

Mitteilung

des Rechnungshofs

Denkschrift 2017 zur Haushaltsrechnung 2015 (vgl. Drucksache 16/2400)

hier: Beitrag Nr. 10 – Einnahmen beim Landesbetrieb Forst Baden-Württemberg aus Nebennut- zungen, Vermietung und Verpachtung (Kapitel 0833)

Anlage zum Schreiben des Rechnungshofs vom 20. Juli 2017, Az. P-0451.12-17.16:

Die Erträge aus forstuntypischen Nebennutzungen, Vermietung und Verpachtung, sind vom Wirtschaftsbetrieb Forst zu trennen und vollständig als Einnahmen im Staatshaushaltsplan auszuweisen.

Die Verwaltung nicht-forstlicher Nutzungen ist unzureichend und sollte zu einem Management nicht-forstlicher Nutzungen aufgebaut werden. Hierzu muss die IT-Unterstützung verbessert und ein Controlling als eigener Bereich eingeführt werden.

Entgelte sollten systematisch und transparent festgelegt und zeitnah angepasst werden.

1 Ausgangslage

Der Landesbetrieb Forst Baden-Württemberg (ForstBW) bewirtschaftet den Staatswald und verwaltet unter anderem alle Nutzungen der Grundstücke, die in seiner Verantwortung stehen. Dabei handelt es sich um Nutzungsarten, wie z. B. die Vermietung von Wohnungen und Hütten, die Verpachtung von Grundstücken zum Betrieb von Steinbrüchen und Deponien, die Gestattung des Baus und Betriebs von Windenergie- und Funkanlagen.

ForstBW wählt die Vertragspartner aus, entscheidet über den Inhalt der Verträge und wickelt die Aufgaben im laufenden Vertragsverhältnis ab. Dazu gehört auch, die Nutzungsentgelte zu vereinbaren, einzunehmen, zu buchen und anzupassen.

Die zu schließenden Verträge sind meist Dauerschuldverhältnisse. Sie sind unter dem Gesichtspunkt langer Bindung, möglicher Preisentwicklung, Haftung, Beendigung usw. zu schließen und dauerhaft zu verwalten.

Die Erträge aus den geprüften Nutzungen stiegen in den letzten Jahren stetig und lagen 2015 etwa bei 9 Mio. Euro.

Tabelle 1: Entwicklung der Erträge des Landesbetriebs aus Nebennutzungen, Vermietung und Verpachtung¹

| Erträge aus | 2015 (in Euro) | Veränderung 2015 zu 2013 (in Prozent) |
|--|-------------------|---|
| Erstattung Wegeunterhaltungskosten | 74.242 | +2 |
| Nebennutzung, Nebenbetrieb neue Geschäftsfelder | 868.790 | +36 |
| Vermietung von Erholungseinrichtungen | 139.577 | -13 |
| Jagdrecht | 985.552 | -7 |
| Verpachtung von Steinbrüchen, Deponien und Abbauland | 3.561.593 | +21 |
| Vermietung und Verpachtung sonstige Objekte | 1.176.796 | -11 |
| Fischwasserpacht | 386.296 | +4 |
| Landwirtschaftliche Flächen | 113.449 | -1 |
| Gestattung von Versorgungsleitungen und Tele- kommunikations-Linien | 343.912 | +235 ² |
| Gestattung von Funkanlagen | 473.974 | +3 |
| Vermietung von Wohnungen, Gebäuden und Hütten | 362.632 | +11 |
| Gestattung von Windkraftanlagen | 270.593 | +176 |
| Gestattung von sonstigen Erneuerbare-Energie- Anlagen | 90.966 | +431 |
| | 8.848.372 | +15 |

¹ Die Daten bei ForstBW enthielten viele Fehlzugeordnungen. Daher kann die tatsächliche Höhe der Erträge je Nutzungsart nicht genau dargestellt werden.

² Einmalige Entgelte je Fall. Die Entgeltentwicklung ist durch Fehlzugeordnungen beeinflusst.

Die Erträge werden – insbesondere wegen des Ausbaus der Windkraft auf Forstflächen – weiter steigen.

Der Landesbetrieb ForstBW verfügt über kein in Stellenplänen geführtes Personal. Für den Landesbetrieb wird Personal aus Kapitel 0801, 0831, 0306, 0307 sowie der Unteren Forstbehörden bei den Stadt- und Landkreisen tätig.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Darstellung und Verwendung von Erträgen

ForstBW stellt als Landesbetrieb einen Wirtschaftsplan auf. Der Saldo aus den geplanten Erträgen und den geplanten Aufwendungen stellt die Basis für den Zuführungs-/Ablieferungsbetrag dar, der in den Staatshaushaltsplan aufgenommen wird.

In seinen Wirtschaftsplänen hat ForstBW die Erträge für nicht-forstliche Nutzungen sehr zurückhaltend und damit im Ergebnis deutlich zu niedrig ausgewiesen. Die tatsächlich erzielten Erträge waren 2013 bis 2015 jährlich um 2,4 Mio. Euro bis 3,5 Mio. Euro höher als in den Erläuterungen zum Erfolgsplan dargestellt.

Im letzten von der Finanzkontrolle betrachteten Jahr waren die Einnahmen tatsächlich mehr als 40 Prozent höher als die im Wirtschaftsplan dargestellten zu erwartenden Einnahmen.

Tabelle 2: Erträge aus nicht-forstlichen Nutzungen (in Mio. Euro)

| Vergleich Wirtschaftsplan und Ergebnis | | | |
|--|------|------|------|
| | 2013 | 2014 | 2015 |
| Wirtschaftsplan | 5,3 | 5,3 | 5,3 |
| Ergebnis | 7,7 | 8,1 | 8,8 |
| Differenz | 2,4 | 2,8 | 3,5 |

Die gegenüber der Planung höheren tatsächlichen Erträge flossen entsprechend der für Landesbetriebe geltenden Systematik im jeweiligen Jahr nicht dem Landeshaushalt zu, Sie verblieben bei ForstBW und wurden als erwirtschaftete Überschüsse ausgewiesen. Der Landesbetrieb konnte sie für Mehrausgaben gegenüber dem Wirtschaftsplan im laufenden Jahr oder zum Aufbau von Rücklagen verwenden.

Im Staatshaushaltsplan 2017 weist das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz in den Erläuterungen zu den kumulierten Positionen des Wirtschaftsplans das vorläufige Ist-Ergebnis für das vorletzte Jahr aus. Außerdem weist der Wirtschaftsplan eine Auflösung von Rücklagen aus. Aber auch für diesen Haushaltsplan wurden die Einnahmen zu niedrig geplant, nämlich um 1,5 Mio. Euro.

Soweit es sich bei den Erträgen des Landesbetriebs um Erlöse aus forstuntypischen Nebennutzungen oder dauerhafter Vermietung und Verpachtung handelt, ist die Zuordnung zum Landesbetrieb systemwidrig. Die Einnahmen daraus sind dem Landeshaushalt vollständig zuzuführen.

2.2 Management nicht-forstlicher Nutzungen

2.2.1 IT-Unterstützung

ForstBW erfasst die Vertragsverhältnisse in seinem IT-Fachverfahren FOKUS2000. Dieses ist jedoch für ein aktives Management nur bedingt geeignet. Die Daten aus verschiedenen Quellen müssen manuell abgeglichen und zusammengestellt werden.

ForstBW hat bisher keine systematische Übersicht über die landesweit bestehenden Pachtverträge bei nicht-forstlichen Nutzungen. Das Fachverfahren weist 6.000 Vertragsverhältnisse aus. Die Daten sind jedoch nicht verlässlich. Teilweise sind ungültige Verträge nicht als solche gekennzeichnet. Verträge mit wechselnden Zahlbeträgen sind nicht erfasst. Zum Beispiel sind nur 26 von 63 Pachtverträgen für Steinbrüche erfasst, obwohl diese mit hohen Erlösen verbunden sind.

Das für die Buchung der Erlöse zur Verfügung stehende Gliederungssystem nach Vertragstypen ist ungeeignet. In einzelnen Bereichen ist es sehr detailliert. Die wichtigsten nicht-forstlichen Nutzungsarten wurden hingegen nur unter einem Sammelposten erfasst, wie z. B. die Verpachtung von Grundstücken zum Betrieb von Steinbrüchen oder die Gestattung des Baus und Betriebs von Windenergie- und Funkanlagen. Bei wirtschaftlichen Hauptfällen ist besser zu differenzieren.

Auch Verwaltungskosten sind mit der derzeitigen Struktur der Kosten- und Leistungsrechnung nicht ermittelbar.

Das Fachverfahren verfügt zudem weder über eine systematische Überwachung, noch besteht ein Überblick über die Laufzeiten und Anpassungsfristen für Entgelte.

Eine systematische Übersicht über alle geltenden Verträge und ihre finanzielle Bedeutung, Laufzeit usw. ist Voraussetzung für ein effizientes Management.

2.2.2 Controlling

Die bei ForstBW vorhandenen Controllinginstrumente beziehen sich auf die Holzproduktion und die Betreuung des Waldes.

Das Interesse von ForstBW in Bezug auf die nicht-forstlichen Nutzungen ging bisher nicht über die Abwicklung der Einzelverträge hinaus. Die Systeme sind nicht auf die Auswertung dieser Nutzungen ausgerichtet. Es gibt diesbezüglich keine regelmäßigen und standardisierten Berichte. Für eine effiziente Bewirtschaftung der Grundstücke liegen deshalb dafür keine geeigneten Kennzahlen vor.

Außerdem werden die Erlöse bei der Buchung oft fehlerhaft zugeordnet. Dies reichte bis zu 58 Prozent des jeweiligen Jahresbetrags. Auswertungen dieser Daten bilden daher die wirklichen Verhältnisse für die Steuerung nicht ausreichend ab.

2.3 Entgelte

Bei den vereinbarten Entgelten war teilweise nicht dokumentiert und somit nicht nachvollziehbar, ob sie marktgerecht ermittelt wurden.

Kennzahlen oder zumindest dokumentierte Erfahrungswerte für eine optimale Preisgestaltung fehlen. Damit ist nicht gewährleistet, dass Vermögensgegenstände des Landes nur zu ihrem vollen Wert zur Nutzung überlassen werden.

Entgelte können nach den vertraglichen Regelungen meistens nach einer bestimmten Anzahl von Jahren oder anhand von indexabhängigen Klauseln geprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Die Sachbearbeiter für die jeweilige Nutzungsart überwachen die Anpassungen mit manuell geführten Excel-Tabellen.

Entgelte wurden jedoch teilweise nicht oder verspätet angepasst. Zudem waren Entgeltanpassungen oft nicht nachvollziehbar dokumentiert.

Die Verträge weisen meist lange Laufzeiten auf. Nur wenn Entgeltanpassungsklauseln konsequent angewandt und automatisch, systematisch überwacht werden, können die möglichen Einnahmen erzielt werden. ForstBW geht dabei nicht konsequent vor.

3 Empfehlungen

3.1 Einnahmen aus forstuntypischen Nutzungen, Vermietung und Verpachtung im Landeshaushalt getrennt ausweisen

Die Erlöse aus der Überlassung von Landesgrundstücken zur langfristigen nicht-forstlichen Nutzung durch Dritte (wie z. B. Windkraftanlagen, Steinbrüche) sind bekannt und daher in realistischer Höhe zu planen. Sie sind ebenso wie die forstuntypischen Nebennutzungen im Landeshaushalt vom Wirtschaftsbetrieb Forst zu trennen.

Für sie ist bei Kapitel 0833 ein gesonderter Titel neben dem Titel für den Zuführungs-/Ablieferungsbetrag ForstBW auszuweisen. Höhere Ist-Beträge gehen dann in die Haushaltsrechnung ein und stehen dem Landeshaushalt unmittelbar zur Verfügung.

3.2 Management für nicht-forstliche Nutzungen aufbauen

3.2.1 IT-Unterstützung verbessern

Die Verwaltung nicht-forstlicher Nutzungen sollte zu einem Management aufgebaut werden. Das IT-Fachverfahren ist dafür entsprechend anzupassen. Es sollte eine Übersicht über alle bestehenden Vertragsverhältnisse herstellen und diese im Zuge der Vertragsbearbeitung fortschreiben. Für die einzelnen Nutzungsarten sollte es Kennzahlen bieten. Es sollte Entgeltanpassungen unterstützen.

Vertragstypen und Erlösarten sind so zu gliedern, dass sie klar und aussagekräftig sind. Hierzu ist auch die Struktur der Kosten- und Leistungsrechnung zu überarbeiten. Sie sollte so gestaltet sein, dass die Verwaltungskosten aller am Prozess beteiligten Ebenen ermittelt und ausgewiesen werden können.

3.2.2 Nicht-forstliche Nutzungen im Controlling berücksichtigen

Die nicht-forstlichen Nutzungen sollten als eigener Bereich im vorhandenen Controlling von ForstBW aufgebaut werden. Es sind konkrete Vorschläge für notwendige Auswertungen und Berichte zu erarbeiten und landesweit festzulegen, um eine wirtschaftliche Vorgehensweise zu unterstützen.

3.3 Entgelte marktgerecht gestalten

ForstBW muss bei seinen Verträgen sicherstellen, dass mit den jeweils angewandten Verfahren ein marktgerechtes Entgelt vereinbart wird. Dies muss auch im Einzelfall nachvollziehbar dokumentiert werden.

Entgeltanpassungen müssen regelmäßig geprüft und wenn möglich vorgenommen werden. Dies sollte das IT-Fachverfahren unterstützen. Der gesamte Vorgang ist transparent zu dokumentieren.

Die Möglichkeit, für nicht kommerzielle Zwecke entgeltfreie Nutzungen zu gestatten, bleibt unberührt.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz betont, die betreffenden Nutzungen auf Waldflächen des Staatsforstvermögens seien essenzieller Bestandteil des Forstbetriebs. Deshalb sei die Ausweisung der damit verbundenen Einnahmen beim Landesbetrieb ForstBW systemimmanent und sachgerecht.

Das Ministerium trägt vor: „ForstBW ist als Landesbetrieb nach § 26 Landeshaushaltsordnung im Kapitel 0833 des Staatshaushaltsplans mit einem Ablieferungsbetrag veranschlagt. Erwirtschaftete Überschüsse, die vom Finanzministerium nicht zur Bildung betrieblich notwendiger Rücklagen genehmigt werden, fließen dem Landeshaushalt in voller Höhe zu. Da für den Forstbetrieb bisher keine Zuführungen vorgesehen sind, kann sich ForstBW entgegen der Darstellung des Rechnungshofs durch eine vorsichtige Veranschlagung potenzieller Einnahmen keine „Mittel verschaffen“. Die notwendigen Ressourcen müssen vielmehr in vollem Umfang von ForstBW selbst erwirtschaftet werden.“

Das Ministerium ist der Auffassung, dass es im Interesse des Landeshaushalts richtig ist, über die Verwendung der Überschüsse, die über die in der Mittelfristigen Finanzplanung festgelegte Ablieferung hinausgehen, erst dann zu entscheiden, wenn diese tatsächlich erwirtschaftet wurden.

ForstBW legt dem Finanzministerium für jeden Jahresabschluss die vorgeschriebene Bilanz mit Gewinn- und Verlustrechnung zur Genehmigung vor.

Der Vorwurf, ForstBW hätte sich durch eine bewusst zu niedrige Einnahmeerwartung größere Spielräume in den Ausgaben verschafft, entbehrt jeder Grundlage und wird vom Ministerium entschieden zurückgewiesen. Der Landesbetrieb hält sich streng an die im Leitfaden für Landesbetriebe festgelegten Vorgaben und Abläufe.“

Weiter wird dargelegt, Entgeltanpassungen würden regelmäßig geprüft und gegebenenfalls vorgenommen. Das Ministerium wolle die Empfehlungen des Rechnungshofes hierzu ebenso wie zur Dokumentation, zum Controlling und zur Kosten- und Leistungsrechnung aufgreifen und bei der Weiterentwicklung der Fachverfahren bzw. im Zuge der anstehenden Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts für den Staatswald umsetzen.