

Es gilt das gesprochene Wort

Sperrfrist: Redebeginn

Plenarsitzung 23. August 2017

TOP 4 bis 7 Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2015

Mündliche Berichterstattung durch den Vorsitzenden der Rechnungsprüfungskommission, Dr. Adolf Weiland, MdL

Anrede

Mit der heutigen Befassung des Landtags findet das Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2015 seinen Abschluss.

Mit der Entlastung wird u. a. zum Ausdruck gebracht, dass das Haushaltsgebaren der Landesregierung gebilligt wurde und sie ihrer politischen Verantwortung dem Landtag gegenüber gerecht geworden ist. Insoweit wird unter den Haushalt, für den Rechnung gelegt wurde, ein formeller Schlussstrich gezogen.

Für das diesjährige Verfahren hat die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017 besondere Bedeutung. Danach ist das Landeshaushaltsgesetz 2014/2015 wegen der Überschreitung der Kreditobergrenze teilweise verfassungswidrig. Die Zuführungen an den Pensionsfonds hätten nicht als Darlehen und damit nicht als Investitionsausgaben qualifiziert werden dürfen. Diese Entscheidung

und die damit verbundenen Folgerungen dürfen bei den Beratungen zum Entlastungsverfahren nicht außer Acht bleiben.

Die Ministerin der Finanzen hat das Verfahren mit Schreiben vom 9. Dezember 2016 eingeleitet. Mit diesem hat sie die Haushaltsrechnung und die Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2015 vorgelegt sowie beantragt, die Landesregierung zu entlasten. Auf dieser Basis sowie auf Grundlage des Jahresberichts 2017 des Rechnungshofs und der Stellungnahme der Landesregierung hierzu hat die Rechnungsprüfungskommission zusammen mit dem Rechnungshof und Vertretern der Ministerien und der Staatskanzlei an drei Sitzungstagen im Juni 2017 Beschlussempfehlungen für den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags erarbeitet. Die Beschlussempfehlung und der Bericht liegen Ihnen als Drucksache 17/3800 vor.

Die insgesamt fünf Punkte umfassende Beschlussempfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses wurde in dessen Sitzung am 17. August 2017 gefasst. Der Beschluss erging in vier Punkten einstimmig. Hinsichtlich der Entlastung der Landesregierung kann sich die Beschlussempfehlung nur auf die Zustimmung der regierungstragenden Fraktionen SPD, FDP und Bündnis90/Die Grünen stützen. Die Fraktion der CDU und die

Fraktion der AfD lehnten die Entlastung der Landesregierung ab.

Sehr geehrte Damen und Herren,

Grundlage für die Aussprache bildete der Beitrag **“Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung“**, in dem der Rechnungshof wesentliche Kennzahlen zur Haushaltsanalyse zusammengestellt hat. Einige Kennziffern hat der Rechnungshof, wie auch dem Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses zu entnehmen ist, einer ergänzenden Bewertung zugeführt. Dies war erforderlich, weil der Verfassungsgerichtshof bestätigt hat, dass die Zuführungen an den Pensionsfonds nicht als Investitionsausgaben hätten qualifiziert werden dürfen.

Wir haben damit die besondere Situation, dass der Maßstab, auf dessen Grundlage der Rechnungshof und der Landtag die ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung prüfen soll, verfassungswidrig und nichtig und somit rechtlich von Anfang an unwirksam war. Streng genommen war also zu prüfen: Ist eine ordnungsgemäße Haushaltsführung in einem verfassungswidrigen, also nicht ordnungsgemäßen Haushalt überhaupt möglich? Das ist eine logisch nicht lösbare Frage. Sie ist - wenn überhaupt - nur pragmatisch zu lösen, indem man die Frage nach der Verfassungswidrigkeit auszublenden versucht.

Das wiederum ist bei der Betrachtung maßgeblicher Kennziffern nur bedingt möglich.

Das vorausgeschickt, darf ich auf einige Daten näher eingehen:

- Die **laufende Rechnung**, das ist vereinfacht ausgedrückt der konsumtive Haushaltsteil, hätte im Jahr 2015 bei einem zutreffenden Nachweis der Transaktionen mit Bezug zum Pensionsfonds als nicht-investive Ausgaben und Einnahmen mit einem **Fehlbetrag von über 120 Mio. €** abgeschlossen.
- An Investitionsausgaben weist die Haushaltsrechnung 2015 für den Kernhaushalt insgesamt fast 1,5 Mrd. € aus. Hieraus resultiert eine **Investitionsquote** von 9,5 %. Werden die Investitionsausgaben um die Zuführungen an den Pensionsfonds bereinigt, also um mehr als 560 Mio. € gemindert, ergibt sich eine Quote von lediglich **5,9 %**. Selbst wenn die Investitionen der Landesbetriebe von weniger als 0,3 Mrd. € hinzugerechnet werden, bleibt die Quote des Landes unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer von 9,8 %.
- Wegen unzureichender Eigenfinanzierungsmittel wurden zum Haushaltsausgleich **neue Schulden von 648 Mio. €** - davon 568 Mio. € für den Kernhaushalt und 80 Mio. € per saldo für die Landesbetriebe - aufgenommen. Dadurch stieg der **Gesamtschuldenstand** bis Ende 2015 auf **38,1 Mrd. €**.

Anzumerken ist, dass 2016 der Haushalt erstmals seit der Finanzreform 1969 mit einer Netto-Tilgung abschloss. Diese betrug über 320 Mio. €.

- Wird der von der Landesregierung im Juli 2017 eingebrachte und heute in der Ersten Lesung beratene Gesetzentwurf zur **Auflösung des Pensionsfonds** vom Landtag beschlossen, reduziert sich der Schuldenstand rein rechnerisch bzw. buchhalterisch voraussichtlich um 4,8 Mrd €. Denn der Forderungsübergang an das Land mitsamt Schuldscheinen führt zum Erlöschen entsprechender Forderungen, da Schuldner und Gläubiger zusammenfallen.

Dennoch bleibt die Verschuldung auf einem überdurchschnittlich hohen Niveau. Nach einer Dokumentation des Bundesfinanzministeriums „über den Schuldenstand der Länder ...“ lag Rheinland-Pfalz 2015 mit einer **Pro-Kopf-Verschuldung von 7.971 €** um fast 41 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer. In diesen Vergleich waren die Schulden des Landes beim Pensionsfonds und der Versorgungsrücklage nicht einmal einbezogen.

- Die hohe Verschuldung geht mit einer überdurchschnittlich hohen **Zinsbelastung** einher. Mit **204 € je Einwohner** lag Rheinland-Pfalz um mehr als 29 % über dem Durchschnittswert der Flächenländer.

- Die **verfassungsrechtliche Kreditobergrenze** wurde 2015 im Haushaltsvollzug unterschritten. Dies gilt jedoch nicht, wie bereits ausgeführt, für den Haushaltsplan.
- Das **strukturelle Defizit** lag Ende 2015 bei **234 Mio. €**. Damit wurde das nach der Planung erwartete Defizit erheblich unterschritten. Hierzu trug auch bei, dass die Zinsausgaben um 286 Mio. € unter den Ansätzen blieben. Für 2016 wurde nach den vorläufigen Rechnungsergebnissen ein strukturelles Defizit von über 300 Mio. € errechnet.

Nach den Angaben in der aktuellen Finanzplanung müssen 2017 bis 2020 Konsolidierungsbeiträge von 440 Mio. € erwirtschaftet werden, um den Haushalt entsprechend den Vorgaben der neuen Schuldenregel spätestens 2020 strukturell - also ohne Kredite - auszugleichen und zudem einen „Sicherheitspuffer“ zu realisieren. Davon sollen 280 Mio. € u. a. durch Einsparungen bei Personalausgaben, Minderausgaben für Zinsen und Einnahmeverbesserungen erbracht werden. Noch nicht mit konkreten Festlegungen versehen ist dagegen ein zu erwirtschaftender Betrag von 160 Mio. €.

Bei der Konsolidierungsplanung sollte zudem bedacht werden, dass zurückgestellte notwendige Investitionen und erforderliche Unterhaltungs- sowie Instandsetzungsausgaben u. a. für Gebäude, Brücken und Straßen ein verdecktes Finanzierungsdefizit darstellen, das künftige Haushalte belastet. Zudem sind die

steigenden Versorgungsausgaben durch strukturelle Einnahmen und/ oder Einsparungen in anderen Ausgabenbereichen zu decken.

In der Rechnungsprüfungskommission bestand Einvernehmen, dass zur Sicherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit des Landes sowie zur Einhaltung der vorgenannten Vorgaben die beschlossenen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung konsequent umgesetzt und noch offene Handlungsfelder möglichst bald durch konkrete Festlegungen geschlossen werden sollen. Auch sollten bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung das Ziel einer Verringerung der Neuverschuldung konsequent weiterverfolgt und eine schrittweise Rückführung der Verschuldung angestrebt werden.

Im Folgenden möchte ich auf einen weiteren Beratungspunkt, insbesondere wegen der daraus gezogenen Schlussfolgerungen, näher eingehen:

Am Beispiel des **Kulturbaus „Forum Confluentes“ der Stadt Koblenz** zeigte der Rechnungshof auf, dass zumindest ein Teil der finanziellen Probleme auf Faktoren zurückzuführen ist, die von der Stadt beeinflussbar waren. So trug das Projekt einschließlich Maßnahmen im städtischen Umfeld mit Kosten von 95 Mio. € zu einem deutlichen Anstieg der kommunalen Schulden und einer weiteren Einschränkung des bereits begrenzten

finanziellen Handlungsspielraums bei. Dennoch waren die Maßnahmen mit über 19 Mio. € gefördert worden.

Bedenken des Rechnungshofs hinsichtlich der mangelnden Wirtschaftlichkeit, die er bereits vor Baubeginn geäußert hatte, wurden nicht aufgegriffen. Die Kommunalaufsicht hat auch den Erhaltungsbedarf der städtischen Infrastruktur, der sich allein im Bereich der Brücken 2011 auf 150 Mio. € belief, nicht in die Beurteilung der Haushaltslage und der dauernden Leistungsfähigkeit einbezogen.

Aus alledem hat die Rechnungsprüfungskommission allgemeine Beschlussempfehlungen abgeleitet, die weitgehend gesetzliche und zuwendungsrechtliche Normen widerspiegeln. U. a. sollte darauf hingewirkt werden, dass Kommunalaufsichtsbehörden Kredite für Investitionsprojekte, die mit der dauernden Leistungsfähigkeit nicht im Einklang stehen, nur bei Vorlage nachvollziehbarer Gründe für die Zulassung von Ausnahmen genehmigen. In Zuwendungsverfahren sollte darauf geachtet werden, dass Investitionen insbesondere bei Kommunen, bei denen eine Überschuldung droht und eine stetige Aufgabenerfüllung nicht sichergestellt ist, auf das Notwendige beschränkt werden.

Sehr intensiv wurde von der Rechnungsprüfungskommission erneut der Punkt „**Entgeltvereinbarungen für Leistungen der Eingliederungshilfe in Werkstätten für behinderte Menschen**“ beraten. Nicht zuletzt aufgrund der Medienberichte in den letzten Tagen ist darauf einzugehen.

Bereits im Jahresbericht 2015 hatte der Rechnungshof unter Hinweis auf den hohen Anstieg der Betreuungskosten festgestellt, dass die vereinbarten Tagessätze deutlich über dem Durchschnitt anderer Länder lagen. Bei einer Orientierung dieser Sätze am Länderdurchschnitt hätten allein 2011 rechnerisch Ausgaben des Landes und der Kommunen von über 30 Mio. € vermieden werden können. Entgelte waren gewährt und angepasst worden, ohne dass Werkstattträger ihre Aufwendungen nachweisen mussten. Im Unterschied zu allen anderen Ländern war ein Rahmenvertrag für Rheinland-Pfalz nicht geschlossen worden. Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen bestanden nicht. Von der Möglichkeit, eine Rechtsverordnung zu erlassen, war ebenfalls nicht Gebrauch gemacht worden.

Über die entsprechende **Rechtsverordnung** hat der Ministerrat dann in seiner Sitzung am 6. Juni 2017, wenige Tage vor der ersten Sitzung der RPK, abschließend entschieden. Zu bemerken ist, dass eine vorherige Unterrichtung des Landtags über den Verordnungsentwurf nicht erfolgt ist. Dies entspricht nicht der zwischen Landtag und Landesregierung gemäß Arti-

kel 89 b der Landesverfassung geschlossenen Vereinbarung. Hierin (Ziffer IV.1) ist die Pflicht der Landesregierung geregelt, den Landtag über Verordnungsentwürfe von erheblicher landespolitischer und finanzieller Bedeutung zu unterrichten. Eine Unterrichtung vor der Verabschiedung der Rechtsverordnung insbesondere im Hinblick auf die landespolitische Bedeutung und die finanziellen Auswirkungen war deshalb geboten, ist aber unterblieben.

Ob in der Rechtsverordnung sachgerechte Personalschlüssel festgelegt wurden, wie im vergangenen Jahr vom Landtag gefordert, erscheint fraglich. Der Rechnungshof jedenfalls gelangte zu der Auffassung, dass die Beibehaltung von teilweise seit 1985 geltenden Personalschlüsseln nicht sachgerecht sei und weiterhin zu Mehrausgaben für das Land führe.

Zu den bei Sozialgerichten anhängigen Klageverfahren, mit denen das Land feststellen lassen möchte, dass ihm ein uneingeschränktes **Prüfungsrecht** hinsichtlich Wirtschaftlichkeit und Qualität der erbrachten Leistungen zustehe und ihm nach Aufforderung die notwendigen Unterlagen vorzulegen seien, gab es in den vergangenen Tagen zahlreiche Medienberichte.

Hier stehen wir vor der Situation, dass die Landesregierung in ihrer Rechtsverordnung ein anlassbezogenes Prüfungsrecht

festschreibt, im Widerspruch dazu mit ihren Klagen aber ein anlassloses Prüfungsrecht durchsetzen will.

Neben der Berichterstattung über die Ergebnisse der Gerichtsentscheidungen umfasst die Beschlussempfehlung der Rechnungsprüfungskommission auch die Forderung, weiterhin auf eine Minderung der Tagessätze um entfallene Kostenbestandteile hinzuwirken.

Unabhängig hiervon stellt sich, wie schon im vergangenen Jahr erneut die Frage, ob angesichts des hohen Kostenanstiegs, der überdurchschnittlich hohen Tagessätze und der bisher unterlassenen Prüfungen des Sozialhilfeträgers nicht eine „trägerferne“, neutrale Einrichtung mit entsprechenden Prüfungsrechten im Bereich der Eingliederungshilfe ausgestattet werden sollte. Diese Frage hat die Rechnungsprüfungskommission einstimmig bereits im vergangenen Jahr beantwortet. Sie hat empfohlen, den Trägern der Sozialhilfe zustehende Prüfrechte gegenüber Dritten im Zusammenhang mit Rechtsvorschriften oder Verträgen des SGB XII dem Rechnungshof ergänzend einzuräumen. Hierzu darf ich auf die Vorlage 17/169 verweisen. Diese Empfehlung wurde von den Kommissionsmitgliedern in der diesjährigen Sitzung ausdrücklich und wiederum einstimmig bekräftigt. Die Landeshaushaltsordnung wurde als geeigneter Regelungsort für die Normierung der Prüfrechte benannt.

Angesichts eines Ausgabevolumens von über 200 Mio. € und im Interesse einer effektiven Kontrolle eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes zugunsten der behinderten Mitbürgerinnen und Mitbürger sowie im Sinne der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler ist es dringend geboten, dem Rechnungshof systematische und vergleichende Prüfungen bei den Leistungserbringern zu ermöglichen. Die einstimmige Empfehlung der Rechnungsprüfungskommission sollte daher zeitnah umgesetzt werden.

Ich darf in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass der Landtag von Schleswig-Holstein im Juni 2016 eine Regelung beschlossen hat, nach der dem dortigen Landesrechnungshof ein ergänzendes Prüfungsrecht eingeräumt wurde. In Mecklenburg-Vorpommern haben die Fraktionen der SPD und CDU im März 2017 einen entsprechenden Gesetzentwurf eingebracht.

Im Übrigen ist zu erwarten, dass sich die möglichst zügige Umsetzung der einstimmigen Empfehlung der Rechnungsprüfungskommission positiv auf die Erfolgsaussichten der Klagen zur Durchsetzung eines anlasslosen Prüfrechts auswirken wird.

Lassen Sie mich mit einigen Worten des Dankes schließen.

Mein besonderer Dank gilt dem Rechnungshof, heute vertreten durch Präsident Berres.

Herr Berres, auch von dieser Stelle noch einmal alles Gute für Ihr neues Amt und auf gute Zusammenarbeit.

Zu nennen ist Herr Präsident a. D. Behnke, der den Jahresbericht 2017 noch mit beschlossen hat und zwischenzeitlich in den Ruhestand getreten ist. An ihn auch von dieser Stelle ein Wort des Dankes und alle guten Wünsche für den nun begonnenen neuen Lebensabschnitt.

Ein Wort des Dankes gilt Herrn Vizepräsident Prof. Dr. Kopf, der in den Sitzungen der Rechnungsprüfungskommission Herrn Behnke vertreten hat,

sowie allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Rechnungshofs.

Ihre Arbeit und die Ergebnisse der Rechnungsprüfung sind für eine wirksame Budgetkontrolle durch den Landtag unverzichtbar.

Danken möchte ich auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Landtagsverwaltung, der Staatskanzlei und der Ressorts der Landesregierung.

Zudem gilt mein Dank den Kolleginnen und Kollegen der Rechnungsprüfungskommission sowie des Haushalts- und Finanzausschusses. Die Beratungen wurden stets sachlich, ernsthaft und kollegial geführt. Dafür danke ich Ihnen.

