



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2017

Wesentliche Prüfungsergebnisse

Impressum:

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

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Wesentliche Prüfungsergebnisse

Nr. 1 Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2014

Der Rechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung

- keine wesentlichen Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung 2014 und den Büchern sowie in anderen Nachweisen aufgeführten Beträgen und Angaben festgestellt, die für die Entlastung von Bedeutung sein können,
- keine wesentlichen Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht belegt waren.

Nr. 2 Abwicklung des Landeshaushalts 2014

Die Haushaltsrechnung 2014 schloss mit einem Finanzierungsdefizit von mehr als 615 Mio. € ab. Zur Schließung der Deckungslücke wurden - wie in den Vorjahren - Kredite aufgenommen.

Die bereinigten Gesamtausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 5,8 %.

Die Ausgabereste - brutto - erhöhten sich 2014 um 49,5 Mio. € auf fast 1,1 Mrd. €. Zur Finanzierung der Ausgabereste wurde ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet.

Die Bruttokreditaufnahmen für den Landeshaushalt einschließlich Umschuldungen und für die Betriebshaushalte von insgesamt mehr als 7,4 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

Nr. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - unverändert: hoher Schuldenstand und überdurchschnittliche Zinsbelastung -

Das hohe Steueraufkommen trug 2014 dazu bei, dass die laufende Rechnung mit einem Überschuss von 384 Mio. € abschloss. Dennoch reichten die Eigenfinanzierungsmittel nicht aus, um alle Ausgaben zu decken. Allein zum Ausgleich des Kernhaushalts waren neue Schulden von 616 Mio. € notwendig. Hinzu kamen Kredite von 138 Mio. € für die Landesbetriebe.

Bis Ende 2014 stieg die Gesamtverschuldung des Landes auf nahezu 37,5 Mrd. €. Mit 8.157 € überschritt die Pro-Kopf-Verschuldung den Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.795 €) um 40,8 %.

Die Zinsausgaben verringerten sich infolge des historisch niedrigen Zinsniveaus auf 950 Mio. €. Sie überstiegen die neuen Schulden des Kernhaushalts um mehr als 333 Mio. €. Mit 237 € je Einwohner lagen die Zinsausgaben des Landes um mehr als 38 % über dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer.

Die Zuwächse bei den als konjunkturneutral angesehenen Steuereinnahmen, das günstige Zinsniveau und moderate Personalausgabensteigerungen trugen mit dazu bei, dass sich das strukturelle Defizit bis Ende 2014 auf 388 Mio. € verringerte. Zu dessen vollständigem Abbau bis 2020 und zur Realisierung eines "Sicherheitspuffers" sind noch konkrete Konsolidierungsmaßnahmen zu beschließen und umzusetzen. Den "offenen Handlungsbedarf" ab 2017 bezifferte die Landesregierung auf 420 Mio. €.

Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2020 erwartet die Landesregierung einen Gesamtschuldenstand von fast 40 Mrd. €. Daraus ergeben sich für den Landeshaushalt und die Landesbetriebe auch bei einem niedrigen Zinsniveau langfristig erhebliche Belastungen durch den Schuldendienst.

**Nr. 4 Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und bei der Europäischen Union
- unwirtschaftliche Veranstaltungen und nicht rechtskonforme Bargeldverwaltung -**

Eigenveranstaltungen hätten wirtschaftlicher und sparsamer durchgeführt werden können.

Die Organisation von Veranstaltungen Dritter ohne unmittelbaren Landesbezug war nicht Aufgabe der Landesvertretung.

Bei der Verwaltung von Bargeldbeständen wurden elementare Anforderungen an die Kassensicherheit nicht beachtet.

**Nr. 5 Ausgleichszahlungen im Ausbildungsverkehr
- zwingende bundesrechtliche Vorgaben nicht beachtet -**

Verkehrsunternehmen haben einen gesetzlichen Anspruch auf finanziellen Ausgleich für die vergünstigte Beförderung von Personen in der Ausbildung. Das Land regelte diesen mit fast allen Verkehrsunternehmen von 2007 bis 2013 abweichend von zwingenden bundesrechtlichen Vorgaben durch Verträge. Diese waren rechtswidrig.

In den vertraglich nicht geregelten Fällen gewährte das Land Ausgleichsleistungen weiterhin auf der Grundlage des Bundesrechts. Die für die Berechnung maßgebende Landesverordnung über die anzusetzenden Kosten der Verkehrsunternehmen war seit 1995 nicht mehr angepasst worden und daher ebenfalls rechtswidrig.

Für eine Abweichung von den bundesrechtlichen Bestimmungen hätte es bereits 2007 eines Landesgesetzes bedurft. Die Exekutive war auch nicht im Vorgriff auf eine landesgesetzliche Regelung befugt, Festlegungen zu treffen, die dem Parlament vorbehalten sind.

**Nr. 6 Besteuerung von landwirtschaftlichen Einkünften
- Aufklärung der Besteuerungsgrundlagen und Steuerfestsetzungen mangelbehaftet -**

Landwirte kamen ihren Erklärungspflichten häufig nur unzureichend nach. Die gebotene Überprüfung und Aufklärung offener Fragen durch die Steuerverwaltung fand oftmals nicht statt.

Infolge unzutreffender Rechtsanwendungen unterblieben in den vom Rechnungshof überprüften Fällen Steuerfestsetzungen von mehr als 540.000 €. Davon konnten 248.000 € durch Änderung der Steuerbescheide nacherhoben werden. Besteuerungsgrundlagen von 1,3 Mio. € waren nicht im gebotenen Umfang aufgeklärt worden.

Ein Abgleich mit Informationen der Landwirtschaftsverwaltung über gewährte Subventionen und bewirtschaftete Flächen findet nicht statt, obwohl er seit Jahren gesetzlich vorgeschrieben ist.

Regelungen der Steuerverwaltung zur Berücksichtigung pauschaler Betriebsausgaben bei der Ermittlung der Gewinne von Weinbaubetrieben stehen mit den gesetzlichen Vorgaben nicht im Einklang. Die Berechnungsmethoden sind äußerst komplex und sehr fehleranfällig.

**Nr. 7 Bewertung von Grundbesitz durch die Finanzämter
- praktiziertes Verfahren begünstigt Steuerausfälle -**

Vielfach war nicht sichergestellt, dass Finanzämter bei den Bedarfsbewertungen von Grundbesitz für Zwecke der Erbschaft- und Schenkungsteuer die aktuellen Verhältnisse berücksichtigten.

Außerdem wandten die Finanzämter bei der Wertermittlung von Ein- und Zweifamilienhäusern das gesetzlich vorgesehene Vergleichswertverfahren nicht an. Der Bewertung von Eigentumswohnungen legten sie es nur in 60 % der Fälle zugrunde. Hierzu trug auch eine mangelnde IT-Unterstützung bei.

Die für Wohnungseigentum festgestellten Bedarfswerte waren tendenziell zu niedrig. Oftmals unterschritten sie die Kaufpreise um mehr als 20 %.

Die überschlägig ermittelten Grundstückswerte, die für die Entscheidung über die Durchführung eines Verfahrens zur Bedarfsbewertung maßgebend sind, waren häufig zu gering.

**Nr. 8 Neubau der Hochschule Mainz
- wirtschaftlichere Flächennutzung macht dritten Bauabschnitt entbehrlich -**

Die Planung für den zweiten Bauabschnitt der Hochschule Mainz überschritt den genehmigten Raumbedarf um 770 m² Nutzfläche. Das entspricht Gesamtkosten von annähernd 3,7 Mio. €.

Innerhalb des geplanten Bauvolumens ist es möglich, zusätzliche Nutzflächen von mindestens 700 m² durch Optimierung der Grundrisse und die Verkleinerung von sonstigen Flächen unterzubringen.

In den Wirtschaftsplänen 2012/2013 sowie 2014/2015 des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung waren für den Neubau Gesamtkosten von jeweils 45 Mio. € etatisiert. Diese lagen um 2,7 Mio. € unter dem bereits im Jahr 2010 festgelegten Kostenrahmen. Seitdem eingetretene Baupreissteigerungen blieben in den Plänen unberücksichtigt.

Die in der Kostenvoranmeldung -Bau- aufgeführten Gesamtkosten von 57 Mio. € waren um mehr als 7 Mio. € zu hoch angesetzt.

Durch geringfügige Umplanungen können ohne Vergrößerung des Bauvolumens Nutzflächen von 1.100 m² des dritten Bauabschnitts bereits im zweiten Bauabschnitt untergebracht werden. Dadurch kann der von der Hochschule geltend gemachte Bedarf an studentischen Arbeitsplätzen vollständig gedeckt werden. Dies ist wesentlich kostengünstiger als die vorgesehene Errichtung eines gesonderten Gebäudes in einem dritten Bauabschnitt.

**Nr. 9 Staatsbad Bad Ems GmbH
- weitere Beteiligung des Landes an der Gesellschaft nicht geboten -**

Die Staatsbadgesellschaft betreibt kein Heilbad mehr und hat den Betrieb von Kur- einrichtungen weitgehend eingestellt. Ihre Geschäftsfelder stellen keine Landesaufgabe dar und sind teilweise entbehrlich. Ein wichtiges Landesinteresse an der Aufrechterhaltung der Beteiligung des Landes an der Staatsbadgesellschaft besteht nicht mehr.

Die Geschäftstätigkeit der Staatsbad Bad Ems GmbH in den Jahren 2009 bis 2014 war defizitär. Das Land stellte zur Deckung von Verlusten 11,9 Mio. € zur Verfügung. Darüber hinaus wandte es zur Förderung des Neubaus der Emser Therme 18,1 Mio. € auf.

Die Stadt Bad Ems beteiligte sich nicht entsprechend ihrer Gesellschaftsanteile am Ausgleich der Jahresfehlbeträge der Staatsbadgesellschaft.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Betriebsergebnisse wurden nicht hinreichend genutzt. Die Kurtaxe in Bad Ems war seit 1989 nicht mehr entsprechend den Kurtaxen in anderen rheinland-pfälzischen Kurorten angepasst worden. Zahlreiche Vergünstigungen und Ausnahmen minderten die Erlöse aus der Erhebung der Kurtaxe. Aufwendungen zur Förderung des Tourismus und des Vereinswesens sowie für Veranstaltungen dienten nicht dem Gesellschaftszweck.

**Nr. 10 Justizvollzugseinrichtungen des Landes
- Organisationsstrukturen der Arbeits- und Wirtschaftsverwaltungen sowie wirtschaftliches Engagement der Betriebe verbesserungsbedürftig -**

Die Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen des Landes bildeten die wirtschaftlichen Ergebnisse der Arbeits- und Wirtschaftsbetriebe der Justizvollzugseinrichtungen nicht umfassend ab.

Die Arbeitsbetriebe der Justizvollzugseinrichtungen erwirtschafteten 2014 Verluste von insgesamt 5,4 Mio. €. Elf Eigenbetriebe und acht Unternehmerbetriebe wiesen zum Teil hohe negative Deckungsbeiträge aus.

Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung war nach mehr als zehn Jahren noch nicht abgeschlossen. Die kalkulierten Kosten von weniger als 0,5 Mio. € waren Mitte 2015 bereits um mindestens 1,2 Mio. € überschritten.

Eine unzureichende Koordination der Arbeits- und Wirtschaftsverwaltungen erschwerte eine wirksame Steuerung der Betriebe.

**Nr. 11 Organisation und Personalbedarf des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung
- erheblicher Stellenabbau möglich -**

Beim Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung können insgesamt mehr als 150 besetzte Stellen eingespart werden. Dies ist durch Nutzung der mit der Eingliederung der Ämter für soziale Angelegenheiten in das Landesamt verbundenen Synergieeffekte, verbesserte IT-Verfahren und optimierte Geschäftsprozesse sowie den Wegfall oder Rückgang von Aufgaben möglich.

Bei einem entsprechenden Stellenabbau verringern sich die Personalausgaben um bis zu 10,5 Mio. € jährlich. Zudem können zwei Dienstgebäude in Mainz aufgegeben und dadurch Sachkosten von 170.000 € jährlich vermieden werden.

**Nr. 12 Förderung von Integrationsprojekten
- wirtschaftliche Tragfähigkeit vieler Projekte nicht gewährleistet -**

Das Land förderte Integrationsprojekte, deren wirtschaftliche Situation überwiegend als schlecht bis stark insolvenzgefährdet zu bewerten war. Dies betraf bei den Integrationsprojekten des Jahres 2011 fast zwei Drittel der geförderten Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen. Die begleitende Erfolgskontrolle beruhte auf nicht vergleichbaren Daten, sodass eine Bewertung der Integrationsprojekte nach einheitlichen Maßstäben nicht sichergestellt war.

Bei 35 der 39 geprüften Integrationsprojekte waren Ende März 2013 nur 450 Plätze von 613 geförderten Arbeitsplätzen besetzt. Verbindliche Vorgaben für die Besetzung der Arbeitsplätze als Voraussetzung für die Förderung fehlten in den Zuwendungsbescheiden.

Das Förderverfahren wies erhebliche Mängel auf. Zuwendungsbedarfe wurden nicht geprüft, Fördermittel ohne ausreichende Grundlage und ohne Mittelanforderung ausgezahlt, Erstattungsansprüche unzureichend gesichert sowie Verwendungsnachweise nicht verlangt.

**Nr. 13 Internatsbetriebe der Gymnasien in Trägerschaft des Landes
- mangelnde Steuerung, "kreative", aber unzulässige Haushaltsflexibilisierung -**

Ein Bemessungssystem für die Zuweisung von Erziehern an die Internate der Landesschulen fehlte. Die Betreuungsrelationen zwischen Schülern und Erziehern sowie deren Einsatzzeiten wiesen deutliche Unterschiede auf. Arbeitszeiten wurden nicht erbracht, Bereitschaften uneinheitlich bewertet.

Nicht alle Lehrertrainer erfüllten ihre Mindestunterrichtsverpflichtung. Eine klare Trennung zwischen vergüteten Nebentätigkeiten und hauptberuflicher Tätigkeit von Erziehern war nicht sichergestellt.

Einnahmen, z. B. aus der Vermietung eines landeseigenen Gebäudes, flossen nicht dem Land, sondern Dritten zu. Unter erheblichen Verstößen gegen Haushaltsrecht wurden Gelder auf privaten Girokonten bewirtschaftet und unzulässige Barkassen geführt.

An einer Schule wurde bei Beschaffungen gegen das Vergaberecht verstoßen. Oftmals wurden Ausgabeermächtigungen noch zum Ende des Haushaltsjahres in Anspruch genommen. Rechnungen wurden bereits bezahlt, auch wenn die Leistungen erst im folgenden Haushaltsjahr erbracht werden sollten. Einzelne Beschaffungen waren zudem unwirtschaftlich.

Fortbildungen hatten keinen Bezug zum Erziehungs- und Bildungsauftrag und wurden fehlerhaft abgerechnet.

Die Aufnahme in das Internat einer Schule setzte eine an einen Förderverein zu leistende Kostenbeteiligung für zusätzliche Trainingsangebote voraus.

**Nr. 14 Baumaßnahmen in Ganztagschulen
- problematische Förderpraxis, faktische Haushaltsbelastungen nicht erkennbar, unwirtschaftliche Planungen und Ausführungen -**

Die Haushaltsansätze für die Förderung von Schulbaumaßnahmen lagen in den Jahren 2012 bis 2014 mit jeweils 40 Mio. € um 20 % unter denen des Jahres 2010. Im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der - oftmals nur anfinanzierten - Fördervorhaben auf mehr als das Doppelte.

Das zuständige Ministerium bewilligte vielfach Teilbeträge der vorgesehenen Gesamtzusendungen und stellte die restliche Förderung in Aussicht. Schulträger mussten daher Baumaßnahmen über mehrere Jahre vorfinanzieren. Dies kann die dauernde Leistungsfähigkeit kommunaler Zuwendungsempfänger gefährden.

Den Haushaltsplänen des Landes war die Summe der in Aussicht gestellten Fördermittel nicht zu entnehmen. Hieraus resultieren de facto kaum revidierbare Förderverpflichtungen, die das Budgetrecht des Landtags tangieren.

Das Antrags- und Bewilligungsverfahren wies Mängel auf. Aus den Förderanträgen und den Stellungnahmen der staatlichen Bauverwaltung ging nicht hervor, ob Schulträger systematische Bedarfsanalysen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt hatten und diese baufachlich geprüft worden waren. Die Einhaltung von Wirtschaftlichkeitskennwerten war teilweise nicht geprüft worden. Unwirtschaftliche Planungen wurden nicht von einer Förderung ausgenommen.

Ohne nähere Begründung wurde regelmäßig - teilweise vor Abschluss der baufachlichen Prüfungen - dem Baubeginn vor Bewilligung der Zuwendung zugestimmt.

**Nr. 15 Hochschule Mainz
- Steuerungs- und Kontrolldefizite -**

Die Hochschule Mainz verfügte nicht über eine hinreichend aussagefähige Kosten- und Leistungsrechnung. Eine Anlagenbuchhaltung war nicht vorhanden.

Die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung wurden nicht immer beachtet. Die Daten der Finanzbuchhaltung waren nicht belastbar. Nach diesen belief sich der korrigierte Bestand an "Restguthaben" Ende 2013 auf mehr als 13 Mio. €. Dagegen betrug die in der Haushaltsrechnung des Landes ausgewiesene "Mittelreserve" 6,3 Mio. €.

Ein einheitliches Verfahren zum Nachweis der Erfüllung der Lehrverpflichtung fehlte. In einem Fachbereich kam die Hälfte der Professoren ihrer Nachweispflicht nicht nach. Ungeachtet dessen erhielten einige dieser Professoren Leistungsbezüge.

**Nr. 16 Kulturorchester des Landes
- Wie viel darf Kultur kosten? -**

Die Kulturorchester des Landes hatten in den vergangenen Jahren hohe Zuschussbedarfe. Diese stiegen von 15,7 Mio. € im Jahr 2009 auf 18,6 Mio. € im Jahr 2014.

Die mit der 2006 eingeleiteten Orchesterstrukturreform geplanten Einsparungen wurden nur zum Teil erreicht.

Den Musikern wurden auf Grundlage gesonderter tariflicher Vereinbarung Vergütungen und Zulagen von mehr als 1,1 Mio. € jährlich gewährt, die ihnen nach dem Tarifvertrag für die Musiker in Kulturorchestern nicht zugestanden hätten.

Die Musiker waren nicht den tarifrechtlichen Möglichkeiten entsprechend ausgelastet.

Ein aussagefähiges Berichtswesen fehlte.

**Nr. 17 Personalausgaben der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz
- vermeidbare Ausgaben insbesondere durch fehlerhafte Anwendung des Tarifrechts -**

Die Universitätsmedizin gewährte Beschäftigten teils zu hohe Entgelte. Bei Neueinstellungen wurden Entgeltstufen in vielen Fällen tarifwidrig festgesetzt. Auch die Vorweggewährung von Stufen war häufig nicht zulässig. Hierdurch ergaben sich allein in diesen Bereichen vermeidbare Personalausgaben von 447.000 € jährlich.

Versorgungszuschläge für Beamte wurden zum Teil unzutreffend berechnet. Infolge der Prüfung des Rechnungshofs wurden Überzahlungen von 280.000 € vermieden.

Schadensersatzansprüche bei fremdverschuldeten Unfällen von Beschäftigten wurden nicht geltend gemacht. Finanzielle Nachteile für die Universitätsmedizin waren die Folge.

Die Innenrevision war personell unterbesetzt. Eine wirksame Aufgabenerledigung war nicht gewährleistet.

**Nr. 18 Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft
- erhebliche Einnahmeausfälle für das Land -**

Ersatzzahlungen zum Ausgleich von nicht zu vermeidenden Eingriffen in Natur und Landschaft wurden bei Windkraftanlagen rechtswidrig auf 10 % der gesetzlich zu leistenden Beträge ermäßigt. Dem Land entgingen allein in den geprüften Fällen Einnahmen von 6,8 Mio. €.

Anstelle bundesgesetzlich zwingend vorgeschriebener Ersatzzahlungen wurden häufig andere Maßnahmen zur Kompensation in den Genehmigungen festgesetzt. Hierdurch wurden mindestens 12,8 Mio. € nicht vereinnahmt.

Entgegen landesgesetzlichen Vorgaben wurden Ersatzzahlungen nicht immer zugunsten des Landes festgesetzt. Von Landkreisen und einer kreisfreien Stadt vereinnahmte Zahlungen von 1,8 Mio. € waren nicht an das Land abgeführt worden.

Die Überwachungslisten des zuständigen Ministeriums zur Kontrolle der Einnahmen aus Ersatzzahlungen waren unvollständig. Sie wiesen ungeklärte Forderungen von 4,1 Mio. € aus. Über Jahre hinweg wurden keine Maßnahmen zu deren Aufklärung und ggf. Einziehung ergriffen.

**Nr. 19 Staatliche Weinbaudomäne Trier
- trotz hoher jährlicher Verluste keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
zum weiteren Betrieb und zur beabsichtigten Verpachtung -**

Die Staatliche Weinbaudomäne Trier sollte im Zuge der Agrarverwaltungsreform 2003 aufgegeben werden, wurde aber vom Land weiterbetrieben. Der Weiterbetrieb verursachte hohe Verluste, die den Landeshaushalt belasteten. Diese beliefen sich allein von 2009 bis 2014 auf über 2 Mio. €.

Die gebotenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zum weiteren Betrieb der Domäne durch das Land im Jahr 2007 sowie zur aktuell beabsichtigten Verpachtung unterblieben. Alternativen wie ein Verkauf oder Betreibermodelle wurden nicht geprüft.

Seit 2011 wird die Domäne als Wirtschaftsbetrieb ohne öffentliche Aufgaben geführt. Trotz des defizitären Geschäftsbetriebs investierte das Land unter Inanspruchnahme von Bundesmitteln mehr als 2,3 Mio. € in die Wirtschaftsgebäude.

Die Liegenschaften der Domäne wurden ohne nachvollziehbare sachliche Gründe dem wirtschaftlichen Eigentum des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung entnommen und dem Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten zugewiesen. Dadurch entstehen beim Ministerium vermeidbare Kosten für die Verwaltung der Immobilien.

