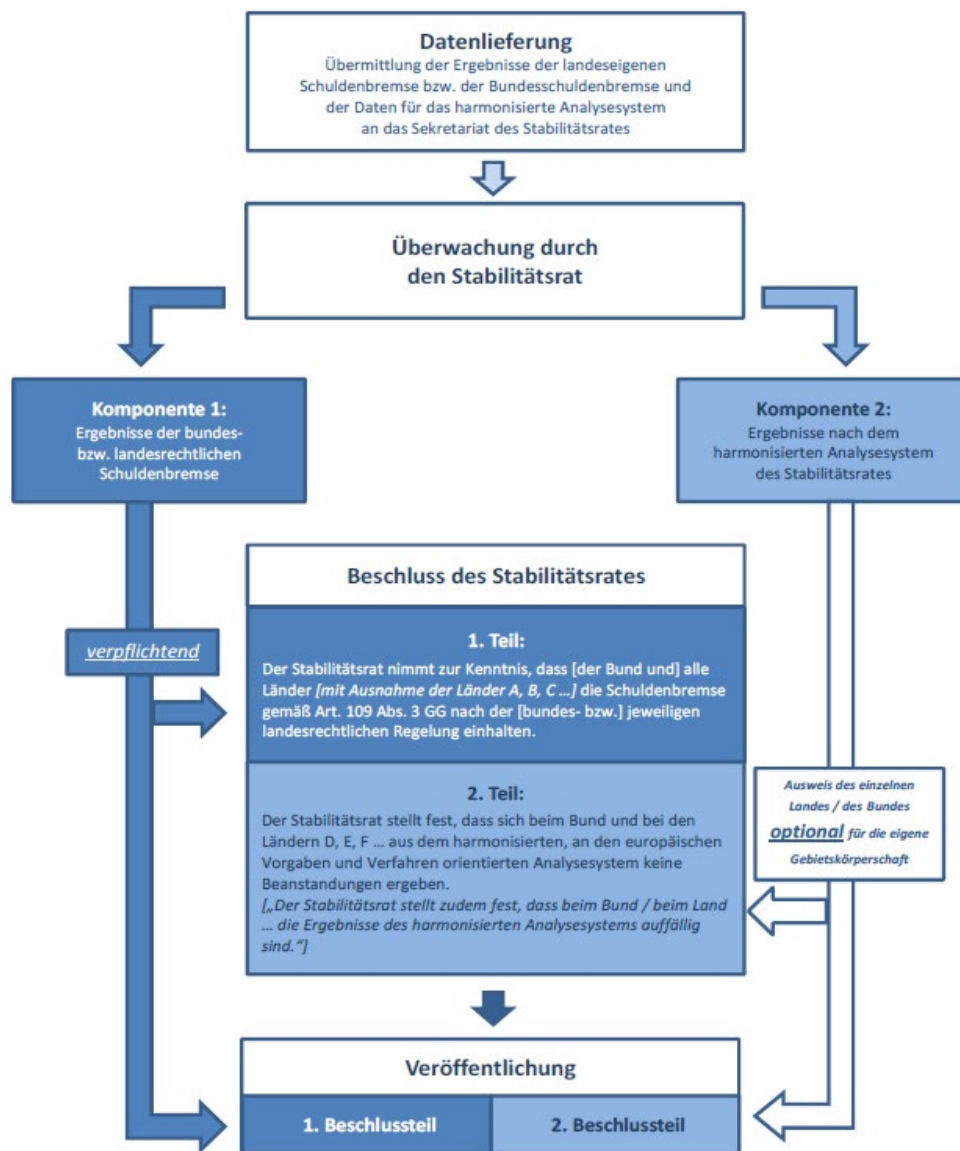
² Auch Jahresbericht 2015, Nr. 3, Tz. 2.7 (Drucksache 16/4650).

³ Nach Ansicht der Deutschen Bundesbank scheint eine effektive Haushaltsüberwachung ohne geeignete Übersichten zu laufenden Entwicklungen und Länderplanungen mit Ausweis von Handlungsbedarfen zum Wahren der jeweiligen Regeln kaum möglich. Das Datenmaterial zu den Länderergebnissen und Planungen müsse hierfür aussagekräftiger sein. Der Stabilitätsrat als zentrale Institution der Haushaltsüberwachung in Deutschland sollte zügig auf eine stringente und aussagekräftige Datengrundlage hinwirken (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2020, S. 109, Monatsbericht Oktober 2021, S. 38, Monatsbericht Oktober 2022, S. 27, 29, Monatsbericht Oktober 2023, S. 41, 58).

⁴ TOP C.3 der 28. Sitzung des Stabilitätsrats vom 18. Dezember 2023.

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

⁶ Beschluss zu TOP 5 der Sitzung des Stabilitätsrats vom 6. Dezember 2018.



Quelle: Kompendium des Stabilitätsrats zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 109a Absatz 2 Grundgesetz, TOP 5 der 18. Sitzung des Stabilitätsrats am 6. Dezember 2018.

Im ersten Teil seines Beschlusses werden die Ergebnisse der Schuldenbremse für jedes einzelne Land und den Bund gemäß der eigenen Regelung festgehalten. In einem zweiten Teil des Beschlusses geht der Stabilitätsrat auf die Ergebnisse eines harmonisierten Analysesystems ein.⁷ Deren Veröffentlichung ist optional.

Der Stabilitätsrat stellte fest, dass sich für Rheinland-Pfalz aus dem harmonisierten, an den europäischen Vorgaben und Verfahren orientierten Analysesystem keine Beanstandungen ergeben:

⁷ Die Deutsche Bundesbank stellt fest, dass die vom Stabilitätsrat vereinbarten Tabellen zur länderweisen Abrechnung der Schuldenbremse für aussagekräftige Ländervergleiche nicht geeignet sind, da sie nicht hinreichend vereinheitlicht sind (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2022, S. 29).

Überwachung der Schuldenbremse nach dem harmonisierten Analysesystem				
Rheinland-Pfalz				
Jahr		2022	2023	2024
- in Mio € -				
Lfd. Nr.				
	Kernhaushalt			
1	Bereinigte Einnahmen	21711	22026	22833
2	Bereinigte Ausgaben	20522	22554	22733
3	Finanzierungssaldo	1188	-527	100
4	Saldo zu berücksichtigender besonderer Finanzierungsvorgänge	988	- 1097	148
5	Zuführung an Rücklagen	1035	0	148
6	Entnahme aus Rücklagen	47	1097	0
	Kernhaushalt			
	NKA:			
7	Nettokreditaufnahme (+)/ Nettotilgung (-)	-200	-570	49
	Einzubeziehende Extrahaushalte			
8	Finanzierungssaldo	0	0	0
	Länderangabe:			
8a	Saldo zu berücksichtigender besonderer Finanzierungsvorgänge	0	0	0
8b	Zuführung an Rücklagen	0	0	0
8c	Entnahme aus Rücklagen	0	0	0
8d	Länderangabe: NKA			
	Kern- und Extrahaushalte			
	NKA:			
9	Nettokreditaufnahme (+)/ Nettotilgung (-)	-200	-570	49
	Bereinigungen			
10	Saldo finanzieller Transaktionen	40	27	30
11	Einnahmen aus finanziellen Transaktionen	54	68	68
12	Kernhaushalt	54	68	68
13	Extrahaushalte	0	0	0
14	Ausgaben aus finanziellen Transaktionen	14	41	39
15	Kernhaushalt	14	41	39
16	Extrahaushalte	0	0	0
	Kern- und Extrahaushalte			
	Um finanzielle Transaktionen bereinigte NKA			
17	Nettokreditaufnahme (+)/ Nettotilgung (-)	-160	- 543	78

18	Konjunkturkomponente	177	-516	-62
18a	Abzugsposition von der Konjunkturkomponente (= Konjunkturkomponente abzgl. kumulierter Nettokreditaufnahme (N) seit Gültigkeit der Schuldenbremse)	0	0	0
19	Kern- und Extrahaushalte NKA nach Konjunkturbereinigung ggf. unter Berücksichtigung des Kreditaufnahmekontos (N) (strukturelle Nettokreditaufnahme (+) / Nettotilgung (-))	17	-1059	16
20	Ausgleichskomponente	287	287	287
21	Kern- und Extrahaushalte Strukturelle NKA ggf. unter Berücksichtigung des Kreditaufnahmekontos (Nettokreditaufnahme (+) / Nettotilgung (-))	0	-1059	0
22	Auffälligkeit? (nein, ja) Auffällig, wenn strukturelle NKA (Ifd. Nr. 21) > 0.	nein	nein	nein
23	Kreditfinanzierte Ausgaben infolge einer anerkannten Notsituation	0	0	0
23a	Zusätzliche Kreditfinanzierte Ausgaben infolge einer anerkannten Notsituation im harmonisierten Verfahren	0	0	0
24	Tilgungsbetrag gem. Tilgungsplan zur Ifd. Nr. 23	0	0	0
24a	Tilgungsbetrag gem. Tilgungsplan zur Ifd. Nr. 23a	246	2	2
25	Kern- und Extrahaushalte Strukturelle NKA ggf. unter Berücksichtigung des Kreditaufnahmekontos unter Berücksichtigung von Notsituationen (strukturelle Nettokreditaufnahme (+) / Nettotilgung (-))	246	-1057	2
26	Noch verfügbare Ausgleichskomponente	270	287	271
27	Kern- und Extrahaushalte Strukturelle NKA ggf. unter Berücksichtigung des Kreditaufnahmekontos und der Ausgleichskomponente unter Berücksichtigung von Notsituationen (strukturelle Nettokreditaufnahme (+) / Nettotilgung (-))	0	-1057	0
28	Auffälligkeit? (nein, ja) Auffällig, wenn strukturelle NKA unter Berücksichtigung von Notsituationen (Ifd. Nr. 27) > 0.	nein	nein	nein

<i>NEBENBEDINGUNG</i>				
N	Kreditaufnahmekonto			
	(seit 2020 kumulierte Nettokreditaufnahme / null als Untergrenze)			
		1177	636	716
Kontrollgrößen				
	Extrahaushalte [alle]			
	Finanzierungssaldo	-135		
	Kern- und Extrahaushalte			
	Schuldenstand	-514		
	(Veränderung gegenüber Vorjahr)			

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz in Anlehnung an den Beschluss zu TOP 5 der 18. Sitzung des Stabilitätsrats am 16. Dezember 2018.

Anlage 3
zu dem Beitrag Nr. 3
Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben nach Hauptgruppen unterteilt

Haupt- gruppe	Zweckbestimmung	Einheit	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2022 zu 2013 Veränderung absolut, relativ
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	Mio. Euro	10.255	10.607	11.017	12.053	12.852	12.834	14.019	13.711	16.698	16.213	x
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	520	352	410	1.036	799	- 18	1.185	- 308	2.986	- 484	5.958
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	5,3	3,4	3,9	9,4	6,6	- 0,1	9,2	- 2,2	21,8	- 2,9	58,1
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.¹	Mio. Euro	895	828	920	843	826	813	833	844	803	842	x
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	86	- 67	92	- 77	- 17	- 13	20	10	- 41	39	- 53
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	10,6	- 7,5	11,1	- 8,4	- 2,0	- 1,6	2,5	1,3	- 4,8	4,8	- 5,9
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	Mio. Euro	2.443	2.927	3.063	3.204	3.357	3.397	3.306	4.247	5.227	4.396	x
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	144	484	136	141	153	40	- 91	940	981	- 831	1.953
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	6,3	19,8	4,6	4,6	4,8	1,2	- 2,7	28,4	23,1	- 15,9	79,9
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	Mio. Euro	7.719	7.433	6.617	6.834	4.796	4.165	4.437	6.771	5.106	4.243	x
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	- 1.711	- 286	- 816	217	- 2.038	- 631	272	2.334	- 1.666	- 863	- 3.476
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	- 18,1	- 3,7	- 11,0	3,3	- 29,8	- 13,2	6,5	52,6	- 24,6	- 16,9	- 45,0
0-3	Einnahmen	Mio. Euro	21.312	21.795	21.617	22.934	21.831	21.209	22.596	25.573	27.833	25.694	x
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	- 961	483	- 178	1.317	- 1.103	- 622	1.387	2.977	2.260	- 2.139	4.382
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	- 4,3	2,3	- 0,8	6,1	- 4,8	- 2,8	6,5	13,2	8,8	- 7,7	20,6
4	Personalausgaben	Mio. Euro	5.468	5.625	5.761	5.955	6.188	6.310	6.704	7.062	7.300	7.519	x
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	71	157	136	194	233	122	394	358	237	220	2.051
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	1,3	2,9	2,4	3,4	3,9	2,0	6,2	5,3	3,4	3,0	37,5
5	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	Mio. Euro	8.295	8.386	7.531	8.722	7.170	5.640	6.319	6.433	7.526	5.465	x
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	- 1.145	91	- 855	1.191	- 1.552	- 1.530	679	114	1.093	- 2.061	- 2.829
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	- 12,1	1,1	- 10,2	15,8	- 17,8	- 21,3	12,0	1,8	17,0	- 27,4	- 34,1
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	Mio. Euro	5.543	6.273	6.733	7.193	7.515	7.607	8.099	10.343	10.973	10.586	x
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	320	730	460	460	322	92	492	2.245	629	- 386	5.043
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	6,1	13,2	7,3	6,8	4,5	1,2	6,5	27,7	6,1	- 3,5	91,0
7+8	Baumaßnahmen, Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen²	Mio. Euro	1.446	1.421	1.497	950	851	844	1.002	1.654	1.145	1.045	x
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	- 281	- 25	76	- 547	- 99	- 7	158	652	- 509	- 99	- 400
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	- 16,3	- 1,7	5,3	- 36,5	- 10,4	- 0,9	18,7	65,1	- 30,8	- 8,7	- 27,7
9	Besondere Finanzierungsausgaben	Mio. Euro	560	90	95	113	106	808	473	81	890	1.078	x
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	74	- 470	5	18	- 7	702	- 335	- 392	809	188	518
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	15,2	- 83,9	5,6	18,9	- 5,9	660,4	- 41,5	- 82,9	1.003,1	21,1	92,4
4-9	Ausgaben	Mio. Euro	21.312	21.795	21.617	22.934	21.831	21.209	22.596	25.573	27.833	25.694	x
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr absolut	Mio. Euro	- 961	483	- 178	1.317	- 1.103	- 622	1.387	2.977	2.260	- 2.139	4.382
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr relativ	Prozent	- 4,3	2,3	- 0,8	6,1	- 4,8	- 2,8	6,5	13,2	8,8	- 7,7	20,6

¹ In den Einnahmen der Hauptgruppe 1 sind 2013 bis 2016 Erstattungen des Pensionsfonds enthalten, siehe Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017 - VGH N 2/15 -, juris.

² In den Investitionsausgaben 2013 bis 2016 sind nichtinvestive Zuführungen an den Pensionsfonds enthalten, siehe Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017 - VGH N 2/15 -, juris.

Hinweis:

Die mit „x“ gekennzeichneten Tabellenfelder wurden gesperrt, da ein Ausweis eines Wertes nicht sinnvoll ist.

Anlage 4
zu dem Beitrag Nr. 3

I. Ausgewählte Einnahmen und Ausgaben sowie Finanzierungssalden und Schulden in Euro je Einwohner 2018-2022
Kernhaushalte der Flächenländer¹

1. Einnahmen

1.1 Bereinigte Einnahmen²

Land	MV	ST	TH	BB	SH	NW	SL	BW	SN	BY	HE	RP	NI	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2022	6.855	6.377	5.974	5.899	5.768	5.745	5.704	5.699	5.673	5.575	5.567	5.231	5.114	5.674	– 7,8 %
2018-2022	6.017	5.501	5.224	5.216	5.020	4.984	5.001	5.203	5.166	5.124	5.179	4.846	4.622	5.085	– 4,7 %

1.2 Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09)

Land	SH	HE	BW	BY	MV	BB	NW	NI	ST	SL	TH	SN	RP	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2022	4.201	4.147	4.130	4.122	4.119	4.111	4.099	4.068	4.064	4.059	4.057	4.046	3.883	4.108	– 5,5 %
2018-2022	3.606	3.820	3.725	3.845	3.529	3.532	3.616	3.527	3.461	3.520	3.473	3.439	3.562	3.656	– 2,6 %

1.3 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2)

Land	MV	ST	TH	SL	BB	NW	SN	BW	SH	HE	RP	BY	NI	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2022	1.893	1.665	1.466	1.450	1.373	1.337	1.309	1.257	1.120	1.083	1.059	998	762	1.197	– 11,5 %
2018-2022	1.755	1.546	1.372	1.278	1.296	1.087	1.392	1.174	989	1.022	1.003	846	807	1.080	– 4,9 %

1.4 Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen (OGr. 33, 34)

Land	MV	ST	TH	BB	SN	SH	BY	BW	NW	HE	NI	RP	SL	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2022	584	438	262	200	183	170	146	134	131	127	74	63	53	156	– 60,0 %
2018-2022	503	325	225	197	209	215	121	99	105	128	68	61	71	137	– 55,2 %

2. Ausgaben

2.1 Bereinigte Ausgaben

Land	SL	MV	NW	ST	SH	BB	TH	BW	BY	HE	SN	RP	NI	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2022	8.120	6.609	5.989	5.946	5.914	5.823	5.655	5.447	5.377	5.349	5.247	4.944	4.802	5.591	– 11,6 %
2018-2022	5.469	6.245	5.194	5.707	5.238	5.450	5.190	5.126	5.126	5.047	5.095	4.638	4.609	5.141	– 9,7 %

2.2 Personalausgaben (HGr. 4)

Land	BY	HE	SL	RP	NI	BW	NW	SH	TH	MV	BB	ST	SN	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2022	1.989	1.836	1.813	1.812	1.741	1.739	1.681	1.644	1.485	1.456	1.336	1.314	1.279	1.710	5,9 %
2018-2022	1.871	1.728	1.712	1.701	1.652	1.668	1.568	1.544	1.375	1.370	1.238	1.254	1.209	1.611	5,5 %

2.3 Sächliche Verwaltungsausgaben und Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich (OGr. 51-54, 58)

Land	BY	HE	MV	BB	SH	BW	TH	SN	NW	RP	NI	ST	SL	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2022	398	397	328	318	299	294	286	278	278	241	226	201	194	307	– 21,4 %
2018-2022	355	364	299	292	251	262	250	247	247	236	205	182	180	274	– 12,3 %

2.4 Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse sowie an Kreditmarkt (OGr. 56, 57)

Land	SL	ST	MV	SH	HE	TH	BW	NI	RP	NW	BB	BY	SN	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2022	251	125	121	120	118	116	106	102	89	79	78	28	12	84	6,6 %
2018-2022	297	150	129	130	138	137	118	103	104	98	95	36	24	97	6,2 %

2.5 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)

Land	ST	MV	BB	SH	NW	TH	SN	BW	SL	HE	RP	NI	BY	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2022	3.526	3.521	3.399	3.382	3.270	3.023	2.988	2.799	2.698	2.630	2.551	2.426	2.263	2.859	– 10,8 %
2018-2022	3.414	3.446	3.156	2.670	2.754	2.709	2.858	2.620	2.316	2.462	2.320	2.414	2.250	2.624	– 11,6 %

2.6 Baumaßnahmen und Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 7, 8)

Land	SL	MV	ST	TH	BY	BB	SN	NW	BW	SH	HE	NI	RP	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2022	3.163	1.183	780	744	699	692	689	681	509	470	368	307	252	631	– 60,1 %
2018-2022	965	1.001	707	720	613	669	757	526	458	642	354	236	277	535	– 48,1 %

3. Finanzierungssaldo aus Einnahmen und Ausgaben³

Land	ST	SN	TH	NI	RP	BW	MV	HE	BY	BB	SH	NW	SL	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2022	430	426	319	311	286	253	246	216	198	77	– 146	– 245	– 2.415	83	246,3 %
2018-2022	– 207	72	35	14	208	79	– 228	131	– 1	– 235	– 217	– 210	– 468	– 56	x

4. Schulden gegenüber dem öffentlichen Bereich und dem Kreditmarkt

Land	SL	SH	ST	NW	NI	TH	RP	BB	HE	MV	BW	BY	SN	Ø FL ohne RP	RP/Ø FL ohne RP
2022	16.236	10.590	10.580	9.062	7.444	7.384	6.709	6.595	6.210	5.730	3.175	1.470	870	5.905	13,6 %
2018-2022	14.403	10.261	9.572	8.466	7.437	7.076	7.121	6.430	6.422	5.445	3.414	1.333	860	5.704	25,3 %

II. Anteile ausgewählter Einnahmen an den bereinigten Einnahmen sowie ausgewählter Ausgaben
an den bereinigten Ausgaben 2018-2022 in %
Kernhaushalte der Flächenländer

1. Einnahmen

1.1 Anteil Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09)

Land	NI	HE	RP	BY	SH	BW	NW	SN	SL	BB	TH	ST	MV	Ø FL ohne RP
2022	79,5	74,5	74,2	73,9	72,8	72,5	71,4	71,3	71,2	69,7	67,9	63,7	60,1	72,4
2018-2022	76,3	74,1	73,5	75,1	72,0	71,7	73,0	66,5	70,5	67,6	66,4	62,9	58,9	72,0

1.2 Anteil Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2)

Land	MV	ST	SL	TH	BB	NW	SN	BW	RP	HE	SH	BY	NI	Ø FL ohne RP
2022	27,6	26,1	25,4	24,5	23,3	23,3	23,1	22,1	20,2	19,5	19,4	17,9	14,9	21,1
2018-2022	29,1	28,2	25,4	26,3	24,9	21,2	27,0	22,4	20,6	19,4	19,5	16,4	17,4	21,1

1.3 Anteil Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen (OGr. 33, 34)

Land	MV	ST	TH	BB	SN	SH	BY	BW	NW	HE	NI	RP	SL	Ø FL ohne RP
2022	8,5	6,9	4,4	3,4	3,2	2,9	2,6	2,4	2,3	2,3	1,4	1,2	0,9	2,8
2018-2022	8,2	5,9	4,3	3,8	4,1	4,3	2,4	1,9	2,1	2,5	1,5	1,3	1,4	2,7

2. Ausgaben

2.1 Anteil Personalausgaben (HGr. 4)

Land	BY	RP	NI	HE	BW	NW	SH	TH	SN	BB	SL	ST	MV	Ø FL ohne RP
2022	37,0	36,6	36,2	34,3	31,9	28,1	27,8	26,3	24,4	22,9	22,3	22,1	22,0	30,6
2018-2022	36,5	36,8	36,2	34,3	32,6	30,7	29,6	26,6	23,8	22,8	32,6	22,1	22,3	31,5

2.2 Anteil sächliche Verwaltungsausgaben und Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich (OGr. 51-54, 58)

Land	HE	BY	BB	BW	SN	TH	SH	MV	RP	NI	NW	ST	SL	Ø FL ohne RP
2022	7,4	7,4	5,5	5,4	5,3	5,1	5,1	5,0	4,9	4,7	4,6	3,4	2,4	5,5
2018-2022	7,2	6,9	5,4	5,1	4,9	4,8	4,8	4,9	5,2	4,5	4,7	3,2	3,4	5,3

2.3 Anteil Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse sowie an Kreditmarkt (OGr. 56, 57)

Land	SL	HE	NI	ST	TH	SH	BW	MV	RP	BB	NW	BY	SN	Ø FL ohne RP
2022	3,1	2,2	2,1	2,1	2,1	2,0	1,9	1,8	1,8	1,3	1,3	0,5	0,2	1,5
2018-2022	5,8	2,8	2,3	2,7	2,7	2,5	2,3	2,1	2,3	1,8	2,0	0,7	0,5	1,9

2.4 Anteil Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)

Land	ST	BB	SH	SN	NW	TH	MV	RP	BW	NI	HE	BY	SL	Ø FL ohne RP
2022	59,3	58,4	57,2	57,0	54,6	53,5	53,3	51,6	51,4	50,5	49,2	42,1	33,2	51,1
2018-2022	59,5	57,8	50,7	56,0	52,4	52,0	54,5	49,8	51,1	51,9	48,7	43,9	43,4	50,8

2.5 Anteil Baumaßnahmen und Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 7, 8)

Land	SL	MV	TH	SN	ST	BY	BB	NW	BW	SH	HE	NI	RP ⁴	Ø FL ohne RP
2022	39,0	17,9	13,2	13,1	13,1	13,0	11,9	11,4	9,3	7,9	6,9	6,4	5,1	11,3
2018-2022	14,7	16,2	13,9	14,9	12,5	11,9	12,3	10,1	8,9	12,5	7,0	5,1	5,9	10,4

¹ Auslagerungen von Ausgaben aus den Kernhaushalten in unterschiedlichem Umfang schränken die Vergleichbarkeit ein.

² Folgende Einnahmearten, die Teil der bereinigten Einnahmen sind, wurden in der Tabelle nicht dargestellt: Steuerähnliche Abgaben (OGr. 09), Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (HGr. 1), Schuldenaufnahmen bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen (OGr. 31).

³ Bereinigte Einnahmen abzüglich der bereinigten Ausgaben zuzüglich des Saldos der haushaltstechnischen Verrechnungen.

⁴ Einschließlich der Investitionen der Landesbetriebe (299 Mio €) betrug die Investitionsquote 2022 vereinfacht berechnet 6,5 %.

Hinweis:

Die mit „x“ gekennzeichneten Tabellenfelder wurden gesperrt, da ein Ausweis eines Wertes nicht sinnvoll ist.

Anlage 5

zu dem Beitrag Nr. 3

Kennzahlen und Definitionen zur Analyse von Haushaltsplan und Haushaltsrechnung

Bereinigte Ausgaben	Die Ausgaben sind um die nicht-nachfragewirksamen Ausgaben zu bereinigen, das sind die Ausgaben der OGr. 59 - Tilgungsausgaben an Kreditmarkt, OGr. 91 - Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, OGr. 96 - Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, OGr. 98 - Haushaltstechnische Verrechnungen.
Bereinigte Einnahmen	Die Einnahmen werden um die Einnahmen aus besonderen Finanzierungsvorgängen bereinigt, das sind die Einnahmen der OGr. 32 - Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, OGr. 35 - Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, OGr. 36 - Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre, OGr. 38 - Haushaltstechnische Verrechnungen.
Finanzielle Transaktionen	Dies sind Zahlungen im Rahmen von als vermögensneutral eingestuften Transaktionen. Ein Beispiel ist der Verkauf von Landesvermögen, z. B. einem Grundstück. Das Land bekommt zwar Geld, verliert jedoch das Grundstückseigentum. Daher wird eine solche Einnahme bei der Ermittlung, ob ein strukturell ausgeglichener Haushalt (s. dort) vorliegt, nicht berücksichtigt.
Finanzierungssaldo	Der Finanzierungssaldo ergibt sich gemäß § 13 Abs. 4 Nr. 3 Landshaushaltsordnung (LHO) aus einer Gegenüberstellung der Einnahmen mit Ausnahme der Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, der Entnahmen aus Rücklagen, der Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen einerseits und der Ausgaben mit Ausnahme der Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, der Zuführungen an Rücklagen und der Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags andererseits.
Investitionen und eigenfinanzierte Investitionen	Investitionen sind die Ausgaben der HGr. 7 (Baumaßnahmen) und 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen). Eigenfinanzierte Investitionen entsprechen den vorgenannten Investitionen abzüglich Einnahmen der OGr. 33 (Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich) sowie der OGr. 34 (Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen).
Investitionsquote	$\frac{\text{Investitionsausgaben}}{\text{bereinigte Ausgaben}}$
Kreditfinanzierungsquote I	$\frac{\text{Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt}}{\text{bereinigte Ausgaben}}$
Kreditfinanzierungsquote II	$\frac{\text{Nettokreditaufnahme insgesamt}}{\text{bereinigte Ausgaben}}$

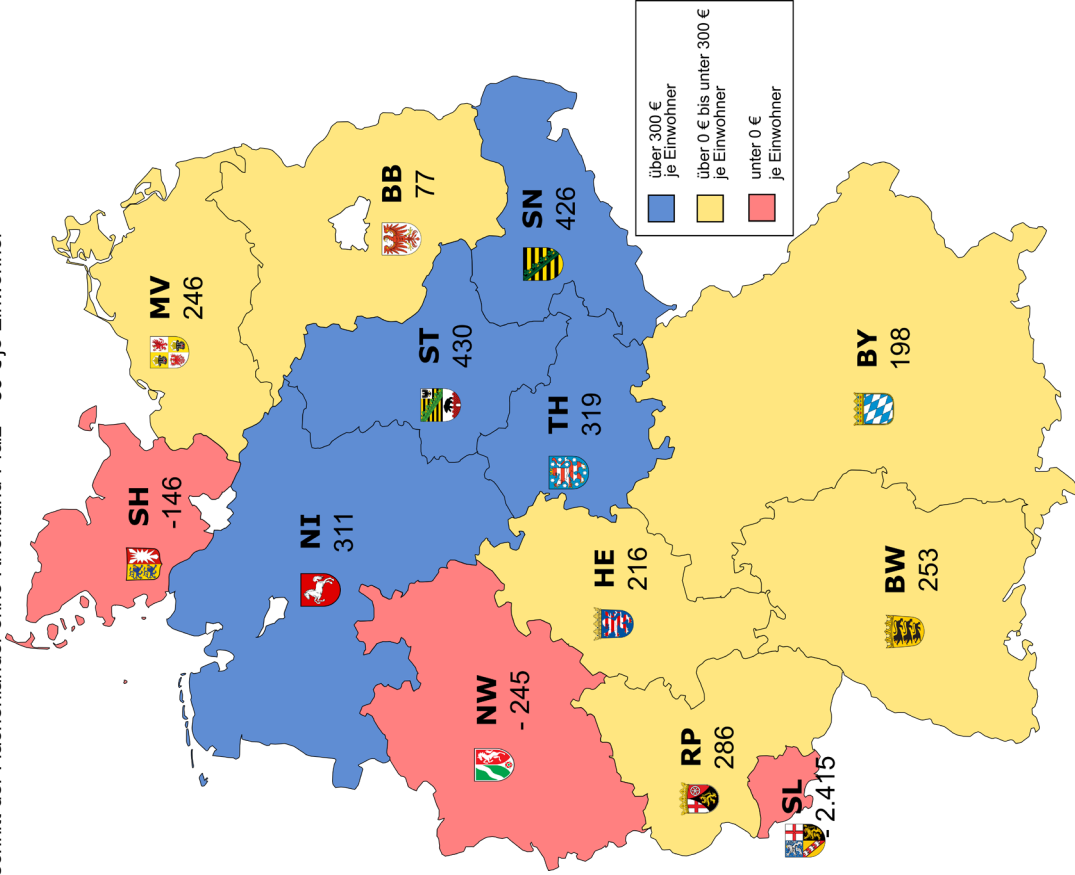
Konjunkturkomponente	Nach Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz ist der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Abweichungen davon sind zum Ausgleich konjunkturbedingter Defizite möglich. In dem Ausführungsgesetz zu Artikel 117 Landesverfassung wurde festgelegt, dass die Steuereinnahmen des Landes bei der Ermittlung des strukturellen Defizits um konjunkturelle Effekte bereinigt werden. Hierfür wird eine Konjunkturkomponente ermittelt. Sie ist als Differenz zwischen den erwarteten oder tatsächlich festgestellten Steuereinnahmen und den um konjunkturelle Effekte bereinigten Steuereinnahmen (strukturelle Steuereinnahmen) definiert. Das Konjunkturbereinigungsverfahren kommt sowohl bei der Aufstellung des Landeshaushalts als auch nach Abschluss eines Haushaltsjahres zur Anwendung.
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	Hierzu gehören die Bruttokredite der OGr. 32 (Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt), vermindert um die OGr. 59 (Tilgungsausgaben an Kreditmarkt).
Nettokreditaufnahme insgesamt	Schuldenaufnahmen bei Gebietskörperschaften, Sondervmögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen (OGr. 31) und am Kreditmarkt (OGr. 32), vermindert um die Tilgungsausgaben in OGr. 58 und 59.
Personalausgaben	Personalausgaben sind sämtliche Ausgaben der HGr. 4.
Personalausgabenquote	$\frac{\text{Personalausgaben}}{\text{bereinigte Ausgaben}}$
Primärsaldo	Der Primärsaldo entspricht der Differenz zwischen Primäreinnahmen und Primärausgaben. Die Primäreinnahmen errechnen sich aus den bereinigten Einnahmen ohne haushaltstechnische Verrechnungen abzüglich der OGr. 13 (Einnahmen aus der Veräußerung von Gegenständen, Kapitalrückzahlungen). Die Primärausgaben ergeben sich aus den bereinigten Ausgaben ohne haushaltstechnische Verrechnungen abzüglich der OGr. 56 und 57 (Zinsausgaben).
Rechnungsergebnis	Summe der Ist-Beträge (Ist-Einnahmen/Ist-Ausgaben) und der am Schluss des Haushaltsjahres verbliebenen Haushaltsreste.
Rechnungssoll	Summe der Haushaltsansätze (Soll-Beträge) und der aus dem vorangegangenen Haushaltsjahr übernommenen Haushaltsreste.

Steuern und steuerähnliche Abgaben	Zu den Steuern und steuerähnlichen Abgaben zählen sämtliche Einnahmen der HGr. 0 (Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben).
Strukturell ausgeglichener Haushalt	Artikel 109 Absatz 3 GG enthält das Gebot eines strukturell ausgeglichenen Haushalts. Danach ist der Haushalt grundsätzlich ohne neue Schulden auszugleichen. Ausnahmsweise können Kredite aufgenommen werden für den Ausgleich konjunkturbedingter Steuermindereinnahmen oder in außergewöhnlichen Notsituationen. Für den strukturellen Haushaltsausgleich können jedoch auch Schuldentilgungen erforderlich sein, z. B. bei konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen. Zudem wird der Haushalt um finanzielle Transaktionen (s. dort) bereinigt. Je nach den Umständen des Einzelfalls können sich im jeweiligen Haushaltsjahr in der Summe Kreditaufnahmemöglichkeiten oder eine Tilgungspflicht ergeben. Ein strukturell ausgeglichener Haushalt liegt vor, wenn in dem jeweiligen Jahr die Tilgungspflichten erfüllt werden bzw. die Kreditaufnahmen im verfassungsrechtlichen Rahmen bleiben.
Strukturelle Netto-Tilgung	Netto-Tilgung zuzüglich des zulässigen Saldos (Summe aus Saldo der finanziellen Transaktionen, Konjunkturkomponente, Abweichungen wegen außergewöhnlichen Notsituationen, Abbauverpflichtung aus Kontrollkonto).
Tilgungsausgaben	Ausgaben zur Schuldentilgung in OGr. 58 (Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse) und OGr. 59 (Tilgungsausgaben an Kreditmarkt).
Zinsausgaben	Zinsausgaben sind sämtliche Ausgaben der OGr. 56 (Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse) und OGr. 57 (Zinsausgaben an Kreditmarkt).
Zinsausgabenquote	$\frac{\text{Zinsausgaben}}{\text{bereinigte Ausgaben}}$
Zinssteuerquote	$\frac{\text{Zinsausgaben}}{\text{Steuern (HGr. 0 - OGr. 09) + Finanzausgleiche (Gr. 211 und 212)}}$

Anlage 6 zu dem Beitrag Nr. 3 - Übersichtskarten zu haushaltswirtschaftlichen Kennziffern

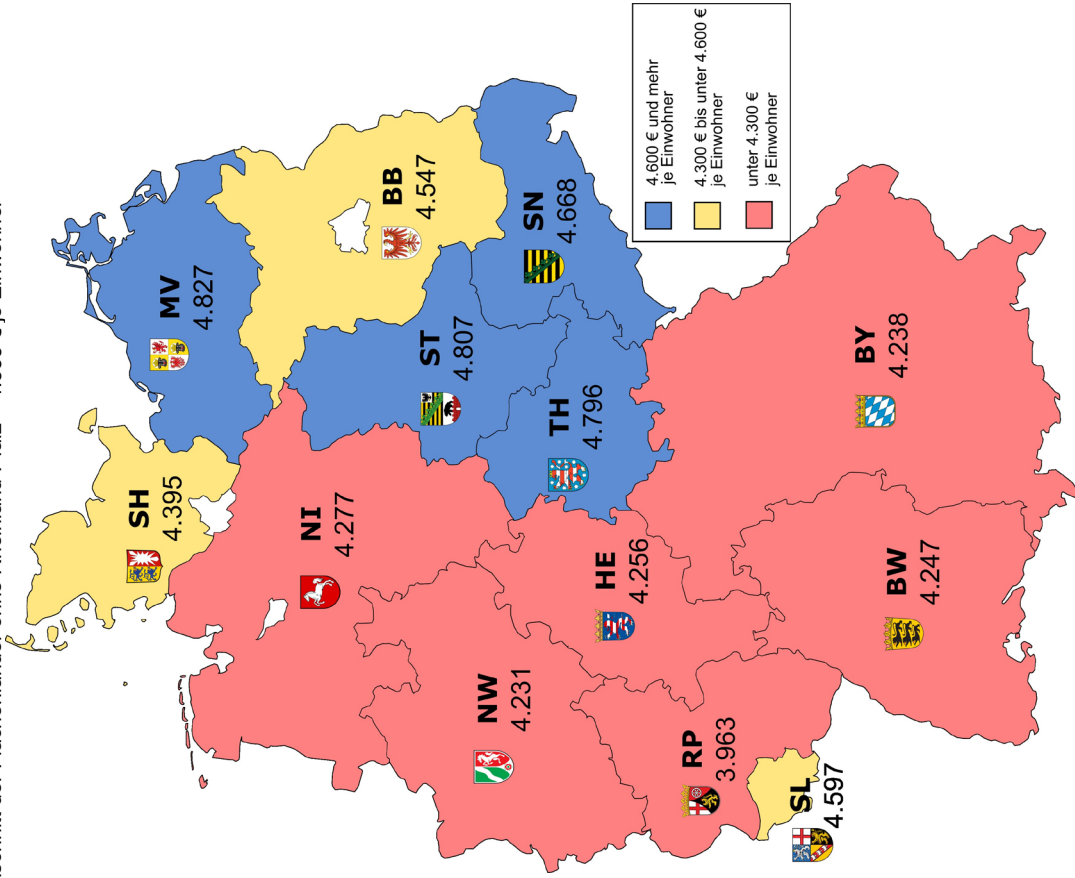
Finanzierungssalden 2022 in € je Einwohner

Durchschnitt der Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz = 83 € je Einwohner



Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich¹⁾

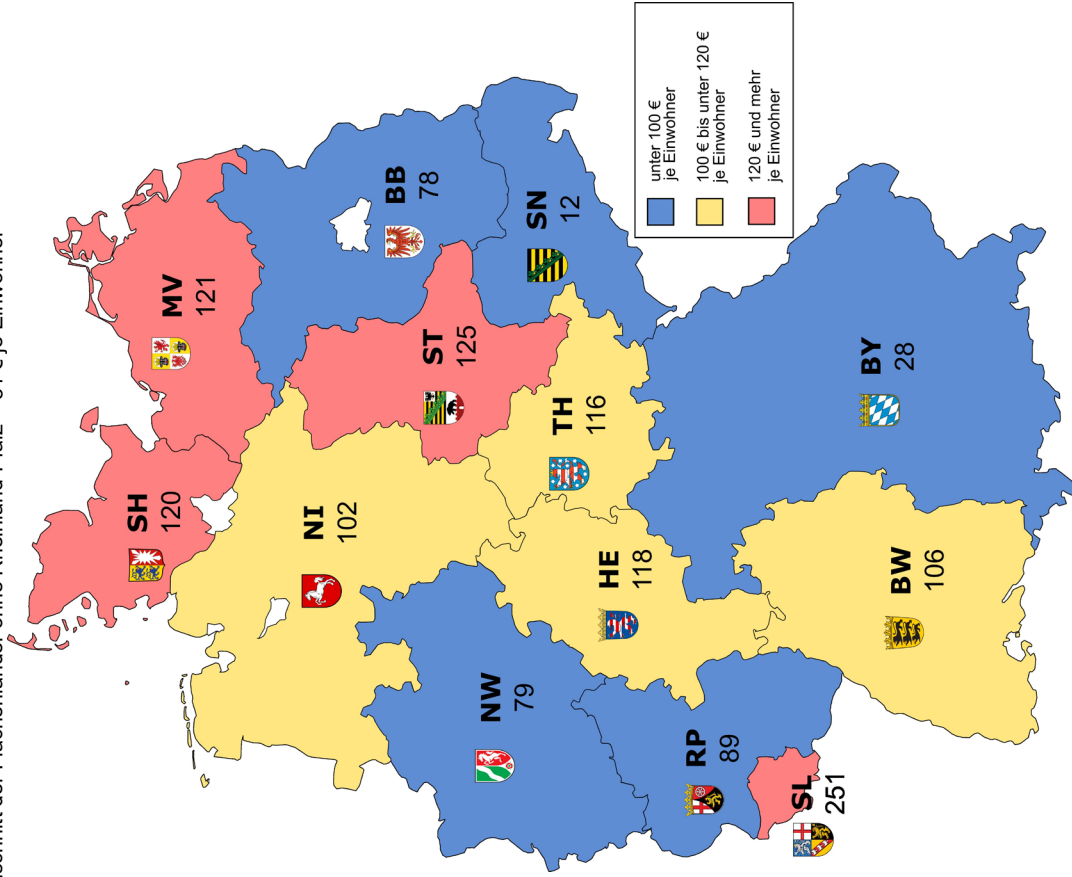
Durchschnitt der Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz = 4.335 € je Einwohner



¹⁾ Inkl. Zu- und Abschläge im Finanzkraftausgleich, Bundesergänzungszuweisungen, Kfz-Steuerkompensation.

Zinsausgaben 2022 in € je Einwohner

Durchschnitt der Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz = 84 € je Einwohner



Schulden zum 31. Dezember 2022 in € je Einwohner

Durchschnitt der Flächenländer ohne Rheinland-Pfalz = 5.905 € je Einwohner

