



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Speyer, den 4. Februar 2021

Sperrfrist: 4. Februar 2021, 10:00 Uhr

Vorstellung des Jahresberichts 2021 - Unterlagen für das Pressegespräch -

Seinem Verfassungsauftrag entsprechend fasst der Rechnungshof das Ergebnis seiner Prüfungen, soweit es für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein kann, jährlich in einem Bericht an den Landtag zusammen, den er auch der Landesregierung zuleitet.

Der Jahresbericht 2021 bezieht sich auf die vom Ministerium der Finanzen vorgelegte Haushaltsrechnung 2019 und die vom Rechnungshof im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung geprüften Sachverhalte. Er enthält neben den aktuellen Prüfungsergebnissen auch Feststellungen zu früheren Haushaltsjahren.

Der Jahresbericht 2021 steht am 4. Februar 2021, 10:00 Uhr,
im Internet unter <https://rechnungshof.rlp.de> als PDF-Datei bereit.

Auskünfte erteilt: Dr. Philip Stöver, Tel.: 06232 617-444

E-Mail: philip.stoever@rechnungshof.rlp.de

Pressemitteilung

Krisenbedingte Steuermindereinnahmen erfordern neue Prioritätensetzung

„Die Folgen der Corona-Pandemie haben der zuletzt guten Entwicklung der Landesfinanzen ein jähes Ende gesetzt. Dem bisherigen Abbau von Schulden wird eine deutlich höhere Neuverschuldung folgen. Wurden von 2016 bis 2019 noch über 2 Mrd. € Kreditmarktschulden zurückgeführt, geht die Landesregierung nunmehr bis 2024 von einem Schuldenzuwachs um fast 3,6 Mrd. € auf 35 Mrd. € aus“, kommentierte Rechnungshofpräsident Jörg Berres anlässlich der Vorstellung des Jahresberichts 2021.

Im vierten Jahr in Folge verbuchte das Land für das geprüfte Haushaltsjahr 2019 insbesondere aufgrund eines erneuten Anstiegs der Steuereinnahmen einen Überschuss beim Finanzierungssaldo; für das geprüfte Haushaltsjahr 2019 betrug dieser 1.258 Mio. €. Es konnten mehr Investitionen getätigt, Schulden getilgt und weitere Rücklagen gebildet werden. Die ab 2020 geltende neue Schuldenregel wurde – wie bereits 2018 – vorzeitig eingehalten.

Der Schuldenstand des Landes ging auf 31,4 Mrd. € zurück. Die Verschuldung je Einwohner lag damit aber immer noch fast ein Drittel über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer. Diesen innerhalb von 30 Jahren zu erreichen, würde eine Tilgung von mehr als 235 Mio. € jährlich erfordern.

Zudem ist der stetige Anstieg der Ausgabereste von 2011 bis 2019 auf über 2,1 Mrd. € ein Risiko für die Finanzierung künftiger Haushalte. Es bleibt abzuwarten, ob eine restriktive Bewilligungspraxis der Landesregierung zu einer wirksamen Rückführung der Ausgabereste führen wird.

Mit dem Anstieg der Investitionsausgaben im Kernhaushalt auf über 1 Mrd. € wurde deren Rückgang seit 2013 gestoppt. Gleichwohl belegte Rheinland-Pfalz im Vergleich der Flächenländer mit einer Investitionsquote von 5,8 % den vorletzten Platz. Werden die Investitionen der Landesbetriebe (292 Mio. €) hinzugerechnet, steigt die Quote auf 7,5 %. Um darüber hinaus den Länderdurchschnitt (10,7 %) zu erreichen, fehlten immer noch über 500 Mio. €. Auch angesichts des seit längerem bekannten Investitionsbedarfs bei den Landesstraßen von 1 Mrd. € sind höhere Investitionen erforderlich, um dem Vermögensverzehr entgegenzuwirken und neue Zukunftsaufgaben wirksam zu gestalten.

Der Krise mit gezielten Maßnahmen begegnen

Die Bewältigung der Corona-Krise stellt das Land vor große finanzielle Herausforderungen. Nach dem vorgelegten vorläufigen Rechnungsergebnis wies das Land 2020 mit 1.346 Mio. € erstmals seit 2015 wieder ein Finanzierungsdefizit aus. Davon entfielen 169 Mio. € auf notsituationsbedingte Kredite. Die Gesamtverschuldung stieg auf 32,7 Mrd. €.

„Die neue Schuldenregel ermöglicht es, in außergewöhnlichen Notsituationen neue Kredite aufzunehmen, um zusätzliche pandemiebedingte Ausgaben zu finanzieren. Sie hat sich bereits im ersten Jahr ihrer Geltung grundsätzlich bewährt“, betonte Präsident Berres.

Verfassungsrechtliche Bedenken hatte der Rechnungshof hinsichtlich der Aufnahme notsituationsbedingter Kredite bei gleichzeitigen Mittelzuflüssen an das eigens geschaffene Sondervermögen „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ geltend gemacht. Das Sondervermögen hat ein Volumen von 1,6 Mrd. €, davon 1,1 Mrd. € Mittel des Landes. Ausgaben aus dem Sondervermögen dürfen längstens bis zum Ablauf des 31. Dezember 2023 geleistet werden. Dadurch wurde die notsituationsbedingte Kreditaufnahme nicht auf den tatsächlichen Jahresbedarf beschränkt. Zudem ist der Veranlassungszusammenhang zwischen dieser Kreditaufnahme und einigen Maßnahmen im Wirtschaftsplan des Sondervermögens, die auch andere politische Aufgaben wie den Klimaschutz betreffen, fraglich. Eine notsituationsbedingte Kreditaufnahme ist jedoch nur im erforderlichen Umfang zulässig. Durch die – vom Rechnungshof vorgeschlagene – Veranschlagung des jahresbezogenen Bedarfs wäre hingegen im Haushaltsvollzug 2020 die notsituationsbedingte Kreditaufnahme vollständig vermieden worden.

Abgesehen von dieser Frage sollten im Haushaltsvollzug 2021 und in den künftigen Haushaltsplanungen neben gezielteren Maßnahmen zur Krisenbewältigung auch weitere Möglichkeiten zur Minderung der Neuverschuldung konsequent genutzt werden. Die großen Herausforderungen rechtfertigen es, Prioritäten neu zu setzen, beispielsweise durch die Reduzierung oder Verschiebung von konsumtiven Ausgaben oder Finanzhilfen zugunsten notwendiger Investitionen oder die Finanzierung neuer Aufgaben durch Einsparungen wie den Abbau von Personal. Nach dem Stellenabbauprogramm der Landesregierung sollten von 2016 bis Ende 2020 1.681 Stellen entfallen. Tatsächlich überschreitet die Stellenzahl im Haushalt 2021 die von 2016 um mehr als 1.800.

Des Weiteren kann der Schuldenanstieg verringert werden, wenn von den Beständen der Haushaltssicherungsrücklage sowie der Versorgungsrücklage von zusammen über 1,5 Mrd. € Teile zur Reduzierung der Kreditaufnahme genutzt werden.

Der Jahresbericht 2021 gibt mit seinen Prüfungsergebnissen weitere Hinweise auf Einspar- und Einnahmepotenziale, die unter anderem durch verbesserte Planungen und Geschäftsprozesse sowie die wirksame Wahrnehmung von Steuerungs- und Kontrollfunktionen erzielt werden können.

Ergänzende Informationen zu ausgewählten Beiträgen

1 Haushaltslage des Landes

1.1 Laufende Rechnungen 2019 erneut mit Überschüssen

S. 36 Die laufende Rechnung schloss 2019 mit einem Überschuss von 1.937 Mio. € ab.

S. 37 Mit einem Überschuss von 474 € je Einwohner lag Rheinland-Pfalz um 6 % über dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer (447 €).

1.2 Finanzierungssaldo 2019 mit neuem Höchststand – hohes Defizit 2020

S. 56 Wird das Ergebnis der laufenden Rechnung um das der Kapitalrechnung ergänzt, welches die Vorgänge umfasst, die eine Vermögensänderung bewirken oder der Finanzierung von Investitionen dienen, erhält man den Finanzierungssaldo. Dieser erreichte mit 1.258 Mio. € einen neuen Höchstwert.

Nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis wird für 2020 dagegen ein Defizit von 1.346 Mio. € ausgewiesen. Mit dem zweiten Nachtragshaushalt war noch ein Finanzierungsdefizit von mehr als 3,5 Mrd. € erwartet worden. Insbesondere höhere Einnahmen (+ 1,8 Mrd. €) und geringere Ausgaben (- 0,4 Mrd. €), darunter insbesondere solche für Investitionen, führten zu dieser Ergebnisverbesserung. Die Landesregierung erwartet ab 2024 wieder einen positiven Finanzierungssaldo.

1.3 Haushaltsausgleich ohne neue Schulden 2019 – Schuldenanstieg 2020

S. 33
S. 52
S. 62 Der Überschuss der laufenden Rechnung reichte 2019 zusammen mit weiteren Einnahmen aus, die auf 1.002 Mio. € gestiegenen Investitionsausgaben des Kernhaushalts zu decken und Schulden von 880 Mio. € (davon Kreditmarktschulden von 859 Mio. €) zu tilgen.

Nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis betrug 2020 die Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt 1.294,9 Mio. €. Davon entfallen 169,4 Mio. € auf notsituationsbedingte Kredite. Ursprünglich war ein Betrag von 1.201 Mio. € im zweiten Nachtragshaushalt eingeplant. Schulden von über 12 Mio. € wurden gegenüber dem öffentlichen Bereich getilgt.

1.4 Schuldenabbau 2019

– pandemiebedingte Verschuldung in den Folgejahren

S. 64 Gegenüber 2018 wurde der Schuldenstand 2019 um fast 735 Mio. € auf 31,4 Mrd. € verringert. Dieser Rückgang berücksichtigt die Übernahme der Verbindlichkeiten der PLP Management GmbH & Co. KG von 145 Mio. €.

Bis Ende 2020 stiegen die Schulden des Landes nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis um 1.283 Mio. € auf fast 32,7 Mrd. €.

Unter Berücksichtigung der vorläufigen Zahlen für 2020 erwartet die Landesregierung nach ihrer Finanzplanung bis Ende 2024 auch infolge der Auswirkungen der Corona-Krise und der damit verbundenen Belastungen für den Haushalt einen Anstieg der Gesamtverschuldung auf fast 35,0 Mrd. €. Erst für 2024 ist wieder eine Netto-Tilgung von 101 Mio. € vorgesehen.

1.5 Überdurchschnittlich hohe Schulden- und Zinsbelastung

S. 67 Die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes lag 2019 nach Angaben des Statistischen Bundesamtes mit 7.142 € um fast 32 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.418 €). Höher verschuldet waren Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und das Saarland.

S. 49, 50 Die Zinsausgaben waren mit 477 Mio. € weiter rückläufig (2018: 581 Mio. €). Ihr Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben belief sich auf 2,8 %. In den anderen Flächenländern betrug dieser Anteil im Durchschnitt lediglich 2,3 %.

S. 51 Je Einwohner zahlte Rheinland-Pfalz 117 € Zinsen. Damit lagen die Zinsausgaben um 10,6 % oder fast 46 Mio. € über dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer.

Nach dem vorläufigen Ergebnis für das Jahr 2020 verminderten sich die Zinsausgaben um 103 Mio. € auf 374 Mio. €.

1.6 Neue Schuldenregel

S. 58, 59 Ab 2020 sind die Haushalte ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Eine strukturelle Verschuldung ist nicht erlaubt. Von dem Kreditaufnahmeverbot darf nur zum Ausgleich konjunkturbedingter Defizite oder bei einem erheblichen vorübergehenden Finanzbedarf infolge von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen abgewichen werden. Rheinland-Pfalz erreicht dieses Ziel mit einer strukturellen Netto-Kreditaufnahme von null oder einer strukturellen Netto-Tilgung.

S. 59 Für 2019 hat das Ministerium der Finanzen eine strukturelle Netto-Tilgung von 440 Mio. € ermittelt. Damit wurde die verfassungsrechtliche Vorgabe eines strukturell ausgeglichenen Haushalts im Haushaltsvollzug erfüllt.

Nach dem vorläufigen Ergebnis für 2020 ermittelte das Ministerium eine strukturelle Kreditaufnahme von null. Diese ergibt sich, indem die Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt von 1.295 Mio. € um den Saldo finanzieller Transaktionen (76 Mio. €), um konjunkturelle Einflüsse (Konjunkturkomponente - 1.202 Mio. €) und um notsituationsbedingte Kredite (Ausgleichsbetrag 169 Mio. €) bereinigt wird.

1.7 Personalausgaben und Stellenabbauprogramm

S. 41 Die in der Hauptgruppe 4 ausgewiesenen Personalausgaben erhöhten sich 2019 gegenüber dem Vorjahr um 6,2 % auf 6.704 Mio. €. Dies war auch eine Folge der im Juni 2019 vom Landtag beschlossenen Anhebung der Besoldung und Versorgung zum 1. Juli 2019 und 2020 um jeweils 2 % zusätzlich zum Tarifergebnis. Das vorläufige Ergebnis für das Jahr 2020 weist Personalausgaben von 7.062 Mio. € aus. Nach der Haushalts- und Finanzplanung werden die Personalausgaben bis 2024 auf mehr als 8,3 Mrd. € steigen.

S. 46 Im Zehnjahresvergleich entwickelten sich die Ausgaben für das aktive Personal und Versorgungsempfänger unterschiedlich. Während die Versorgungsausgaben von 2010 bis 2019 um 68 % auf mehr als 2,2 Mrd. € zunahmen, stiegen die übrigen Personalausgaben lediglich um 18 % auf fast 4,5 Mrd. €.

S. 42 Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben lag 2019 bei 39,0 % (2018: 38,4 %) und nach dem vorläufigen Ergebnis für 2020 bei 34,7 %. Allerdings ist die Quote für 2020 aufgrund der Zuführungen an das Sondervermögen unterzeichnet. Bis 2024 erwartet die Landesregierung eine Quote von 40,0 %.

S. 44 Aus Gründen der Vollständigkeit dürfen die Personalausgaben, die nicht als solche im Kernhaushalt bei der Hauptgruppe 4 veranschlagt werden, wie etwa in Landesbetrieben oder Hochschulen mit Globalhaushalt, nicht unberücksichtigt bleiben. Bezieht man für 2019 diese Ausgaben von 874 Mio. € ein, erhöht sich die Personalausgabenquote auf 44,0 %. Die Steuerbelastungsquote steigt von 44,5 % auf 50,3 %, d. h. rund die Hälfte der Steuereinnahmen war für Personalausgaben gebunden.

S. 46 Nach dem Stellenabbauprogramm der Landesregierung sollten von 2016 bis Ende 2020 etwa 1.681 Stellen und in den Folgejahren weitere 314 Stellen entfallen. Dieser Stellenabbau geht allerdings einher mit der Schaffung zusätzlicher Stellen. So überschreitet die Zahl der Stellen im Haushalt 2021 die im Haushaltsplan 2016 ausgewiesenen um mehr als 1.800. Das Ministerium der Finanzen begründete dies u. a. mit gestiegenen Aufgaben

und Anforderungen insbesondere in den Schwerpunktbereichen Polizei, Bildung, Umwelt- und Forstverwaltung sowie beim Landesbetrieb Mobilität.

2 Ausgewählte Prüfungsfeststellungen

2.1 Einnahmemöglichkeiten wurden nicht genutzt

- S. 178** Dem Land sind **im Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten** Einnahmen von 4,6 Mio. € durch zu geringe Gebühren und beim Bund nicht beantragte Ausgabenerstattungen entgangen.
- S. 179** So waren die Gebühren, die das **Landesuntersuchungsamt** und die **Fischerei- und Jagdverwaltung** erheben, seit Jahren nicht mehr den gestiegenen Personal- und Sachausgaben angepasst worden. Allein beim Landesuntersuchungsamt hätte das Land von 2013 bis 2019 bei kostendeckenden Gebühren insgesamt fast 1 Mio. € zusätzliche Einnahmen erzielt.
- S. 181** Für die Jahre vor 2009 hat das Land versäumt, die Erstattung der nicht durch Gebühreneinnahmen gedeckten Ausgaben der **Landessammelstelle für radioaktive Abfälle** beim Bund zu beantragen. Allein für die Jahre 2000 bis 2008 sind dadurch Einnahmen von mindestens 3,6 Mio. € entgangen. Der Rechnungshof hat das Land deshalb aufgefordert, nach dem Beispiel anderer Länder Erstattungen auch für vor 2009 liegende Zeiträume zu beantragen.

2.2 Sonderurlaube und Leistungsbezüge nicht immer rechtmäßig gewährt

- S. 106** - Bei **Beurlaubungen von Beamten ohne Dienstbezüge** wurden die rechtlichen Vorgaben nicht beachtet und Urlaubszeiten unzulässig als ruhegehaltfähige Dienstzeiten anerkannt. Dies führt auch zu höheren Versorgungsansprüchen gegen das Land.
- S. 106, 107** Oberste Dienstbehörden des Landes gewährten Beamten häufig zu lange Sonderurlaube, teilweise über zehn Jahre und bis zum Ruhestand. Sie dienten z. B. zur Ausübung einer privatwirtschaftlichen Tätigkeit. Sonderurlaub von mehr als drei Monaten kann nur in besonders begründeten Fällen gewährt werden. Nach der Rechtsprechung stehen Sonderurlauben von sechs und mehr Jahren bereits wegen der Dauer eindeutig dienstliche Interessen entgegen. Sie sind unzulässig.
- S. 109** Die Urlaubszeiten wurden des Weiteren als ruhegehaltfähige Dienstzeiten anerkannt. Dadurch erhöhten sich die Versorgungsansprüche der Beamten. Die Anerkennung ist nur dann zulässig, wenn der Urlaub öffentlichen Belangen oder dienstlichen Interessen dient, was bei Son-

derurlauben von mehr als sechs Jahren nicht der Fall sein kann. Außerdem ist bei einigen Beamten, die während ihrer Sonderurlaube deutlich höhere Entgelte als ihre Beamtenbesoldung erhielten, von einem überwiegenden privaten Interesse auszugehen.

- S. 110** Mehrere Beamte wurden während ihres Sonderurlaubs – teils sogar mehrfach – befördert. Dies war unzulässig, da die Beförderten ihr neues Amt aufgrund der Beurlaubung nicht ausüben konnten. Auch hier erhöhten sich die Versorgungsansprüche.
- S. 111** Der Versorgungszuschlag, der zum Ausgleich der Versorgungslast des Landes für die Dauer des Sonderurlaubs von der Einrichtung, zu der der Beamte beurlaubt wird, zu bezahlen ist, beträgt seit 40 Jahren unverändert 30 %. Er ist nicht mehr auskömmlich und sollte deshalb, wie z. B. in Baden-Württemberg geschehen, überprüft werden.
- S. 194, 195** - Mängel wies auch die **Zahlung von Leistungsbezügen an Professoren** auf. Im Jahr 2019 wurden von den geprüften Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften besondere Leistungsbezüge in Höhe von 3,6 Mio. € gezahlt.
- S. 195, 196** Die Gewährung von Leistungsbezügen und das Verfahren waren in den Grundordnungen der Hochschulen vielfach unzureichend geregelt. Unter anderem fehlten notwendige Festlegungen zum Bewertungssystem. Auch die Kriterien zur Leistungsbemessung waren vielfach ungeeignet. Sie beschrieben zum Beispiel nur die gesetzlichen Aufgaben der Professoren, wie etwa die Betreuung von Studierenden und von Abschlussarbeiten.
- S. 197** Zwei Hochschulen bewilligten dem weit überwiegenden Teil der Professoren monatliche Leistungsbezüge, die zudem in bestimmten Abständen bis zu 1.600 € bzw. rund 1.800 € erhöht wurden. Dies kam regelmäßigen Besoldungserhöhungen gleich und widersprach der im Gesetz festgelegten Vorgabe der leistungsorientierten Bezahlung, wonach nur erheblich überdurchschnittliche Leistungen honoriert werden dürfen.
- S. 198** Eine Hochschule bewilligte 67 Professoren ohne Antrag zusätzliche Leistungsbezüge in Höhe von monatlich 90 €. Um diesen Betrag waren die Leistungsbezüge ein Jahr zuvor im Rahmen einer allgemeinen Gehaltsteigerung gekürzt worden, wenn Professoren Leistungsbezüge von mehr als 240 € pro Monat erhielten. Die Ausgaben für die insoweit rechtswidrig gewährten Leistungsbezüge betragen von 2014 bis Ende 2019 mehr als 430.000 €.
- S. 198** Um Professoren für eine Hochschule zu gewinnen oder sie zum Verbleib zu bewegen, können Berufungs- und Bleibe-Leistungsbezüge

gewährt werden. 2019 wandten die geprüften Hochschulen hierfür insgesamt 14 Mio. € auf. Fast alle Professoren, auch solche, die erstmals berufen wurden, erhielten Berufungs-Leistungsbezüge, ohne dass erkennbar war, dass die Voraussetzungen für deren Gewährung vorlagen.

2.3 Geschäftsprozesse müssen optimiert werden

- S. 168, 169** - In der **Abteilung „Schulen“ der Aufsichts- und Dienstleistungsdi- rektion**, der auch die Schulaufsicht obliegt, waren 2019 insgesamt 311 Vollzeitkräfte tätig. 90 waren mit der Personalverwaltung befasst. Die Arbeitszeit von elf Vollzeitkräften konnte die Behörde keinen konkreten Tätigkeiten zuordnen. Die Aufgaben wurden nicht immer wirtschaftlich wahrgenommen. Beispielsweise wurden die zahlreichen telefonischen Anfragen nicht auf wenige Mitarbeiter oder bestimmte Sprechzeiten konzentriert. Für einfachere Aufgaben wurden nur in wenigen Fällen Bedienstete des zweiten Einstiegsamtes (ehemals mittlerer Dienst) eingesetzt.
- S. 170**
- S. 172** Die überwiegende Zahl der Personalsachbearbeiter war für Beamte und Tarifbeschäftigte zuständig. Auch wenn sie größtenteils beamtete Kräfte betreuten, mussten sie das Arbeits- und Tarifrecht beherrschen. Mit einer Konzentration der Zuständigkeit für den Tarifbereich auf wenige Kräfte könnte die Bearbeitungseffizienz gesteigert werden.
- S. 173, 174** In den schulfachlichen Referaten mit Aufsichts-, Beratungs- und Entwicklungsaufgaben waren 119 Vollzeitkräfte als Referenten und Sachbearbeiter eingesetzt. Vergleichbare Vorgänge wurden uneinheitlich bearbeitet, auch abhängig von den persönlichen Schwerpunktsetzungen der Bediensteten. Ferner war die Aufgabenverteilung zwischen Referenten und Sachbearbeitern nicht sachgerecht. Die Zahl der von einem Referenten betreuten Schulen variierte zwischen neun und 49, die der betreuten Lehrer zwischen 400 und 940 oder der Schüler zwischen 1.500 und 13.400. In das Verfahren zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs von Schülern waren mehrere Referate eingebunden, Mehrfachprüfungen waren die Folge. Eine Personalbedarfsermittlung war in beiden Bereichen erforderlich.
- S. 175, 176** Die seit 2007 vorhandene Kosten- und Leistungsrechnung war als Steuerungsinstrument nicht geeignet. Erfassung und Berichtswesen wiesen erhebliche Mängel auf. So fehlten beispielsweise für eine Bewertung der Ergebnisse Fallzahlen oder Leistungskennzahlen.

- S. 76, 77** - Die **Vollstreckungsstellen der Finanzämter** haben in früheren Prüfungen aufgezeigte Bearbeitungsmängel bei der Eintreibung rückständiger Steuern bis heute nicht abgestellt. Sie gewährten insgesamt zwar seltener Vollstreckungsaufschub als in früheren Jahren. Dennoch lagen auch bei der aktuellen Prüfung in fast allen Fällen die gesetzlichen Voraussetzungen für einen Aufschub nicht vor. Stundungs- und Erlassanträge wurden weiterhin uneinheitlich bearbeitet. Bei den
- S. 78** geprüften Finanzämtern lagen die Bandbreiten der Ablehnungsquoten bei Stundungsanträgen zwischen 26 % und 74 % und bei den Erlassanträgen zwischen 7 % und 35 %.
- S. 78** Auch die Möglichkeiten, sich einen Überblick über das Vermögen des Schuldners zu verschaffen, wurden weiterhin nur unzureichend genutzt. Selbst bei Steuerschulden von mehr als 50.000 € wurden in weniger als der Hälfte der geprüften Fälle Vermögensauskünfte eingeholt oder die Möglichkeit der elektronischen Abfrage beim zentralen Vollstreckungsgericht genutzt. Zwischen der ersten Anzeige des Zahlungsrückstandes und der Ladung zur Abgabe der Vermögensauskunft oder der Abfrage lagen durchschnittlich mehr als 650 Tage. Die Zahl der Vermögensauskünfte ist in den letzten Jahren entgegen den Vorgaben des Landesamts für Steuern zurückgegangen.
- S. 79, 80** Die von der Landesregierung bereits 2009 angekündigte Steuerung der Vollstreckungsstellen über Zielvereinbarungen und Leistungsvergleich wurde bisher nur im Ansatz realisiert. In den erst 2018 abgeschlossenen Zielvereinbarungen fehlte als wichtige Bezugsgröße die Zahl der zu bearbeitenden Fälle. Die im Entlastungsverfahren 2010 angekündigten Innenrevisions- und Geschäftsprüfungen in den Vollstreckungsstellen waren weitgehend unterblieben.
- S. 80, 81** Vollstreckungsstellen sind in allen 22 Finanzämtern des Landes eingerichtet. Anfang 2020 waren in deren Innendienst rechnerisch 192 Vollzeitkräfte tätig. Der Rechnungshof hat die Zusammenfassung an einem Standort empfohlen. Dadurch ließe sich die Organisation erheblich straffen. Die damit verbundene Spezialisierung würde zu der dringend gebotenen Verbesserung der Arbeitsqualität beitragen.
- S. 82** Die Vollstreckungsstellen arbeiteten selbst digital, kommunizierten mit Gerichten und anderen Verwaltungen aber weitgehend analog. Der damit verbundene Mehraufwand sollte durch einheitliche Schnittstellen und eine digitale Vernetzung reduziert werden.

2.4 Landesinteressen auch bei Beteiligungen und vom Land finanzierten öffentlichen Einrichtungen sicherstellen

- S. 97, 98** - An der **Lotto Rheinland-Pfalz GmbH** ist das Land seit 2008 zu 51 % beteiligt. Es hat mit der Gesellschaft ab dem Geschäftsjahr 2016 vereinbart, dass mittelfristig – nach Abzug aller Aufwendungen – 20 %

der Umsatzerlöse aus dem Lotteriegeschäft in den Landeshaushalt fließen sollen. Die Aufwendungen der Gesellschaft waren dafür jedoch deutlich zu hoch. Allein 2019 hätte sie 7,5 Mio. € einsparen müssen, um die angestrebte Quote zu erreichen. Der Geschäftsbesorgungsvertrag enthielt keine geeigneten Sparanreize.

**S. 100,
101**

Rechnerisch ließen sich mindestens 2 Mio. € jährlich einsparen, wenn alle Beschäftigten nach dem mittlerweile vom Unternehmen angewandten Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) bezahlt würden. Mitarbeiter mit längerer Unternehmenszugehörigkeit erhielten nach einem hauseigenen Tarif Entgelte, die bis zu 46 % (bzw. um rund 1.650 €) über dem Niveau des TV-L lagen. Der Anteil der Führungskräfte am Personal hat sich seit 1993 von 3 % auf mehr als 12 % erhöht. Eine angemessene Vergütung der Führungskräfte würde zu weiteren Einsparungen führen. Zudem trägt das Land überdurchschnittliche Aufwendungen der Gesellschaft in der Altersvorsorge – über 50 % der Beschäftigten verfügten über bessere Pensionsregelungen als der öffentliche Dienst. Schließlich wurden auch die Möglichkeiten, den hohen Personalstand zu reduzieren, nicht hinreichend genutzt. Entgegen der erklärten Absicht, Auszubildende nur ausnahmsweise zu übernehmen, erhielten fast alle eine Anstellung. Teilweise wurden mit ihnen Stellen wiederbesetzt, die nach den internen Vorgaben eingespart werden sollten.

**S. 99,
102,
103**

Neben überdurchschnittlichen Personal- und Versorgungsaufwendungen, die weitgehend auf die Zeit vor der Beteiligung des Landes zurückgehen, hat die Prüfung weitere Einsparmöglichkeiten aufgezeigt. So war das Eigengeschäft der Gesellschaft, z. B. die Lotterie Glücksspirale, nach Berechnungen des Rechnungshofs nicht kostendeckend, sondern unter Berücksichtigung der Gemeinkosten defizitär. Die Gesellschaft hielt keine geeignete Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zum Betrieb von Lottoannahmestellen vor, die alle damit zusammenhängenden Kosten berücksichtigte. Die Zahl der Bezirksdirektionen lag unverändert bei acht, obwohl die Gesellschaft dem Aufsichtsrat bereits 2014 eine Verringerung (auf sechs) in Aussicht gestellt hatte.

S. 103

Im Rahmen des Sponsorings von Sportvereinen erhielt die Lotteriegesellschaft jährlich Eintrittskarten im Gegenwert von 500.000 €, die sie ohne transparente Kriterien und hinreichende Dokumentation weitergab. Zusätzlich übernahm sie Steuern von regelmäßig über 100.000 € jährlich, um die Empfänger der Karten bezüglich der Besteuerung eines geldwerten Vorteils steuerfrei zu stellen.

**S. 104,
105**

Die Lotteriegesellschaft ist ihrerseits zusammen mit Lotteriegesellschaften anderer Länder an der ilo-profit Services GmbH beteiligt. Diese bündelt den Einkauf von Waren und Dienstleistungen. Eine wirksame Überwachung der Tochtergesellschaft fand nicht statt. Ge-

hälter über dem Niveau des öffentlichen Dienstes und teilweise hohe und dem Grunde nach nicht nachvollziehbare Boni geben aus Sicht des Rechnungshofs Anlass zu einer wirksameren Überwachung.

- S. 156** - Das Land ist alleiniger Gesellschafter der **RLP AgroScience GmbH**, der es jährlich Zuschüsse von 2,1 Mio. € gewährte. 2017 und 2018 erhöhte es das Stammkapital der Gesellschaft um insgesamt 1,5 Mio. €, um Liquiditätsengpässe abzuwenden. Das Unternehmen betreibt mit zwei voneinander weitgehend unabhängigen Instituten grundlagen- und anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung auf den Gebieten Biotechnologie und Agrarökologie im Zusammenhang mit Pflanzenproduktion. Die aktuelle Prüfung untersuchte die Beseitigung von Mängeln, die der Rechnungshof im Jahresbericht 2017 zusammengefasst hatte.
- S. 157** Die schon vor vier Jahren vermisste Zielsetzung und strategische Ausrichtung der Gesellschaft blieben weiterhin unklar. Neue Drittmittelprojekte führten regelmäßig zu einer weiteren inhaltlichen Spreizung der Forschung. Mit der Grundförderung verband das Land keine Erwartung konkreter Leistungen entsprechend seinem Beratungsbedarf und den Erwartungen der Zielgruppen. Auch ein Gutachter empfahl aktuell, klare Forschungsthemen im Landesinteresse als Zielsetzungen vorzugeben, im Gesellschaftsvertrag oder durch Gremienbeschlüsse festzulegen und Synergien der stark aufgegliederten Gesellschaft besser zu nutzen.
- S. 158** Eine bessere Steuerung der Gesellschaft wurde auch nicht durch die 2017 überarbeitete Kosten- und Leistungsrechnung möglich. Diese war immer noch fehlerhaft und nicht bedarfsgerecht. Eine verursachungsgerechte Zuordnung der Personalkosten und eine sachgerechte Aufteilung der Gemeinkosten waren nicht sichergestellt. Schon die hierfür erforderliche Zeitaufschreibung für alle Beschäftigten fehlte.
- S. 159** 2017 hatte der Rechnungshof auch die Repräsentationsausgaben der Gesellschaft thematisiert, für die es kein Budget gab. Das gab es auch bei der aktuellen Prüfung nicht. Gleichwohl wandte die Gesellschaft 2017 bis 2019 fast 10.000 € für Betriebsausflüge, Weihnachtsfeiern etc. auf. Dies war mehr, als dem deutlich größeren Wirtschaftsministerium im gleichen Zeitraum für entsprechende interne Zwecke zur Verfügung stand.
- S. 183,
184,
185** - Die **Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer** wird gemeinsam von Bund und Ländern getragen. Knapp ein Viertel ihrer Ausgaben deckte die Universität durch eigene Einnahmen und Drittmittel. Von den darüber hinaus zu finanzierenden Ausgaben, die 2018 über 11 Mio. € betragen, übernahmen das Land Rheinland-Pfalz

78 %, die übrigen Länder 20 % und der Bund nur 2 %. Die Finanzierungsanteile waren unausgewogen und die vorgesehene regelmäßige Prüfung ihrer Angemessenheit, insbesondere der Bundesbeteiligung, nicht dokumentiert.

**S. 185,
187**

Fragen stellen sich auch hinsichtlich der weiteren Ausrichtung der Universität. So verringerte sich die Zahl der Referendare im verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudium vom Wintersemester 2003/2004 bis zum Wintersemester 2019/2020 um 56 %. Die Auslastung dieser Studienplätze betrug damit nur noch 42 %. Auch die Zahl der Studierenden je Masterstudiengang war teilweise gering. Sie lag im Wintersemester 2019/2020 im Masterstudiengang Öffentliche Wirtschaft bei gerade einmal 21 Studierenden. Die Ausgaben waren mit 22.670 € jährlich je Studierenden mehr als viermal so hoch wie an anderen Universitäten in vergleichbaren Fächergruppen.

**S. 189,
190**

Der Universität obliegt auch die Verwaltungs- und Bibliotheksorganisation für das auf dem Campus angesiedelte Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Das Institut wird – wenn auch in einem anderen Verhältnis als die Universität – ebenfalls von Bund und Ländern finanziert. Die Leistungsverrechnung im Rahmen der Kooperation war seit mindestens 2002 nicht aktualisiert worden. Anstelle der bisherigen Verwaltungskostenpauschale von 583.000 € hält der Rechnungshof aufgrund seiner Berechnungen eine Pauschale von 620.000 € für angemessen. Nicht berücksichtigt wurden bisher die personellen Ressourcen im Umfang von zwei bis drei Professuren, die die Universität dem Institut im Rahmen der wissenschaftlichen Kooperation unentgeltlich zur Verfügung stellte.

2.5 Sterilgutversorgung der Universitätsmedizin unwirtschaftlich organisiert

S. 200

An der Universitätsmedizin in Mainz waren mehrere Einheiten für die Sterilgutaufbereitung zuständig. Diese umfasst die Reinigung, Desinfektion, Pflege, Sortierung, Sterilisation und Bereitstellung von Operationsbestecken und anderen Medizinprodukten. Die Organisation war nicht wirtschaftlich.

**S. 201,
202**

In der Zentralen Sterilgutaufbereitungseinheit hätten 2019 mit dem Einsatz von 29 Vollzeitkräften 46.500 (+ 53 %) zusätzliche Sterilguteinheiten aufbereitet werden können. Dies würde reichen, um auch die Sterilgutversorgung nicht nur der Augenklinik, sondern auch der HNO-Klinik sicherzustellen. Dennoch plante die Universitätsmedizin, den nach einem Wasserschaden stillgelegten Betrieb für das Sterilgut in der Augenklinik wieder aufzunehmen.

S. 202 Für den Neubau der Zahn-, Mund- und Kieferklinik plante die Universitätsmedizin die Bündelung der bisher dort dezentralen Instrumentenaufbereitung in einer neuen eigenen Aufbereitung mit einer Kapazität von bis zu 33.600 Sterilguteinheiten und geschätzten Baukosten von 3,3 Mio. €. Nach den vorgelegten Unterlagen waren jedoch Bedarf und Wirtschaftlichkeit dieser Aufbereitungseinheit sowie die mögliche Übernahme der Aufgaben durch eine Zentrale Sterilgutaufbereitungseinheit nicht geprüft worden.

S. 203 Es fehlte für die Universitätsmedizin ein Gesamtkonzept unter Einbeziehung der auch für die Zentrale Sterilgutaufbereitungseinheit notwendigen Bau- und Sanierungsmaßnahmen sowie deren wirtschaftliche Bewertung. Hierbei ist das bislang nicht tragfähige Ausfallkonzept, das die Instrumentenaufbereitung im Falle einer Havarie der Zentralen Sterilgutaufbereitungseinheit sicherstellen sollte, einzubeziehen. Neben der Vorhaltung von Ausweichmöglichkeiten innerhalb der Universitätsmedizin sollte auch eine Zusammenarbeit mit externen Partnern für die Versorgung mit Sterilgut weiter geprüft werden.

S. 204, 205 Mängel wies auch das Management der Instrumente auf. Die im System erfassten Bestände waren teilweise nicht mehr aktuell. Eine lückenlose Übersicht, wo sich die Medizinprodukte während der Aufbereitung befanden, war nicht vorhanden, muss aber nach einer EU-Verordnung je nach Risikoklasse bis spätestens 2025 sichergestellt werden. Die Universitätsmedizin beabsichtigt, künftig mit einem zentralen Instrumentenmanagement die Transparenz und Kontrolle der Instrumente, die Vermeidung unnötiger Reinigungen und eine verbesserte Bewirtschaftung sicherzustellen.

2.6 Förderung der Pflegestützpunkte und der Fachkräfte der Beratung und Koordinierung muss nachjustiert werden

S. 160, 161, 163 In Rheinland-Pfalz sind zur wohnortnahen Beratung, Versorgung und Betreuung der Versicherten 135 Pflegestützpunkte eingerichtet. Je Pflegestützpunkt wurde in der Regel eine Fachkraft für die Beratung und Koordinierung eingesetzt. Das Land förderte deren Personal- und Sachkosten sowie die Betriebskosten der Pflegestützpunkte von 2016 bis 2018 mit durchschnittlich fast 5,2 Mio. € jährlich. Die Fachkräfte hatten auf Rechnung der Pflege- und Krankenkassen auch Pflegeberatung zu erbringen. Deren Umfang war jedoch höher als vereinbart und wurde zulasten des Landes nicht sachgerecht abgegolten. Bei einer vertraglichen Anpassung der zu erbringenden Pflegeberatung auf ein Drittel einer Vollzeitstelle hätte das Land alleine 2017 Zuwendungen von 443.000 € vermeiden können.

S. 164

S. 161, 162 Das für Soziales zuständige Ministerium hat 2008 ausgehend von der vorhandenen Beratungsstruktur eine Versorgungsdichte von durchschnittlich

30.000 Einwohnern je Pflegestützpunkt – mit Abstand die höchste bundesweit – ohne Bedarfsanalyse festgelegt. Der Durchschnittswert vergleichbarer Länder war 2017 mit 151.000 Einwohnern je Pflegestützpunkt etwa fünfmal so hoch, wobei auch insoweit die personellen und strukturellen Unterschiede zu berücksichtigen sind. Von den Fachkräften der Beratung und Koordinierung wurden zwischen 52 und 636 Beratungskontakte jährlich wahrgenommen. Die große Bandbreite lässt fraglich erscheinen, ob die Einwohnerzahl als alleinige Grundlage für die Bemessung der Zahl der Stützpunkte geeignet ist.

2.7 Digitalisierung in der Landesverwaltung – Vorteile nutzen, Risiken erkennen und beherrschen

Der Rechnungshof hat erneut größere Digitalisierungsprojekte in der Landesverwaltung geprüft und insbesondere die Wirtschaftlichkeit, mögliche Effizienzgewinne sowie die IT-Sicherheit in den Blick genommen.

- S. 90, 91** - Mit der 2017 eingeführten elektronischen Reisekostenabrechnung im **IPEMA®-Reisekostenportal** wurde es möglich, Dienstreisen medienbruchfrei digital zu beantragen, zu genehmigen und abzurechnen. 2019 wurden am Koblenzer Hauptsitz und in den beiden Außenstellen der Reisekostenstelle des Landesamts für Finanzen in Pirmasens und Birkenfeld etwa 510.000 Reisekostenanträge bearbeitet.
- S. 91, 92** Durch die elektronische Bearbeitung hat sich der Personalbedarf deutlich vermindert. Unter anderem sind manuelle Übertragungen der Reisedaten entfallen, Belege sind nur noch stichprobenhaft zu prüfen. Wird das IPEMA®-Reisekostenportal auch für die Bearbeitung von Trennungsgeld eingesetzt, sind insgesamt mindestens 15 von 38 besetzten Stellen entbehrlich. Mehr als 1 Mio. € jährlich könnten eingespart werden.
- S. 93** Werden Reisekosten künftig vollständig automatisiert abgerechnet, wären nach überschlägiger Berechnung nur noch 4,5 Vollzeitkräfte für Stichprobenprüfungen erforderlich. Der Rechnungshof hat zudem gefordert, die Reisekostenbearbeitung künftig an einem Standort zusammenzuführen.
- S. 93** Der grundsätzliche Verzicht auf Belege und auf das Vieraugenprinzip bergen finanzielle Risiken durch Fehler oder Missbrauch. Das vor diesem Hintergrund eingerichtete Risikomanagement entsprach noch nicht den Anforderungen an ein anerkanntes Kontrollsystem. Auch die vorgesehene Prüfquote von 5 % der Abrechnungen wurde nicht einmal zur Hälfte erreicht.
- S. 84** - Das Landesamt für Finanzen zahlt an Bezügen und Reisekosten jährlich 5,9 Mrd. € aus. Hierfür wird das SAP-basierte **Integrierte Perso-**

nalmanagementsystem IPEMA® eingesetzt, dessen **Berechtigungskonzept** geprüft wurde. Nicht alle Anforderungen an die IT-Sicherheit wurden beachtet.

- S. 85, 86** Das Berechtigungskonzept, die elementare Sicherheitsfunktion in SAP-Systemen, enthielt nicht alle erforderlichen Regelungen für eine wirksame Begrenzung der Zugriffsrechte. Dies betraf insbesondere die Vergabe „kritischer“ Berechtigungen, die Zugriffe auf personenbezogene Daten oder das Löschen von Daten und Protokollierungen erlauben. Einen Überblick, welchen Benutzern kritische Berechtigungen zugeordnet waren und welche konkreten Risiken dadurch bestanden, hatte das Landesamt nicht. Ein besonders kritisches sogenanntes Sammelprofil mit allen Berechtigungen wurde zwischen 2010 und 2020 mehr als 650-mal temporär vergeben, eine andere ähnlich umfassende Rolle noch deutlich häufiger.
- S. 87, 88** Auch die Verschlüsselung von Kennwörtern der IPEMA®-Benutzer entsprach nicht dem aktuellen Stand der Technik. Die notwendige Funktionstrennung von Benutzer- und Berechtigungsverwaltung war im IPEMA®-Service-Center nicht sichergestellt. Kontrollen, die dies hätten kompensieren können, fanden nicht statt. Bei Benutzerkonten, auf die zeitweise bis zu vier Personen zugreifen konnten („Sammelbenutzer“), war es nicht möglich, für bestimmte Änderungen verantwortliche Personen zu identifizieren. Da die Kennwörter der Sammelbenutzer nur alle drei Monate geändert wurden, konnten sich Bedienstete auch dann noch am System anmelden, wenn sie die Berechtigungen nicht mehr benötigten.
- S. 114, 115** - Die Landesregierung hat 2015 die **Einführung der E-Akte** in der Landesverwaltung beschlossen. Alleine für die Umsetzung in den Ministerien und der Staatskanzlei mit 2.200 Nutzern bis Anfang 2020 (Projekt Dialog I) wurde mit Kosten von 15,8 Mio. € geplant.
- S. 117, 118** Mit der E-Akte verändern sich die Aufgaben und Abläufe in den Registraturen, den Poststellen sowie beim Botendienst. Auch wenn neue Aufgaben wie das rechtssichere Scannen hinzukommen, sind insgesamt erhebliche Einsparungen möglich. Nach den Analysen des Rechnungshofs können in den genannten Bereichen 37 der rund 80 Stellen abgebaut werden. Wenn die Möglichkeiten der E-Akte zur Vorgangsbearbeitung umfassend genutzt werden, lassen sich weitere 32 besetzte Stellen einsparen. Insgesamt können Personalkosten von 5,4 Mio. € jährlich vermieden werden.
- S. 115** Die Prüfung hat in der Umsetzung des Projekts Mängel aufgezeigt. So war die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des externen Beraters für eine projektbegleitende Kostenkontrolle nicht geeignet. Relevante

Kosten wie beispielsweise für erforderliche Bildschirme von bis zu 550.000 € wurden nicht berücksichtigt.

- S. 116** Ob die Leistungen von Beratern, die für die Umsetzung des Projekts eingesetzt wurden, erforderlich und angemessen waren, konnte durch die Projektleitung nicht immer hinreichend beurteilt werden. Auch wurde die Leistungserbringung nicht immer kontrolliert.
- S. 117** Die Anwenderschulungen, die mit externem Personal durchgeführt wurden, waren nicht ausreichend praxisorientiert. Mit landeseigenem Schulungspersonal hätten zudem Kosten von bis zu 280.000 € vermieden werden können.
- S. 120** Für die bis Ende 2025 geplante Einführung der E-Akte in den nachgeordneten Behörden (Projekt Dialog II) fehlten insbesondere noch verbindliche Vorgaben zur zeitlichen, inhaltlichen und finanziellen Ausgestaltung des Projekts sowie zur Projektorganisation. Auch den Projektrisiken angesichts von 20.500 Nutzern in 196 Behörden und Kosten von 103 Mio. € war noch nicht angemessen Rechnung getragen.

2.8 Kostenminderungen durch optimierte Planung von Infrastrukturprojekten

- S. 138** - Durch planungsbegleitende Prüfungen hat der Rechnungshof Möglichkeiten zu **Kostenminderungen bei Verkehrsinfrastrukturprojekten** im Umfang von insgesamt mehr als 4 Mio. € aufgezeigt.
- S. 139** Bei Guntersblum im Landkreis Mainz-Bingen kann die Verkehrssicherheit verbessert werden, indem die Einmündungen einer Kreis- und einer Landesstraße in eine Bundesstraße mit Ampeln ausgerüstet werden. Gegenüber der zunächst geplanten Zusammenlegung der Einmündungen zu einer Kreuzung oder einem Kreisverkehr lassen sich durch die vom Rechnungshof empfohlene Ampel-Lösung, die auch nach Auffassung des Landes wirtschaftlich und verkehrssicher ist, Kosten von 1,6 Mio. € vermeiden.
- S. 140, 141** Die Stadt Kirn beabsichtigte den Bau eines Parkhauses mit mehr als 220 Stellplätzen für geschätzte 2,6 Mio. €. Ein entsprechender Bedarf ließ sich jedoch nicht feststellen, an normalen Tagen reichten die in der Stadt vorhandenen Parkplätze aus. Zudem hätten die Betriebs- und Erhaltungskosten für das Parkhaus die bereits stark verschuldete Stadt zusätzlich belastet. Nach der Prüfung des Rechnungshofs hat sich die Stadt für den über 2 Mio. € günstigeren Bau eines Parkplatzes entschieden.
- S. 143** Um eine unübersichtliche Verkehrsführung in Bingen zu verbessern, plante der Landesbetrieb Mobilität den Bau eines Kreisverkehrs und neuer Anbindungen. Der Rechnungshof hat den Landesbetrieb darauf

hingewiesen, dass ein bisher als Landesstraße klassifizierter Straßenabschnitt aufgrund seiner Verkehrsbedeutung straßenrechtlich als Bundesstraße einzustufen ist. Durch die mittlerweile in Aussicht gestellte Aufstufung wird sich der Anteil des Landes an den Baukosten voraussichtlich auf 456.000 € halbieren.

- S. 145, 146** - Das **Baumanagement des Landesbetriebs Mobilität** wies bei Planung, Ausführung und Abrechnung von Straßenbaumaßnahmen systemische Mängel und Steuerungsdefizite auf. Ein geeignetes IT-gestütztes Projektmanagementsystem zur Überwachung der Kosten- und Terminentwicklung fehlte.
- S. 146, 147** Bei 32 der 46 geprüften Landesstraßen mit überwiegend einfachen Umbau- und Sanierungsmaßnahmen wichen die abgerechneten Kosten um mehr 13 Mio. € oder 30 % von den Kostenansätzen ab, die der Landtag mit dem Bauprogramm beschlossen hatte. Vielfach basierten diese Ansätze nicht – wie in der Landeshaushaltsordnung vorgesehen – auf hinreichend detaillierten Planungen und Kostenberechnungen. Die aufgezeigten Kostenabweichungen hatten ihre Ursachen häufig in einer unzureichenden Planungstiefe, ungenauen Kostenschätzungen, Mängeln in der Bauvorbereitung und der Änderung des Leistungsumfangs während der Bauausführung.
- S. 148** Im Haushaltsplan 2021 wurde ferner ein Drittel der Maßnahmen des Bauprogramms als Reserveprojekte mit Ausgabenansätzen von 0 € ausgewiesen. Dies beeinträchtigt die Steuerungsfunktion des Bauprogramms und eröffnet dem Landesbetrieb gleichzeitig einen großen Spielraum bei der Entscheidung, welche Projekte er ausführt.
- S. 149, 150** In Bauverträgen waren die zur Vertragserfüllung erforderlichen Leistungen oftmals nicht vollständig erfasst. Bei nahezu der Hälfte der geprüften Maßnahmen wurde fast ein Viertel aller ausgeschriebenen Positionen nicht ausgeführt.
- S. 151, 152** Die geplanten Bauzeiten wurden bei über der Hälfte der geprüften Projekte nicht eingehalten. Bei einem Drittel der Projekte betrug die Überschreitungen mehr als 25 %, in Einzelfällen mehr als das Dreifache. Drei Viertel der auf die Ausführungsqualität geprüften Baumaßnahmen wiesen Mängel auf, die sich nachteilig auf die Verkehrssicherheit und Lebensdauer der Straßen auswirken können.
- S. 153** Obwohl Baumaßnahmen in der Regel innerhalb von 30 Tagen nach Zugang der Schlussrechnung abzurechnen sind, hatte der Landesbetrieb die Schlussrechnungen von mehr als 350 Projekten teilweise mehrere Jahre nach deren Fertigstellung noch nicht abschließend geprüft. Zahlungen wurden auf der Grundlage ungeprüfter Schlussrechnungen geleistet. Dies birgt die Gefahr von Überzahlungen und Unregelmäßigkeiten.

- S. 154** Systematische Erfolgskontrollen von Straßenbaumaßnahmen unterblieben. Steuerungsdefizite im Baumanagement wurden daher häufig nicht erkannt und behoben. Der Landesbetrieb verwies bei den aufgezeigten Problemen und Defiziten insbesondere auf fehlende Fachkräfte.

2.9 Finanzaufsicht über hoch verschuldete Kommunen weitgehend wirkungslos

- S. 123,
124,
125** Der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) obliegt die Finanzaufsicht über 44 Städte und Landkreise. Sie hat dafür zu sorgen, dass die haushaltsrechtlichen Vorgaben beachtet werden. Hierzu gehört insbesondere die gesetzliche Verpflichtung der Kommunen, ihren Haushalt in Planung und Rechnung auszugleichen. Dies soll die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben sicherstellen und verhindern, dass konsumtive Ausgaben langfristig über Liquiditätskredite finanziert werden. Außerdem wird dadurch einer Belastung künftiger Generationen vorgebeugt.
- S. 123,
125,
126** Gleichwohl legten die 44 Städte und Landkreise von 2015 bis 2019 der Aufsicht insgesamt 162 Satzungen über defizitäre Haushalte vor. Drei von vier Haushalten wurden bereits mit Defiziten geplant. Diese beliefen sich in den Ergebnishaushalten auf insgesamt 1,9 Mrd. €, mit Einzelwerten bis zu 73 Mio. €. Nicht weniger als 65 dieser Satzungen betrafen Kommunen, die bereits bilanziell überschuldet waren oder denen dies unmittelbar bevorstand.
- S. 124,
126,
127** Auch ein defizitärer Haushalt gilt ausnahmsweise als ausgeglichen und damit rechtmäßig, wenn alle zulässigen Möglichkeiten der Ausgabenminderung und Einnahmensteigerung ausgeschöpft sind. Tatsächlich hätten die Städte aber durch die Anhebung ihrer im Ländervergleich niedrigen Realsteuerhebesätze deutlich höhere Einnahmen erzielen können. Gleiches gilt für die Landkreise, die die vorhandenen Spielräume bei der von ihren Kommunen zu zahlenden Umlage häufig nicht annähernd nutzten.
- S. 130,
131** Trotz der offensichtlichen Rechtswidrigkeit der Haushaltssatzungen schritt die ADD mit Ausnahme dreier Haushalte eines Landkreises nicht ein. Neben einer konsequenten Beanstandung der vorgelegten Satzungen hätte sie nötigenfalls auch die Vorlage einer rechtmäßigen Haushaltssatzung anordnen müssen. Nach der vorherrschenden Rechtsprechung steht es der Aufsicht bei offensichtlichen Rechtsverstößen nicht mehr frei, ob sie einschreitet. Besonders schwer wiegt das Nichteinschreiten in den Fällen überschuldeter Kommunen, die durch weitere Defizite ihre Überschuldung zusätzlich verschärften.
- S. 130,
131** Die ADD stellte die Rechtswidrigkeit von Haushaltssatzungen häufig sogar selbst fest, ohne die erforderlichen Konsequenzen zu ziehen. In einigen Fällen verband sie ihr „grünes Licht“ mit der Maßgabe an die Verwaltung, die Ausgaben bei den freiwilligen Leistungen zu reduzieren. Abgesehen

davon, dass die ADD die Einhaltung dieser Maßgaben nicht prüfte, war dies ein unzulässiger Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung.

- S. 125, 131** Die Liquiditätskreditverschuldung der Kommunen stieg aufgrund ständiger Defizite in bundesweite Rekordhöhen. Ende 2019 betrug die Verschuldung der kreisfreien Städte 3,6 Mrd. € und die der Landkreise 1,1 Mrd. €. Der „kooperative“, aber nicht rechtskonforme Aufsichtsstil der ADD war nicht geeignet, die fatale Schuldenentwicklung und Belastung künftiger Generationen durch Schuldendienstleistungen zu bremsen.
- S. 134, 135** Des Weiteren genehmigte die ADD Kommunen Investitionskredite von insgesamt 1,3 Mrd. € und Verpflichtungsermächtigungen von 0,7 Mrd. € trotz unausgeglichener Haushalte und teilweiser Überschuldung. Dies war unzulässig, da – wie die ADD häufig selbst feststellte – die sogenannte dauernde Leistungsfähigkeit der Kommunen nicht gegeben war. Das Vorliegen der von der ADD formulierten Bedingungen wie etwa die Unabweisbarkeit eines Vorhabens sollten die Kommunen selbst prüfen. Nachweise wurden nicht verlangt. Ihre Mitverantwortung für die Rechtmäßigkeit der Kreditaufnahme verlagerte die ADD somit auf die Kommunen. Ihrem Auftrag als Finanzaufsicht wurde sie mit diesem Vorgehen nicht gerecht, was auch einem Beschluss des Landtages vom 23. August 2018 widersprach.
- S. 131** Für die von der Corona-Pandemie geprägten Haushaltsjahre hat das Innenministerium eine zurückhaltende Aufsichtspraxis vorgegeben. Der Rechnungshof weist jedoch darauf hin, dass die defizitären Haushalte rechtswidrig bleiben, solange die weit unterdurchschnittlichen Steuerhebesätze nicht im rechtlich gebotenen Maß angehoben werden. Die Nutzung von Einnahme- und Einsparmöglichkeiten zur Minderung von Defiziten sowie notwendige Investitionen schließen sich auch in Krisenzeiten nicht aus. Eine generationengerechte Haushaltswirtschaft erfordert beides, einschließlich einer Kommunalaufsicht, die ihrer Rechts- und Finanzaufsicht nachkommt.

3. Weitere Prüfungen des Rechnungshofs

- S. 15** - Bestätigung der Landeshaushaltsrechnung 2019
- S. 22** - Abwicklung des Landeshaushalts 2019
- S. 71** - Einteilung von Einkommensteuerfällen in Risikoklassen als Bestandteil des Risikomanagements