



HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bemerkungen 2023

Bericht zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen

Hessischer Landtag

21. Wahlperiode

Drucksache 21/2252

Eingegangen am 23. Mai 2025

Ausgegeben am 26. Mai 2025

Bemerkungen 2023

des Hessischen Rechnungshofs

zur

Haushalts- und Wirtschaftsführung

des

Landes Hessen

Darmstadt, den 11. März 2025

Vorwort

Auch das Jahr 2023 war von den politischen, sozialen und auch wirtschaftlichen Auswirkungen des völkerrechtswidrigen Kriegs Russlands gegen die Ukraine geprägt: politische Unsicherheiten, steigende Flüchtlingszahlen sowie hohe Energiekosten und Inflationsraten waren die unmittelbaren und mittelbaren Folgen.

Das Land Hessen erzielte im Jahr 2023 ein Finanzierungsdefizit von 680 Millionen Euro. Die Schulden des Landes wurden – insbesondere durch Auflösung von Rücklagen – um rund 340 Millionen Euro reduziert. Sie beliefen sich Ende 2023 auf insgesamt 50,4 Milliarden Euro. Die Schuldenbremse wurde eingehalten.

Das Spektrum unserer diesjährigen Bemerkungen reicht von Windkraftanlagen über die Förderung sog. Digitaler Dorflinden bis hin zu dem IT-Einsatz von Gerichtsvollziehern. Wir monieren in unseren Bemerkungen zudem eine überbordende Bürokratie und zu komplexe staatliche Förderverfahren.

Angesichts der aktuell in Bund, Land und Kommunen diskutierten milliarden-schweren Investitionsprogramme sind zunächst die tatsächlichen Bedarfe festzustellen und nur absolut notwendige wirtschaftliche Investitionen zu tätigen. Dabei dürfen auch die sich daraus ergebenden Folgekosten nicht vernachlässigt werden. Ziel muss es sein, zukünftiges Wirtschaftswachstum zu ermöglichen und den bestehenden Investitionsstau konsequent anzugehen.

Ich bedanke mich an dieser Stelle bei allen Beteiligten in der Landesverwaltung sowie bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Rechnungshofs, die an der Erstellung dieser Bemerkungen mitgewirkt haben.

Darmstadt, im Mai 2025

Dr. Walter Wallmann
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
0 Vorbemerkung	6
Kurzfassungen aller Beiträge	8
Feststellungen nach Artikel 144 Satz 1 HV, §§ 81 Abs. 1 und 2, 90 Abs. 2 LHO	21

Teil I – Bemerkungen allgemeiner Art

1	Allgemeiner Teil der Bemerkungen	23
---	----------------------------------	----

Teil II – Bemerkungen zu den Einzelplänen

Einzelplan 02: Hessischer Ministerpräsident

2	Digitale Dorflinde – WLAN-Förderung: Ein Erfolgsprojekt?	96
3	Distr@I – Digitale Innovationsförderung: Komplexität reduzieren!	102

Einzelplan 03: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

4	Sport fördern – Einschlägiges Recht beachten und Organisation verschlanken!	108
5	Auch bei Gutachteraufträgen der Polizei: Vergaberecht gilt!	114
6	Korruption verhindern – Richtlinie umsetzen!	119

Einzelplan 04: Hessisches Kultusministerium

7	Gravierende Mängel bei der Aufsicht über den Nassauischen Zentralstudienfonds	123
---	---	-----

Einzelplan 05: Hessisches Ministerium der Justiz

8	Strafrechtliche Vermögensabschöpfung – Es geht noch mehr!	133
9	Gerichtsvollzieherwesen – Riskante Insellösungen	139

Einzelplan 09: Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

10	Ausgewählte Aspekte der Errichtung von Windkraftanlagen	144
----	---	-----

Einzelplan 15: Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

11	100 Millionen Euro vom Land – Konnte die von Behring-Röntgen-Stiftung ihre Ziele erreichen?	153
----	---	-----

12	Universitätsklinikum Frankfurt in schwierigen Zeiten!	159
13	Pioniere der Veränderung	165
14	Das Amt für Denkmalpflege – Zu wenige Planstellen, zu viel zu tun?	171
15	Was für ein Theater...!	176

Einzelplan 17: Allgemeine Finanzverwaltung

16	Übermittlung versorgungsrelevanter Daten – Verjährung von Erstattungsansprüchen und Zahlungsunterbrechungen vermeiden!	181
----	--	-----

Teil III – Berichte und Stellungnahmen

17	Beratende Äußerung und Bericht über die Kapitalmaßnahmen des Landes bei der Helaba	187
----	--	-----

Teil IV – Ergebnisse von Prüfungen aus vergangenen Jahren

18	FSC-Zertifizierung des Staatswaldes – Alles wird besser?	189
19	Prüfung „Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge“	192

Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung 194

Hinweis: Die Bemerkungsbeiträge (Abschnitte) sind – unabhängig von den Teilen I bis IV – durchlaufend nummeriert. Die Abbildungen und Tabellen sind neben einer fortlaufenden Nummer mit der Abschnittsnummer beschriftet. Abbildungen ohne Quellenangabe sind solche des Rechnungshofs.

Die Zahlen in den einzelnen Beiträgen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet. Den Rechenoperationen liegen ungerundete Zahlen zugrunde, so dass bei den Berechnungen rundungsbedingte Abweichungen auftreten können.

Abkürzungsverzeichnis

apl.	außerplanmäßig
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
Drucksache	Drucksache des Hessischen Landtages, soweit nicht anders bezeichnet
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HCC	Hessisches Competence Center
Helaba	Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HV	Hessische Verfassung
IT	Informationstechnik
LHO	Landeshaushaltsordnung
Staatsgerichtshof	Staatsgerichtshof des Landes Hessen
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
üpl.	überplanmäßig
VV	Verwaltungsvorschrift
WIBank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
WLAN	Wireless Local Area Network

0 Vorbemerkung

0.1 Weshalb gibt es Bemerkungen?

Der Rechnungshof fasst das Ergebnis seiner Prüfung, soweit es für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung von Bedeutung sein kann, jährlich für den Landtag in Bemerkungen zusammen. Diese bilden somit mit der Haushaltsrechnung die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung.

Gegenstand der Prüfung des Rechnungshofs ist die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes, seiner Sondervermögen, Landesbetriebe und Hochschulen. Von einer Prüfung umfasst werden auch landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen) und privatrechtliche Unternehmen, an denen das Land unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist.

Insbesondere hat der Rechnungshof festzustellen, ob

- die Haushaltsrechnung alle Erträge und Aufwendungen sowie Einnahmen und Ausgaben eines Haushaltsjahres umfasst und
- in bedeutsamen Fällen gegen Vorschriften und Grundsätze der Haushalts- und Wirtschaftsführung verstoßen wurde.

Da in Bemerkungen nur über wesentliche Prüfungen berichtet wird, spiegeln diese den tatsächlichen Prüfungsumfang nicht wider. Politische Entscheidungen beurteilt der Rechnungshof nicht. Prüfungserfahrungen, die die Voraussetzungen oder Auswirkungen derartiger Entscheidungen betreffen, können allerdings zu einer neuen Prüfung und Berichterstattung führen.

0.2 Worüber informiert der Jahresbericht?

Der vorliegende Bericht umfasst Feststellungen, die sich auf das Haushaltsjahr 2023 beziehen. Er bildet die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2023.

Der Jahresbericht enthält in Teil I die Bemerkungen allgemeiner Art. Diese umfassen Feststellungen zu:

- Haushaltsrechnung
- Sonderhaushalte
- Konzernrechnung
- Staatsschulden und Schuldenbremse

Teil II behandelt die bedeutsamen Ergebnisse aus den Prüfungen der Ressorts. Die Empfehlungen verdeutlichen zumeist das Potenzial, die Einnahmesituation zu verbessern oder Ausgaben zu vermindern.

Die geprüften Stellen hatten zuvor Gelegenheit, zu den Beiträgen Stellung zu nehmen. Deren Äußerungen wurden bei der Beratung und in den Beiträgen berücksichtigt.

In Teil III informiert der Rechnungshof über Stellungnahmen (§§ 95, 96 LHO) an den Landtag oder die Landesregierung. Sie behandeln insbesondere Empfehlungen zu Verwaltungsvorschriften.

Mit den Beiträgen in Teil IV berichtet der Rechnungshof über Maßnahmen, die geprüfte Stellen aufgrund von Prüfungsfeststellungen umgesetzt haben.

0.3 Was wurde aus dem letzten Jahresbericht?

Die Bemerkungen 2022 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung einschließlich der Feststellungen zur Haushaltsrechnung des Jahres 2022 wurden am 15. Dezember 2023 (Drucksache 20/11753), die Stellungnahme der Landesregierung am 18. März 2024 (Drucksache 21/365) herausgegeben.

Die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2022 erteilte der Landtag am 11. Dezember 2024.

Kurzfassungen aller Beiträge

Teil I – Bemerkungen allgemeiner Art

1 Allgemeiner Teil der Bemerkungen

Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse über die Rechnungslegung zum Haushalt 2023

Neue LHO 2023

Im Konzern Land Hessen werden der Kernhaushalt und die Sonderhaushalte zusammengefasst. Der Konzernabschluss bietet damit eine vollständige Übersicht über das Vermögen, die Schulden und die wirtschaftliche Lage des gesamten Landes. Für den Konzernabschluss werden alle Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen den einzelnen Bestandteilen des Konzerns durch Konsolidierungsbuchungen eliminiert, um Doppelerfassungen zu vermeiden.

Der Rechnungshof begrüßt die Fortentwicklung der LHO. Die von ihm geäußerte Detailkritik soll zukünftig zu einer weiteren Optimierung des Hessischen Haushaltsrechts beitragen.

Haushaltsrechnung

Die Haushaltsrechnung weist für die Kernverwaltung in der Erfolgsrechnung mit -9,9 Mrd. Euro ein um 3,1 Mrd. Euro niedrigeres Ergebnis aus als geplant (-6,8 Mrd. Euro; vgl. Abschnitt 1.1.3.1). Dies ist insbesondere auf die höhere Zuführung zu den Pensions- und Beihilferückstellungen zurückzuführen.

Nicht im Ergebnis der Haushaltsrechnung enthalten sind saldierte Aufwendungen im Umfang von 12,1 Mrd. Euro, die aus der Ausbuchung von Forderungen des Kernhaushalts gegenüber den Sonderhaushalten resultieren. Diese sind in SAP gebucht und werden in der Überleitungsrechnung der Erfolgsrechnung nachrichtlich ausgewiesen. Das Finanzministerium hat die Forderungen mit dem Wechsel der Haushaltssystematik vom Produkthaushalt zum leistungsbezogenen doppelhaushalt aufwandswirksam ausgebucht. Es betrachtet die Ausbuchungen der Forderungen als rein technische Anpassungsbuchungen, die infolge der LHO-Novellierung notwendig geworden seien. Auf Ebene des Konzernabschlusses ergäbe sich aus diesen Buchungen aufgrund der Konsolidierung kein Ergebniseffekt. Dementsprechend geht das Finanzministerium

davon aus, dass diese Aufwandsbuchungen weder im Ergebnis des Kernhaushalts zu zeigen wären noch einer Ermächtigung bedürfen.

Im doppischen Haushaltsplan sind gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 3 LHO alle voraussichtlich entstehenden Aufwendungen des Kernhaushalts vollständig abzubilden. Gleiches gilt im Vollzug für alle tatsächlich angefallenen Aufwendungen (§ 73 Abs. 1 i. V. m. § 4 Abs. 1 Nr. 3a LHO). Als wesentlicher Teil des verbindlichen Ermächtigungsrahmens (Dispositiv) sind sämtliche Aufwendungen Produkten zuzuordnen (§§ 3 und 5 LHO und deren Gesetzesbegründungen). Eine fehlende Erfassung führt zu einem unvollständigen Ergebnisausweis für den Kernhaushalt, der sich durch alle Bestandteile der Haushaltsrechnung zieht (Erfolgsrechnung, Produktübersicht und Mehraufwandsnachweis). Das Ergebnis des Kernhaushalts beträgt unter Berücksichtigung dieser Aufwendungen und Erträge -22,0 Mrd. Euro. Für die ursächlichen Mehraufwendungen liegt keine Ermächtigung vor. Der Rechnungshof erwartet, dass alle gebuchten Aufwendungen und Erträge vollständig und transparent in der Haushaltsrechnung abgebildet und die Vorgaben der LHO zum leistungsbezogenen doppischen Haushalt eingehalten werden. Insbesondere müssen für alle Aufwendungen Ermächtigungen vorliegen.

Bei der Abrechnung der Produktbudgets werden insgesamt Mehraufwendungen von 5,8 Mrd. Euro berücksichtigt. Der größte Anteil mit rd. 5,0 Mrd. Euro der Überschreitungen wird auf Jahresabschlussbuchungen zurückgeführt, die noch nicht zu Ausgaben geführt haben (§ 37 Abs. 2 Satz 2 LHO).

Das Finanzministerium hat auf Empfehlung des Rechnungshofs diese Aufwendungen dem Landtag mit dem „Antrag auf nachträgliche Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Haushaltsüberschreitungen nach Art. 143 HV“ zur Kenntnis vorgelegt.

Die Haushaltsrechnung weist über- und außerplanmäßige Aufwandsüberschreitungen von 11,6 Mio. Euro aus. Ihnen stimmte das Finanzministerium zu. Bei weiteren Aufwandsüberschreitungen im Umfang von 170,3 Mio. Euro fehlt die vorherige Zustimmung. Die über- und außerplanmäßigen Aufwandsüberschreitungen wurden dem Landtag nach Art. 143 HV zur nachträglichen Genehmigung vorgelegt. Die Aufwandsüberschreitungen, bei denen die vorherige Zustimmung des Finanzministeriums fehlt, wurden dem Landtag lediglich zur

Kenntnisnahme vorgelegt. Der Rechnungshof empfiehlt, zur Vermeidung von ungenehmigten Aufwandsüberschreitungen geeignete unterjährige Qualitätssicherungsmaßnahmen durchzuführen. Es sollte zukünftig keine Aufwandsüberschreitungen ohne Zustimmung des Finanzministeriums und Genehmigung des Landtags geben.

Die Rücklagen des Landeshaushalts beliefen sich zum Jahresende 2023 auf insgesamt 3,7 Mrd. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr reduzierte sich der Gesamtbestand an Rücklagen um 688,1 Mio. Euro. Seit der Novellierung der LHO wird nur noch der Saldo der Rücklagenveränderungen gezeigt; ihre vollständige Abbildung ist kein Bestandteil der Haushaltsrechnung mehr. Der Rechnungshof erachtet die vollständige Abbildung und Differenzierung der Rücklagenbewegungen als wichtige Information für das Parlament.

Im kameralen Haushaltsvollzug überstiegen die bereinigten Ausgaben (34,8 Mrd. Euro) die bereinigten Einnahmen (34,1 Mrd. Euro). Das Land erzielte damit ein Finanzierungsdefizit von 679,6 Mio. Euro. Dies war insbesondere auf Steuermindereinnahmen von 943,1 Mio. Euro zurückzuführen.

Sondervermögen

Die Bildung von Sondervermögen ist nur in Ausnahmefällen zulässig und muss gut begründet sein. Der Staatsgerichtshof urteilte, dass in der Begründung unter anderem darzulegen ist, dass das Sondervermögen eine effektivere Zweckverfolgung als der Einsatz anderer Haushaltsmittel ermöglicht und dass der Effektivitätsgewinn im Vergleich mit dem Ausmaß der Durchbrechung von verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätzen hinreichend gewichtig ist.

Die Sondervermögen Universitätsbibliothek Frankfurt a. M. und Wohnraum- und Wohnumfeldförderung, Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen (WuZ), Hessischer Investitionsfonds (HIF), Pflegeausbildungsfonds und Hessenkasse legen einen kameralen Wirtschaftsplan vor. Seit dem Haushaltsjahr 2023 liegen doppische Jahresabschlüsse vor, sodass kein Soll-Ist-Vergleich möglich ist. Der Rechnungshof empfiehlt eine einheitliche Darstellung der Wirtschaftspläne und der Jahresabschlüsse aller Sonderhaushalte nach doppischen Grundsätzen. Darüber hinaus regt er an, die Ergebnisrechnungen der Sonderhaushalte um Plan-Zahlen zu ergänzen. Zudem regt er an, im Sinne der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs, die Wirtschaftspläne um alle relevanten Informationen

zu ergänzen. Aus ihnen soll sich die zweckgebundene Verwendung der Finanzvolumen von Sondervermögen für den Landtag nachvollziehbar ergeben.

Das Sondervermögen Versorgungsrücklage wurde auf Grundlage des Hessischen Versorgungsrücklagegesetzes mit dem Ziel errichtet, die Finanzierung künftiger Versorgungsleistungen des Landes Hessen zu gewährleisten. Der Rechnungshof begrüßt, dass die gesetzliche Mindestverpflichtung zur Zuführung in das Sondervermögen in 2023 eingehalten wurde. Bei Verbesserung der konjunkturellen Situation empfiehlt der Rechnungshof, die gesetzliche Mindestzuführung wieder – wie in den Vorjahren – zu verdoppeln.

Konzernrechnung

Die Konzernrechnung besteht aus dem Konzernabschluss, dem Konzernlagebericht und der Überleitungsrechnung der Erfolgs-, Finanz- und Vermögensrechnung des Kernhaushalts auf den Konzernabschluss. Der Konzernabschluss und der Konzernlagebericht 2023 des Landes bilden das Haushaltsgeschehen nach kaufmännischen Grundsätzen ab. Sie wurden von Wirtschaftsprüfern uneingeschränkt testiert. Die Überleitungsrechnungen wurden nicht von den Wirtschaftsprüfern geprüft und sind demnach auch nicht Gegenstand des Testats. Die Überleitungsrechnung der Erfolgsrechnung des Kernhaushalts auf den Konzernabschluss weist eine Differenz von 0,9 Mrd. Euro aus, die mit der Korrektur eines Sonderpostens im Sondervermögen Versorgungsrücklage zu begründen ist. In dieser Differenz sind die saldierten Aufwendungen und Erträge von 12,1 Mrd. Euro nicht berücksichtigt. Sie werden in der Überleitungsrechnung nachrichtlich dargestellt.

Die Überleitungsrechnungen verdeutlichen, in welchem Umfang Mittel außerhalb des Kernhaushalts in den Sonderhaushalten verwaltet werden. So werden 53 Prozent des Anlagevermögens, 45,3 Prozent der Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit und 10,3 Prozent des Personalaufwands in den Sonderhaushalten abgebildet.

Die Verwendung der konsolidierten Werte führte in der Überleitung bei der Kernverwaltung und bei den Sonderhaushalten zu Differenzen zwischen Aktiva und Passiva: In der Kernverwaltung überstiegen die Aktiva die Passiva um 2,4 Mrd. Euro, in den Sonderhaushalten überstiegen die Passiva die Aktiva in gleicher Höhe. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass gemäß HGB und

staatlicher Doppik keine Unterschiede zwischen Aktiva und Passiva in einer Bilanz bestehen dürfen. Diese Differenzen sind der retrograden Ermittlung der „Bilanz“ des Kernhaushalts zuzuschreiben. Diese Vorgehensweise verstößt gegen die Vorgaben des § 76 i. V. m. § 4 Abs. 1 LHO, dass eine Bilanz des Landes für die Kernverwaltung gemäß staatlicher Doppik aufzustellen ist. Das Finanzministerium hat zugesagt, gemeinsam mit dem Rechnungshof Möglichkeiten zur Erstellung einer originären und HGB-konformen Vermögensrechnung des Kernhaushalts zu erarbeiten. Der Rechnungshof empfiehlt bei der Evaluation der neuen LHO zu prüfen, ob sich die Konzeption bewährt hat oder ob idealerweise der Haushaltsplan und die Haushaltsrechnung auf Basis konsolidierter Konzernwerte aufgestellt und abgerechnet werden können.

Das Anlagevermögen nahm im Haushaltsjahr 2023 um 143,3 Mio. Euro zu. Das Land erfüllte damit die Zielsetzung, das Anlagevermögen zu erhalten. Bei Herausrechnung der Zuführung zum und der Wertentwicklung des Sondervermögens Versorgungsrücklage reduzierte sich das Anlagevermögen um 271,2 Mio. Euro.

Das Jahresergebnis 2023 betrug -9,1 Mrd. Euro (Vorjahr: -0,4 Mrd. Euro). Die deutliche Verschlechterung beruhte insbesondere auf der alle fünf Jahre stattfindenden Anpassung der Bewertungsparameter für die Pensionen und Beihilfen an die Marktverhältnisse.

Staatsschulden und Schuldenbremse

Im Haushaltsjahr 2023 wurden die Ex-ante-Konjunkturkomponente und die Basissteuern abweichend vom Regelfall des Artikel 141-Gesetzes nicht auf Grundlage der Frühjahrsprojektion ermittelt. Im Haushaltsgesetz wurden als Datenbasis die Herbstprojektion und die Oktober-Steuerschätzung 2022 festgelegt. Damit wurde vier Jahre in Folge vom Regelfall abgewichen. Der Rechnungshof empfiehlt zu prüfen, wie eine dauerhafte Umstellung auf die Herbstprojektion erfolgen kann.

In 2023 durften erstmalig nach Beginn der Corona-Pandemie keine Notlagenkredite aufgenommen werden. Die Regelgrenze der Schuldenbremse von 2,1 Mrd. Euro wurde eingehalten. Auch unter Berücksichtigung der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs und unter Einbezug einer reduzierten

Rückführung der Notlagenkredite wäre die Regelgrenze für die maximal zulässige Nettokreditaufnahme eingehalten worden.

Die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen wurden 2023 nicht in vollem Umfang zur Ausgabenfinanzierung ausgeschöpft. Die Nettokredittilgung im Kernhaushalt lag bei 0,1 Mio. Euro (Vorjahr: 200,5 Mio. Euro). Der Schuldenstand des Landes ging – unter Einbeziehung von Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank aus Schutzschirm und Hessenkasse – zum Jahresende auf 50,4 Mrd. Euro zurück (Vorjahr: 50,8 Mrd. Euro).

Wie bereits im Vorjahr wurde auch 2023 die Tilgungsverpflichtung für die Notlagenkredite durch einen Landtagsbeschluss ausgesetzt. Der Bestand an Notlagenkrediten belief sich zum Ende des Haushaltsjahres 2023 auf 3,4 Mrd. Euro. Der Rechnungshof würde, sofern es die konjunkturelle Lage ermöglicht, zukünftig eine möglichst hohe Tilgung für die gesamte Tilgungsdauer begrüßen.

Volltext ab Seite 23

Teil II – Bemerkungen zu den Einzelplänen

Einzelplan 02: Hessischer Ministerpräsident

2 Digitale Dorflinde – WLAN-Förderung: Ein Erfolgsprojekt?

Bis zum Ende des ersten Quartals 2023 wurden rd. 3.000 Digitale Dorflinden mit einem Finanzvolumen von rd. 3 Mio. Euro bewilligt.

Der Rechnungshof empfahl, vor einer Fortführung des Förderprogramms und damit vor einer etwaigen zukünftigen Programmverlängerung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen und die Verwaltungskosten vollumfänglich zu berücksichtigen. Zur Steuerung sollten messbare Kenngrößen festgelegt werden. Ziele und Maßnahmen sollten aufeinander abgestimmt werden.

Volltext ab Seite 96

3 Distr@I – Digitale Innovationsförderung: Komplexität reduzieren!

Im Programm Distr@I wurden seit 2019 bis Ende 2022 insgesamt 90 digitale Innovationsprojekte mit 27 Mio. Euro bewilligt.

Der Rechnungshof empfahl, die Komplexität des Programms zu reduzieren. Zudem sollte zukünftig sichergestellt werden, dass von Beginn an einheitliche Förderkriterien und ein Kostencontrolling auf Vollkostenbasis bestehen. Darüber hinaus empfahl der Rechnungshof, die Einführung einer durchgängig digitalen Antrags- und Förderabwicklung zu prüfen.

Volltext ab Seite 102

Einzelplan 03: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

- 4 Sport fördern – Einschlägiges Recht beachten und Organisation verschlanken!

Der Rechnungshof prüfte die nicht-investive Sportförderung durch das Innenministerium: Die Zuwendungsverfahren waren durch Mängel geprägt. Zudem erfüllte das Innenministerium nicht-ministerielle Aufgaben und die Referatsstruktur erwies sich ganz überwiegend als zu kleinteilig. Der Rechnungshof begrüßte die durch das Ministerium angestoßene Strukturanalyse der Sportklinik.

Volltext ab Seite 108

- 5 Auch bei Gutachteraufträgen der Polizei: Vergaberecht gilt!

Der Rechnungshof hat die Beauftragung Externer mit der Erstattung von Gutachten geprüft. Dabei zeigte sich, dass die Flächenpräsidien Frankfurt am Main, Mittelhessen und Südhessen solche Aufträge erteilten, ohne die nach Auffassung des Rechnungshofs rechtlich zwingenden Vergabeverfahren zu betreiben.

Volltext ab Seite 114

- 6 Korruption verhindern – Richtlinie umsetzen!

Auch mehr als vier Jahre nach Inkrafttreten der „Richtlinie zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung des Landes Hessen“ (Richtlinie) bestanden bei einzelnen Polizeipräsidien Umsetzungsdefizite. Das Innenministerium sollte auf die Behebung der Defizite hinwirken.

Volltext ab Seite 119

Einzelplan 04: Hessisches Kultusministerium

7 Gravierende Mängel bei der Aufsicht über den Nassauischen Zentralstudienfonds

Seit 1817 besteht der Nassauische Zentralstudienfonds (NZF). Als Stiftung des öffentlichen Rechts untersteht er der Aufsicht des Kultusministeriums. Das Kultusministerium nahm wesentliche Aufgaben der Stiftungsaufsicht nicht wahr. Künftig sollte das Kultusministerium den vorgesehenen Kontrollpflichten nachkommen.

Das Kultusministerium genehmigte Grundstücksveräußerungen des NZF und überschritt damit seine Kompetenzen. Erforderlich gewesen wären vorherige Zustimmungen des Finanzministeriums und in bestimmten Fällen auch des Landtags. Der Rechnungshof äußerte die Erwartung, dass die geltenden haushaltsrechtlichen Regelungen bei Grundstücksveräußerungen künftig eingehalten werden und der Landtag von zustimmungspflichtigen Grundstücksveräußerungen der letzten Jahre nachträglich unterrichtet wird.

Das Land trug den Aufwand für die Geschäftsführung und die Verwaltung des landwirtschaftlichen Streubesitzes des NZF. Der NZF sollte diese Verwaltungskosten künftig selbst tragen. Der Rechnungshof empfahl, die Verwaltungskosten über einen Zeitraum von zehn Jahren nach und nach auf den NZF zu verlagern. Sofern das Kultusministerium dieser Empfehlung nicht folgt, sollte das Land Rheinland-Pfalz künftig über eine Finanzierungsvereinbarung einen angemessenen Beitrag für seinen Teil am früheren Herzogtum Nassau übernehmen.

Der Stiftungszweck des NZF ist entsprechend dem Stifterwillen die Förderung der höheren Bildung. Daneben leistete der NZF sogenannte fremdartige Ausgaben. Diese sollten abgelöst werden. Als Stiftungsaufsicht sollte das Kultusministerium hierauf hinwirken.

Volltext ab Seite 123

Einzelplan 05: Hessisches Ministerium der Justiz

8 Strafrechtliche Vermögensabschöpfung – Es geht noch mehr!

Die strafrechtliche Vermögensabschöpfung ist seit 2017 grundsätzlich zwingend, wenn es durch eine Tat zu einer unberechtigten Vermögensverschiebung gekommen ist.

Unter den Staatsanwaltschaften zeigten sich nach der Justizstatistik deutliche Unterschiede bei den Maßnahmen zur Vermögensabschöpfung wie Kontenabfragen, Beschlagnahmen oder Vermögensarreste. Die Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main war wesentlich häufiger tätig als andere Staatsanwaltschaften. Die fachaufsichtsführende Generalstaatsanwaltschaft verfügte über zu wenig Informationen hinsichtlich des Stands der Vermögensabschöpfung. Das lag auch daran, dass sie bislang keine Innenrevisionen auf diesem Rechtsgebiet durchführte.

Konsequente Abschöpfung setzt frühzeitige Sicherstellung von Tatertrag oder entsprechendem Wertersatz voraus. Nach dem Ergebnis einer Aktenstichprobe wurden zu wenige vorläufige Sicherstellungen angeordnet und durchgeführt.

Von Unternehmen unrechtmäßig erlangtes Vermögen kann im Ordnungswidrigkeitenrecht durch eine Verbandsgeldbuße abgeschöpft werden. Die Einnahmen aus Verbandsgeldbußen beliefen sich 2018 bis 2021 allein durch die Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main auf 125 Mio. Euro. In den anderen Staatsanwaltschaften wurden in diesem Zeitraum keine Verbandsgeldbußen bearbeitet.

Volltext ab Seite 133

9 Gerichtsvollzieherwesen – Riskante Insellösungen

Gerichtsvollzieher beschafften, administrierten und konfigurieren ihr IT-System eigenverantwortlich. Die Dienstaufsicht hatte keinen unmittelbaren Datenzugriff. Gerichtsvollzieher sollten in das professionell strukturierte und geschützte Justiznetz des Landes eingebunden sein.

Der Gerichtsvollzieherdienst zählte zum besonders korruptionsgefährdeten Bereich mit hohem Risikopotenzial. Vorgesehene Belehrungen zur Reduzierung

des Risikopotenzials reichten nicht aus. Als personalwirtschaftliche Maßnahme sollte zusätzlich eine Bezirksrotation eingeführt werden.

Geschäftsprüfungen dokumentierten, dass die Kassen- und Aktenführung sowie die Aufgabenerledigung der Gerichtsvollzieher in zahlreichen Fällen mangelbehaftet waren. Maßnahmen zu einer qualitativ besseren Sachbearbeitung sollten ergriffen werden.

Eine unausgewogene Geschäftsverteilung bewirkte unterschiedlich hohe Belastungsquoten. So erreichten einzelne Gerichtsvollzieher eine doppelte oder dreifache Belastung im Prüfungszeitraum. Hohe Belastungsquoten tangieren den Arbeits- und Gesundheitsschutz und sind durch zügige Änderung der Geschäftsverteilung zu vermeiden.

Volltext ab Seite 139

Einzelplan 09: Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft Und Verbraucherschutz

10 Ausgewählte Aspekte der Errichtung von Windkraftanlagen

Der Rechnungshof kritisierte die Berechnung der naturschutzrechtlichen Kompensation bei der Errichtung von Windkraftanlagen (WKA). Er machte ferner Vorschläge zur Entbürokratisierung bei der Bewertung des Eingriffs in das Landschaftsbild.

Der Rechnungshof sah Risiken hinsichtlich des Rückbaus der WKA. Die festgesetzten Sicherheitsleistungen schätzte er als zu gering ein. Zudem waren sie überwiegend nicht auf den zutreffenden Gläubiger ausgestellt.

Volltext ab Seite 144

Einzelplan 15: Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

11 100 Millionen Euro vom Land – Konnte die von Behring-Röntgen-Stiftung ihre Ziele erreichen?

Bei einer Vermögensstiftung ist das Grundstockvermögen gesetzlich in seinem Wert ungeschmälert zu erhalten. Offen bleibt die Verpflichtung zur realen oder

nominalen Kapitalerhaltung. Das Kuratorium der Stiftung hatte sich 2008 allerdings auf den realen Kapitalerhalt verständigt.

Der von Behring-Röntgen-Stiftung (vBRS) gelang im Prüfungszeitraum der nominale Kapitalerhalt ihres Grundstockvermögens von 100 Mio. Euro. Den realen Kapitalerhalt erreichte sie nicht. Es ergab sich eine Lücke von rd. 37 Mio. Euro zum realen Kapitalerhalt.

Die Stiftung setzte sich zum 1. Januar 2023 ein jährliches Ertragsziel von 2,5 Mio. Euro. Im Zeitraum 2020 bis 2023 erreichten die Erträge mit einem Wert von 1,1 Mio. Euro bis 1,3 Mio. Euro etwa die Hälfte des gesteckten Ziels. Bei Gründung der Stiftung waren Mittel von 4 Mio. Euro pro Jahr zur Förderung von Forschung und Lehre angestrebt worden.

Um den Stiftungszweck dauerhaft und wertgleich zu erfüllen, bedarf es nach Auffassung des Rechnungshofs eines realen Kapitalerhalts. Dieser ist ohne nennenswerte zusätzliche Erbschaften, Spenden oder sonstige Zuwendungen nicht zu erreichen.

Volltext ab Seite 153

12 Universitätsklinikum Frankfurt in schwierigen Zeiten!

Obwohl sich die jährliche Förderung des Landes im Prüfungszeitraum 2017 bis 2022 erheblich erhöhte, war das Universitätsklinikum Frankfurt (UKF) zum Bilanzstichtag 2022 mit 188 Mio. Euro überschuldet. Eine marktwirtschaftliche Ausrichtung der Krankenversorgung entsprechend privat betriebener Krankenhäuser ist für das UKF trotz erheblicher Landesförderung nicht möglich. Dies begründet sich im Wesentlichen durch die Bandbreite der vorzuhaltenden Leistungen sowie durch die Aufgaben in Forschung und Lehre.

Volltext ab Seite 159

13 Pioniere der Veränderung

Die Museen Keltenwelt am Glauberg und Römerkastell Saalburg versuchten mit unterschiedlichen Maßnahmen die aktuellen Besucherzahlen zu erhöhen und das „Vor-Corona-Niveau“ von 2019 wieder zu erreichen. Der Rechnungshof

würdigt das Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Insbesondere ist die Veranstaltungsvielfalt der Museen hervorzuheben.

Für die Museen wurde bisher keine Gesamtstrategie entwickelt, dies sollte in 2024 beginnen. Der Rechnungshof empfiehlt, für beide Häuser die bereits begonnene Kunden- und Museumsanalyse abzuschließen und die Ergebnisse in die zu erstellende Gesamtstrategie aufzunehmen.

Volltext ab Seite 165

14 Das Amt für Denkmalpflege – Zu wenige Planstellen, zu viel zu tun?

Das Landesamt für Denkmalpflege Hessen (LfDH) verzeichnete in den letzten Jahren einen starken Personalaufwuchs. Für rd. zwei Drittel davon waren keine Stellen vorhanden. Das LfDH musste dieses Personal vollumfänglich aus Sach- und Drittmitteln bezahlen. Der Rechnungshof empfahl, den Personalbedarf fundiert zu analysieren.

Das LfDH konnte dem Rechnungshof die Personalzahlen erst nach mehreren Fristverlängerungen zur Verfügung stellen. Dies führte zu einer erheblichen Verzögerung der Prüfung.

Zur Erhaltung von Kulturdenkmälern vergab das LfDH Zuwendungen. Der Rechnungshof beanstandete, dass die Förderentscheidungen nicht immer transparent und nachvollziehbar waren. Er empfahl, standardisierte Bewertungskriterien für die Vergabe der Fördermittel zu verwenden.

Ab 2006 wurden Büro- und Lagerflächen angemietet. Seitdem war der Bau eines moderneren Zentraldepots geplant. Es ist bis heute nicht errichtet. Die angemietete Fläche wurde sukzessive erweitert. Der Rechnungshof gab zu bedenken, dass seit fast 20 Jahren lediglich eine Übergangslösung zur Verfügung steht. Alleine im fünfjährigen Prüfungszeitraum fielen für das Depot Mietkosten in Höhe von 1,3 Mio. Euro an. Bis zur Realisierung des Depotneubaus werden weitere Kosten anfallen.

Volltext ab Seite 171

15 Was für ein Theater...!

Bereits zu Beginn des Jahres 2022 zeichnete sich beim Staatstheater Wiesbaden ein Defizit von rund 900.000 Euro für das laufende Haushaltsjahr ab. Die Bühnenleitung konnte sich nicht auf Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung verständigen. Trotz unvollständiger Budgetplanungen wurde der Spielplan für die Saison 2023/2024 veröffentlicht. Der bestehende Dissens innerhalb der Bühnenleitung spitzte sich bis zur Verlautbarung in der Presse zu.

Dem Wissenschaftsministerium gelang es bis Januar 2024 trotz seiner fachaufsichtlichen Verpflichtungen nicht, die Konflikte innerhalb der Bühnenleitung zu lösen.

Volltext ab Seite 176

Einzelplan 17: Allgemeine Finanzverwaltung

16 Übermittlung versorgungsrelevanter Daten – Verjährung von Erstattungsansprüchen und Zahlungsunterbrechungen vermeiden!

Das Regierungspräsidium Kassel konnte nicht elektronisch auf Daten von beamtetem Personal aus dem Hochschulbereich zugreifen. Grund waren fehlende Schnittstellen zwischen Personalabrechnungs-Systemen.

Es kam zu Verzögerungen bei der Bearbeitung von Erstattungsansprüchen. In einem Fall konnten Ansprüche des Landes aufgrund von Verjährung nicht mehr geltend gemacht werden. Darüber hinaus erhielten Beamtinnen und Beamte bei ihrem Eintritt in den Ruhestand ihnen zustehende Versorgungsbezüge zu spät.

Der Rechnungshof empfahl, die Datenübermittlung zu optimieren. Nach seinem Vorschlag könnte zumindest ein regelmäßiger Report den Datenaustausch erleichtern.

Volltext ab Seite 181

Feststellungen nach Artikel 144 Satz 1 HV, §§ 81 Abs. 1 und 2, 90 Abs. 2 LHO

Der Rechnungshof und sein Prüfungsamt haben die Haushaltsrechnung 2023 stichprobenweise geprüft. Die Rechnungen über den Haushaltsplan werden damit gemäß Artikel 144 Satz 1 HV i. V. m. § 81 Abs. 2 LHO festgestellt.

Der Rechnungshof stellt hiermit die Konzernrechnung fest (§ 81 Abs. 2 LHO).

Weitergehende Feststellungen, die der Rechnungshof bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung im Sinne des Art. 144 Satz 1 HV i. V. m. §§ 81 Abs. 1 und 90 Abs. 2 LHO getroffen hat, werden in den Teilen I und II dieser Bemerkungen dargestellt.

Darmstadt, 11. März 2025

Dr. Wallmann

Bantzer

Dr. Nowak

Dr. Breidert

Brillmann

Balk

Dr. Keilmann

Eckes

Dr. Wanitschek-Klein

**Teil I –
Bemerkungen allgemeiner Art**

1 Allgemeiner Teil der Bemerkungen

Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse über die Rechnungslegung zum Haushalt 2023

Neue LHO 2023

Im Konzern Land Hessen werden der Kernhaushalt und die Sonderhaushalte zusammengefasst. Der Konzernabschluss bietet damit eine vollständige Übersicht über das Vermögen, die Schulden und die wirtschaftliche Lage des gesamten Landes. Für den Konzernabschluss werden alle Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen den einzelnen Bestandteilen des Konzerns durch Konsolidierungsbuchungen eliminiert, um Doppelerfassungen zu vermeiden.

Der Rechnungshof begrüßt die Fortentwicklung der LHO. Die von ihm geäußerte Detailkritik soll zukünftig zu einer weiteren Optimierung des Hessischen Haushaltsrechts beitragen.

Haushaltsrechnung

Die Haushaltsrechnung weist für die Kernverwaltung in der Erfolgsrechnung mit -9,9 Mrd. Euro ein um 3,1 Mrd. Euro niedrigeres Ergebnis aus als geplant (-6,8 Mrd. Euro; vgl. Abschnitt 1.1.3.1). Dies ist insbesondere auf die höhere Zuführung zu den Pensions- und Beihilferückstellungen zurückzuführen.

Nicht im Ergebnis der Haushaltsrechnung enthalten sind saldierte Aufwendungen im Umfang von 12,1 Mrd. Euro, die aus der Ausbuchung von Forderungen des Kernhaushalts gegenüber den Sonderhaushalten resultieren. Diese sind in SAP gebucht und werden in der Überleitungsrechnung der Erfolgsrechnung nachrichtlich ausgewiesen. Das Finanzministerium hat die Forderungen mit dem Wechsel der Haushaltssystematik vom Produkthaushalt zum leistungsbezogenen doppischen Haushalt aufwandswirksam ausgebucht. Es betrachtet die Ausbuchungen der Forderungen als rein technische Anpassungsbuchungen, die infolge der LHO-Novellierung notwendig geworden seien. Auf Ebene des Konzernabschlusses ergäbe sich aus diesen Buchungen aufgrund der Konsolidierung kein Ergebniseffekt. Dementsprechend geht das Finanzministerium davon aus, dass diese Aufwandsbuchungen weder im Ergebnis des Kernhaushalts zu zeigen wären noch einer Ermächtigung bedürfen.

Im doppischen Haushaltsplan sind gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 3 LHO alle voraussichtlich entstehenden Aufwendungen des Kernhaushalts vollständig abzubilden. Gleiches gilt im Vollzug für alle tatsächlich angefallenen Aufwendungen (§ 73 Abs. 1 i. V. m. § 4 Abs. 1 Nr. 3a LHO). Als wesentlicher Teil des verbindlichen Ermächtigungsrahmens (Dispositiv) sind sämtliche Aufwendungen Produkten zuzuordnen (§§ 3 und 5 LHO und deren Gesetzesbegründungen). Eine fehlende Erfassung führt zu einem unvollständigen Ergebnisausweis für den Kernhaushalt, der sich durch alle Bestandteile der Haushaltsrechnung zieht (Erfolgsrechnung, Produktübersicht und Mehraufwandsnachweis). Das Ergebnis des Kernhaushalts beträgt unter Berücksichtigung dieser Aufwendungen und Erträge -22,0 Mrd. Euro. Für die ursächlichen Mehraufwendungen liegt keine Ermächtigung vor. Der Rechnungshof erwartet, dass alle gebuchten Aufwendungen und Erträge vollständig und transparent in der Haushaltsrechnung abgebildet und die Vorgaben der LHO zum leistungsbezogenen doppischen Haushalt eingehalten werden. Insbesondere müssen für alle Aufwendungen Ermächtigungen vorliegen.

Bei der Abrechnung der Produktbudgets werden insgesamt Mehraufwendungen von 5,8 Mrd. Euro berücksichtigt. Der größte Anteil mit rd. 5,0 Mrd. Euro der Überschreitungen wird auf Jahresabschlussbuchungen zurückgeführt, die noch nicht zu Ausgaben geführt haben (§ 37 Abs. 2 Satz 2 LHO).

Das Finanzministerium hat auf Empfehlung des Rechnungshofs diese Aufwendungen dem Landtag mit dem „Antrag auf nachträgliche Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Haushaltsüberschreitungen nach Art. 143 HV“ zur Kenntnis vorgelegt.

Die Haushaltsrechnung weist über- und außerplanmäßige Aufwandsüberschreitungen von 11,6 Mio. Euro aus. Ihnen stimmte das Finanzministerium zu. Bei weiteren Aufwandsüberschreitungen im Umfang von 170,3 Mio. Euro fehlt die vorherige Zustimmung. Die über- und außerplanmäßigen Aufwandsüberschreitungen wurden dem Landtag nach Art. 143 HV zur nachträglichen Genehmigung vorgelegt. Die Aufwandsüberschreitungen, bei denen die vorherige Zustimmung des Finanzministeriums fehlt, wurden dem Landtag lediglich zur Kenntnisnahme vorgelegt. Der Rechnungshof empfiehlt, zur Vermeidung von ungenehmigten Aufwandsüberschreitungen geeignete unterjährige Qualitätssicherungsmaßnahmen durchzuführen. Es sollte zukünftig keine Aufwandsüber-

schreitungen ohne Zustimmung des Finanzministeriums und Genehmigung des Landtags geben.

Die Rücklagen des Landeshaushalts beliefen sich zum Jahresende 2023 auf insgesamt 3,7 Mrd. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr reduzierte sich der Gesamtbestand an Rücklagen um 688,1 Mio. Euro. Seit der Novellierung der LHO wird nur noch der Saldo der Rücklagenveränderungen gezeigt; ihre vollständige Abbildung ist kein Bestandteil der Haushaltsrechnung mehr. Der Rechnungshof erachtet die vollständige Abbildung und Differenzierung der Rücklagenbewegungen als wichtige Information für das Parlament.

Im kameralen Haushaltsvollzug überstiegen die bereinigten Ausgaben (34,8 Mrd. Euro) die bereinigten Einnahmen (34,1 Mrd. Euro). Das Land erzielte damit ein Finanzierungsdefizit von 679,6 Mio. Euro. Dies war insbesondere auf Steuermindereinnahmen von 943,1 Mio. Euro zurückzuführen.

Sondervermögen

Die Bildung von Sondervermögen ist nur in Ausnahmefällen zulässig und muss gut begründet sein. Der Staatsgerichtshof urteilte, dass in der Begründung unter anderem darzulegen ist, dass das Sondervermögen eine effektivere Zweckverfolgung als der Einsatz anderer Haushaltsmittel ermöglicht und dass der Effektivitätsgewinn im Vergleich mit dem Ausmaß der Durchbrechung von verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätzen hinreichend gewichtig ist.

Die Sondervermögen Universitätsbibliothek Frankfurt a. M. und Wohnraum- und Wohnumfeldförderung, Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen (WuZ), Hessischer Investitionsfonds (HIF), Pflegeausbildungsfonds und Hessenkasse legen einen kameralen Wirtschaftsplan vor. Seit dem Haushaltsjahr 2023 liegen doppelte Jahresabschlüsse vor, sodass kein Soll-Ist-Vergleich möglich ist. Der Rechnungshof empfiehlt eine einheitliche Darstellung der Wirtschaftspläne und der Jahresabschlüsse aller Sonderhaushalte nach doppelten Grundsätzen. Darüber hinaus regt er an, die Ergebnisrechnungen der Sonderhaushalte um Plan-Zahlen zu ergänzen. Zudem regt er an, im Sinne der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs, die Wirtschaftspläne um alle relevanten Informationen zu ergänzen. Aus ihnen soll sich die zweckgebundene Verwendung der Finanzvolumen von Sondervermögen für den Landtag nachvollziehbar ergeben.

Das Sondervermögen Versorgungsrücklage wurde auf Grundlage des Hessischen Versorgungsrücklagegesetzes mit dem Ziel errichtet, die Finanzierung künftiger Versorgungsleistungen des Landes Hessen zu gewährleisten. Der Rechnungshof begrüßt, dass die gesetzliche Mindestverpflichtung zur Zuführung in das Sondervermögen in 2023 eingehalten wurde. Bei Verbesserung der konjunkturellen Situation empfiehlt der Rechnungshof, die gesetzliche Mindestzuführung wieder – wie in den Vorjahren – zu verdoppeln.

Konzernrechnung

Die Konzernrechnung besteht aus dem Konzernabschluss, dem Konzernlagebericht und der Überleitungsrechnung der Erfolgs-, Finanz- und Vermögensrechnung des Kernhaushalts auf den Konzernabschluss. Der Konzernabschluss und der Konzernlagebericht 2023 des Landes bilden das Haushaltsgeschehen nach kaufmännischen Grundsätzen ab. Sie wurden von Wirtschaftsprüfern uneingeschränkt testiert. Die Überleitungsrechnungen wurden nicht von den Wirtschaftsprüfern geprüft und sind demnach auch nicht Gegenstand des Testats. Die Überleitungsrechnung der Erfolgsrechnung des Kernhaushalts auf den Konzernabschluss weist eine Differenz von 0,9 Mrd. Euro aus, die mit der Korrektur eines Sonderpostens im Sondervermögen Versorgungsrücklage zu begründen ist. In dieser Differenz sind die saldierten Aufwendungen und Erträge von 12,1 Mrd. Euro nicht berücksichtigt. Sie werden in der Überleitungsrechnung nachrichtlich dargestellt.

Die Überleitungsrechnungen verdeutlichen, in welchem Umfang Mittel außerhalb des Kernhaushalts in den Sonderhaushalten verwaltet werden. So werden 53 Prozent des Anlagevermögens, 45,3 Prozent der Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit und 10,3 Prozent des Personalaufwands in den Sonderhaushalten abgebildet.

Die Verwendung der konsolidierten Werte führte in der Überleitung bei der Kernverwaltung und bei den Sonderhaushalten zu Differenzen zwischen Aktiva und Passiva: In der Kernverwaltung überstiegen die Aktiva die Passiva um 2,4 Mrd. Euro, in den Sonderhaushalten überstiegen die Passiva die Aktiva in gleicher Höhe. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass gemäß HGB und staatlicher Doppik keine Unterschiede zwischen Aktiva und Passiva in einer Bilanz bestehen dürfen. Diese Differenzen sind der retrograden Ermittlung der „Bilanz“ des Kernhaushalts zuzuschreiben. Diese Vorgehensweise verstößt

gegen die Vorgaben des § 76 i. V. m. § 4 Abs. 1 LHO, dass eine Bilanz des Landes für die Kernverwaltung gemäß staatlicher Doppik aufzustellen ist. Das Finanzministerium hat zugesagt, gemeinsam mit dem Rechnungshof Möglichkeiten zur Erstellung einer originären und HGB-konformen Vermögensrechnung des Kernhaushalts zu erarbeiten. Der Rechnungshof empfiehlt bei der Evaluation der neuen LHO zu prüfen, ob sich die Konzeption bewährt hat oder ob idealerweise der Haushaltsplan und die Haushaltsrechnung auf Basis konsolidierter Konzernwerte aufgestellt und abgerechnet werden können.

Das Anlagevermögen nahm im Haushaltsjahr 2023 um 143,3 Mio. Euro zu. Das Land erfüllte damit die Zielsetzung, das Anlagevermögen zu erhalten. Bei Herausrechnung der Zuführung zum und der Wertentwicklung des Sondervermögens Versorgungsrücklage reduzierte sich das Anlagevermögen um 271,2 Mio. Euro.

Das Jahresergebnis 2023 betrug -9,1 Mrd. Euro (Vorjahr: -0,4 Mrd. Euro). Die deutliche Verschlechterung beruhte insbesondere auf der alle fünf Jahre stattfindenden Anpassung der Bewertungsparameter für die Pensionen und Beihilfen an die Marktverhältnisse.

Staatsschulden und Schuldenbremse

Im Haushaltsjahr 2023 wurden die Ex-ante-Konjunkturkomponente und die Basissteuern abweichend vom Regelfall des Artikel 141-Gesetzes nicht auf Grundlage der Frühjahrsprojektion ermittelt. Im Haushaltsgesetz wurden als Datenbasis die Herbstprojektion und die Oktober-Steuerschätzung 2022 festgelegt. Damit wurde vier Jahre in Folge vom Regelfall abgewichen. Der Rechnungshof empfiehlt zu prüfen, wie eine dauerhafte Umstellung auf die Herbstprojektion erfolgen kann.

In 2023 durften erstmalig nach Beginn der Corona-Pandemie keine Notlagenkredite aufgenommen werden. Die Regelgrenze der Schuldenbremse von 2,1 Mrd. Euro wurde eingehalten. Auch unter Berücksichtigung der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs und unter Einbezug einer reduzierten Rückführung der Notlagenkredite wäre die Regelgrenze für die maximal zulässige Nettokreditaufnahme eingehalten worden.

Die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen wurden 2023 nicht in vollem Umfang zur Ausgabenfinanzierung ausgeschöpft. Die Nettokredittilgung im

Kernhaushalt lag bei 0,1 Mio. Euro (Vorjahr: 200,5 Mio. Euro). Der Schuldenstand des Landes ging – unter Einbeziehung von Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank aus Schutzschirm und Hessenkasse – zum Jahresende auf 50,4 Mrd. Euro zurück (Vorjahr: 50,8 Mrd. Euro).

Wie bereits im Vorjahr wurde auch 2023 die Tilgungsverpflichtung für die Notlagenkredite durch einen Landtagsbeschluss ausgesetzt. Der Bestand an Notlagenkrediten belief sich zum Ende des Haushaltsjahres 2023 auf 3,4 Mrd. Euro. Der Rechnungshof würde, sofern es die konjunkturelle Lage ermöglicht, zukünftig eine möglichst hohe Tilgung für die gesamte Tilgungsdauer begrüßen.

1.1 Haushaltsrechnung 2023

1.1.1 Novellierung der Landeshaushaltsordnung

Der hessische Haushalt wurde bis einschließlich zum Jahr 2022 auf Basis der bis 2009 geltenden Experimentierklauseln des Haushaltsgrundsätzegesetzes als Produkthaushalt – zusätzlich zum kameralen Haushalt – aufgestellt und bewirtschaftet.¹ Dabei wurden die wesentlichen Rechtsgrundlagen zum Produkthaushalt und zur Budgetierung im jährlichen HG geregelt.

Ziel der neugefassten LHO war, das doppelte Rechnungswesen in der Haushaltsplanung zu etablieren, die Output- und Produktsicht auf den Haushalt zu verbessern sowie die Haushaltsprozesse und die Bilanzierung auf eine einheitliche technische Plattform zu stellen.

Mit der neuen LHO wurde der leistungsbezogene doppelte Haushalt eingeführt. Verbindlich sind jetzt die veranschlagten Aufwendungen in den Produkterfolgsplänen auf Kontenebene, die über die jeweilige Produktdefinition zu einem Deckungskreis zusammengeführt werden (Produktbudgets). Außerdem darf der kamurale Zuschuss auf Ebene des Kapitels als Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben nicht überschritten werden.

Mit der neuen Haushaltssystematik ist erstmals eine einheitliche und durchgängige Darstellung des Ressourcenverbrauchs auf der Basis von Aufwendungen und Erträgen über die Produkte, Kapitel, Einzelpläne und den Gesamthaushalt möglich, sodass auch das geplante und erzielte doppelte Gesamtergebnis

¹ Vgl. Gesetzesentwurf zum Haushaltsmodernisierungsgesetz; Drucksache 20/6607, S. 1.

ausgewiesen wird. Gleichzeitig werden die Einnahmen und Ausgaben von der Kapitelebene bis zur Ebene des Gesamthaushalts nachgewiesen.

1.1.2 Wesentliche Prüfungsergebnisse zum leistungsbezogenen dop-pischen Haushalt

1.1.2.1 Fehlende Aufwendungen in der Haushaltsrechnung 2023

Bisher (bis einschließlich zum Jahr 2022) gewährte der zentrale Finanzierungsbuchungskreis (Einzelplan 17) allen anderen Buchungskreisen eine Produktabgeltung zur Deckung ihrer Aufwendungen. Beim Empfänger war die Produktabgeltung als Ertrag, beim Finanzierungsbuchungskreis spiegelbildlich als Aufwand zu erfassen. Investitionen wurden – unabhängig von der Produktabgeltung – über rückzahlbare Zuführungen des Finanzierungsbuchungskreises finanziert. Beim Empfänger waren diese Zuführungen als Verbindlichkeiten zu erfassen, beim Finanzierungsbuchungskreis als Forderungen. Diese Forderungen und Verbindlichkeiten wurden spiegelbildlich über die Nutzungsdauer der Investitionen, in Höhe der jährlichen Abschreibungen, verringert.

Diese Regeln für die Produktabgeltung und die Investitionszuschüsse galten unabhängig davon, ob der Empfänger dem Kernhaushalt oder den Sonderhaushalten (Sondervermögen, Landesbetriebe und Hochschulen) zuzuordnen war. Aufgrund der spiegelbildlichen Behandlung der Finanzbeziehungen entstanden bei der Konsolidierung des Konzernabschlusses aus diesen Sachverhalten keine Aufwendungen oder Erträge.

Seit 2023 werden Investitionszuschüsse aus Landesmitteln an die Sonderhaushalte als nicht rückzahlbare Zuweisungen und Zuschüsse gewährt. Aus diesem Grund entfällt die Erfassung wechselseitiger Forderungen und Verbindlichkeiten. Die Zuführungen werden im Kernhaushalt als Aufwand, in den Sonderhaushalten aber nicht als Ertrag gezeigt. Stattdessen wird in Höhe der Zuführungen in den Sonderhaushalten ein Sonderposten gebildet, der erst über die Nutzungsdauer der Investitionen ertragswirksam vermindert wird. D. h. den Aufwendungen im Kernhaushalt stehen die Erträge in den Sonderhaushalten nicht länger spiegelbildlich gegenüber.

Bei der Erstellung des Konzernabschlusses entstehen aus diesen Sachverhalten seit dem Jahr 2023 bei der Konsolidierung Aufwendungen und Erträge (vgl.

Abschnitt 1.3.1.2). Das Finanzministerium gewährt unter Verweis auf die Nr. 1.3 VV zu § 26 LHO Zuführungen an Sonderhaushalte nur noch als nicht rückzahlbare Zuschüsse. Dies hat nach Auffassung des Finanzministeriums zur Folge, dass im Kernhaushalt statt einer Forderung ein Aufwand zu erfassen ist.

Analog zu dieser neuen Regelung hat das Finanzministerium zum 1. Januar 2023 auch alle über die Jahre entstandenen Forderungen des Finanzierungsbuchungskreises aus Investitionszuschüssen an die Sonderhaushalte in Höhe von 13,5 Mrd. Euro aufwandswirksam ausgebucht. D. h. der Finanzierungsbuchungskreis hat auf seine Rückforderungsansprüche gegenüber den Sonderhaushalten verzichtet. Statt den Aufwand aus der Verringerung der Forderungen über die Nutzungsdauer der Investitionen zu verteilen, wurde die Forderung in voller Höhe im Jahr 2023 aufwandswirksam ausgebucht. Gegenläufig wirkte sich die ertragswirksame Ausbuchung von in der Vergangenheit im Kernhaushalt zu hoch erfassten kameralen Rücklagen aus (+1,4 Mrd. Euro). Aus beiden Effekten ergab sich ein Aufwand in Höhe von 12,1 Mrd. Euro. In den Sonderhaushalten wurden die entsprechenden Verbindlichkeiten nicht spiegelbildlich als Ertrag ausgebucht, sondern erfolgsneutral in Sonderposten umgebucht. Soweit abnutzbares Anlagevermögen vorliegt, verringert sich der Sonderposten weiterhin ertragswirksam über die Nutzungsdauer. Eine Verringerung des Sonderpostens wird auch bei außerplanmäßigen Abschreibungen oder Abgang von Anlagevermögen erfasst.

Das Finanzministerium betrachtet die Ausbuchung der Forderungen als rein technische Anpassungsbuchungen, die infolge der LHO-Novellierung notwendig geworden seien. Auf Ebene des Konzernabschlusses ergäbe sich aus diesen Buchungen aufgrund der Konsolidierung kein Ergebniseffekt. Dementsprechend geht das Finanzministerium davon aus, dass diese Aufwandsbuchungen weder im Ergebnis des Kernhaushalts zu zeigen sind noch einer Ermächtigung bedürfen. Es stellt die Erträge und Aufwendungen aus der Ausbuchung in der Überleitungsrechnung vom Kernhaushalt zum Konzernabschluss nachrichtlich dar.

Würdigung und Empfehlung

Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 5 Abs. 1 LHO wird der Haushaltsplan kontenbezogen nach Produkten gegliedert aufgestellt, bewirtschaftet und abgerechnet. Die Haushaltsermächtigungen (Dispositiv) werden im gesamten Haushalt

Produkten zugeordnet (vgl. Drucksache 20/6607), d. h. alle Erträge und Aufwendungen sind den Produktebenen des Produktrahmens des Landes Hessen zuzuordnen. Im Jahr 2023 resultierte aus der aufwandswirksamen Ausbuchung der Forderungen im Kernhaushalt ein einmaliges Ergebnis von -12,1 Mrd. Euro. Auf eine Zuordnung dieser nicht geplanten Aufwendungen und Erträge zu Produkten wurde dabei verzichtet – entgegen der Vorgaben für den leistungsbezogenen doppischen Haushalt (vgl. § 3 Abs. 1 LHO und dessen Gesetzesbegründung).

Im Kernhaushalt sind saldiert 12,1 Mrd. Euro Aufwand ohne Ermächtigung gebucht. Diese Aufwendungen werden weder auf einem Produkt noch in den Ergebnisrechnungen des betreffenden Kapitels, Einzelplans und Gesamtplans sowie der Produktübersicht gezeigt. Eine nachrichtliche Information in der Überleitungsrechnung von der Ergebnisrechnung des Kernhaushalts auf den Konzernabschluss heilt diesen Mangel nicht.

Das Jahresergebnis des Kernhaushalts beliefe sich unter Berücksichtigung der 12,1 Mrd. Euro demnach nicht wie in der Haushaltsrechnung ausgewiesen auf -9,9 Mrd. Euro, sondern auf -22,0 Mrd. Euro. Das geplante Jahresergebnis des Kernhaushalts für das Jahr 2023 von -6,8 Mrd. Euro wird so nicht um 3,1 Mrd. Euro, sondern um 15,2 Mrd. Euro überschritten.

Auf das Testat des Konzernabschlusses hat die Ausbuchung der Forderungen jedoch keinen Einfluss, da es sich um eine Finanzbeziehung zwischen Kernhaushalt und Sonderhaushalten handelt, die durch die Konsolidierung neutralisiert wird.

Der Rechnungshof erwartet, dass alle gebuchten Aufwendungen und Erträge vollständig und transparent in der Haushaltsrechnung abgebildet und die Vorgaben der LHO zum leistungsbezogenen doppischen Haushalt eingehalten werden. Insbesondere müssen für alle verursachten Aufwendungen Ermächtigungen vorliegen.

Zudem empfiehlt der Rechnungshof, Finanzierungsbeziehungen zwischen Kernhaushalt und Sonderhaushalten spiegelbildlich abzubilden.

1.1.2.2 Nicht zahlungswirksame Jahresabschlussbuchungen gemäß § 37 Abs. 2 Satz 2 LHO

Die vom Landtag im Haushaltsgesetz festgestellte Summe der Erträge und Aufwendungen bildet den Ermächtigungsrahmen, der einzuhalten ist. Ausnahmen sind Mehraufwendungen, die unvorhergesehen und unabweisbar sind (Art. 143 Abs. 1 HV i. V. m. § 37 Abs. 1 LHO, Haushaltsüberschreitungen). Eine weitere Ausnahme sieht § 37 Abs. 2 Satz 2 LHO bei Mehraufwendungen vor, die erst im Rahmen von Jahresabschlussarbeiten erkannt werden und nicht zu Ausgaben geführt haben (Jahresabschlussbuchungen). Mehraufwendungen aufgrund von Jahresabschlussbuchungen stellen mit einem Umfang von 5,0 Mrd. Euro den größten Anteil an den Überschreitungen der Produktbudgets (86,0 Prozent) dar. Hauptverantwortlich ist das Produkt Versorgung und Vorsorge (Kapitel 17 18). Hier wirkte sich die ungeplante Erhöhung der Pensionsrückstellungen mit Mehraufwendungen von saldiert 4,5 Mrd. Euro aus (vgl. Abschnitt 1.3.2.2.4).

Die Prüfung des Mehraufwandsnachweises durch den Rechnungshof hat ergeben, dass der Ausweis von Mehraufwendungen aufgrund von Jahresabschlussbuchungen in drei Fällen fehlerhaft war. Es handelte sich nach Sachlage nicht um Jahresabschlussbuchungen. Der Nachweis der Mehraufwendungen wurde um insgesamt 64,9 Mio. Euro korrigiert. In zwei Fällen konnten zur Deckung Haushaltsvermerke herangezogen werden, in einem Fall kam es zum Ausweis ungenehmigter Mehraufwendungen (vgl. Abschnitt 1.1.4.1).

Die Überschreitungen werden in der Haushaltsrechnung im Nachweis Mehraufwendungen betragsmäßig dargestellt. Zudem hat das Finanzministerium auf Vorschlag des Rechnungshofs diese Aufwendungen dem Landtag mit dem „Antrag auf nachträgliche Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Haushaltsüberschreitungen nach Art. 143 HV“ zur Kenntnis vorgelegt.

Würdigung und Empfehlung

Ein Großteil der Mehraufwendungen ist im Rahmen der Jahresabschlusserstellung entstanden. Nach Auffassung des Finanzministeriums handele es sich bei § 37 Abs. 2 Satz 2 LHO um einen „Sonderfall“, bei dem Mehraufwendungen bereits legitimiert seien und es keiner Zustimmung des Finanzministeriums und nachträglichen Genehmigung des Landtags bedürfe. Haushaltsüberschreitungen im Sinne der Hessischen Verfassung lägen hier nicht vor.

Der Rechnungshof erkennt die Problematik der Buchungen, die gegebenenfalls erst zum Jahresabschluss festgestellt werden können und zu einer Überschreitung des im Haushaltsgesetz festgelegten Produktbudgets führen können. Er hält eine gesonderte nachträgliche Information des Parlaments für erforderlich. Er begrüßt, dass das Finanzministerium seiner Empfehlung entsprochen hat und dem Landtag eine Liste der Mehraufwendungen im Sinne des § 37 Abs. 2 Satz 2 LHO zur Kenntnis vorgelegt hat.

[1.1.3 Rechnungslegung zum leistungsbezogenen doppelhaushalt](#)

[1.1.3.1 Rechnungslegung zum Gesamterfolgsplan](#)

Gesamterfolgsplan

Das HG 2023/2024 (Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für die Haushaltsjahre 2023 und 2024) wurde am 25. Januar 2023 beschlossen.

Im Doppelhaushalt 2023/2024 wurden erstmals die Aufwendungen und Erträge gesetzlich festgestellt. Das Haushaltsvolumen des Haushaltsjahres 2023 wurde mit einem Gesamtbetrag der Erträge von 41.071.930.400 Euro, mit einem Gesamtbetrag der Aufwendungen von 47.916.466.300 Euro sowie in Einnahme und Ausgabe auf 44.430.213.900 Euro festgestellt. Aus dem Gesamtbetrag der Erträge und dem Gesamtbetrag der Aufwendungen ergibt sich aus dem Haushaltsgesetz ein geplantes Jahresergebnis von -6.844.535.900 Euro.

Die im Haushaltsgesetz festgestellten Erträge und Aufwendungen und das berechnete Jahresergebnis finden sich im Haushaltsplan im Gesamterfolgsplan wieder.

Erfolgsrechnung

Zu der Abrechnung des Gesamtplans gehört nach § 76 Abs. 3 Nr. 1 LHO die Rechnungslegung zum Gesamterfolgsplan des Kernhaushalts (Erfolgsrechnung). In der Erfolgsrechnung werden den aggregierten Plan-Ansätzen für die Produkte die aggregierten Ist-Beträge der Produkte für die einzelnen Posten der Erfolgsrechnung gegenübergestellt:

Tabelle 1-1: Abrechnung Gesamterfolgsplan nach § 76 Abs. 3 Nr. 1 LHO mit Ergänzungen vom Rechnungshof

Nr.	Bezeichnung	Kernhaushalt gesamt		
		Soll	Ist	Abweichung
in Mio. Euro				
1	Steuererträge und steuerähnliche Erträge	28.408	27.973	-435
2	Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen	338	390	53
3	Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen	5.271	6.347	1.076
4	Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse	1.480	1.462	-18
5	Bestandsveränderungen/ aktivierte Eigenleistungen	12	32	20
6	Sonstige Erträge	648	1.096	448
6a	Erträge aus Verrechnungen	4.789	4.754	-35
7	Summe Erträge	40.945	42.055	1.109
8	Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit	3.035	2.863	-172
9	Personalaufwand	14.260	24.468	10.208
10	Abschreibungen	516	486	-31
11	Aufwendungen aus Finanzausgleichsbeziehungen	7.287	7.182	-105
12	Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse	14.095	14.007	-88
13	Sonstige Aufwendungen	43	384	342
13a	Aufwendungen aus Verrechnungen	4.790	4.750	-40
14	Summe Aufwendungen	44.026	54.140	10.113
15	Verwaltungsergebnis (Saldo 7, 14)	-3.081	-12.085	-9.004
16	Erträge aus Beteiligungen	87	101	14
17	Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	34	34	0
18	Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	6	6.207	6.202
19	Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	0	9	9
20	Aufwendungen aus Verlustübernahmen	-	-	-
21	Zinsen und ähnliche Aufwendungen	3.884	4.177	293
22	Finanzergebnis (Saldo 16 bis 21)	-3.757	2.156	5.913
23	Ergebnis der Geschäftstätigkeit (Saldo 15, 22)	-6.838	-9.929	-3.091
24	Steuern	6	6	0
25	Ergebnis (Saldo 23 und 24) lt. Ausweis in der Haushaltsrechnung	-6.845	-9.935	-3.091
	Aufwendungen und Erträge, die keinem Produkt zugeordnet wurden (Saldo)	0	-12.108	-12.108
	Jahresergebnis nach Ergänzung des Rechnungshofs	-6.845	-22.044	-15.199

Zusammenfassung des Rechnungshofs:

A	Gesamtbetrag der Erträge (Posten 7, 16 bis 18)	41.072	48.397	7.325
B	Gesamtbetrag der Aufwendungen (Posten 14, 19 bis 21 und 24)	47.916	58.332	10.416
C	Nachrichtliche Aufwendungen und Erträge, die keinem Produkt zugeordnet wurden (Saldo)	0	12.108	12.108
	Jahresergebnis (Saldo aus A, B und C)	-6.845	-22.044	-15.199

In der Erfolgsrechnung weist das Finanzministerium unter Posten Nr. 25 ein Ist-Ergebnis von -9,9 Mrd. Euro und eine Abweichung vom Plan-Ergebnis von -3,1 Mrd. Euro aus. Die Aufwendungen und Erträge, die keinem Produkt

zugeordnet wurden, hat das Finanzministerium nicht in der Ergebnisrechnung ausgewiesen (vgl. Abschnitt 1.1.2.1). Für die Überschreitung von 15,2 Mrd. Euro waren im Wesentlichen folgende Sachverhalte verantwortlich:

- höhere Personalaufwendungen als geplant (10,2 Mrd. Euro) und
- nicht geplante Aufwendungen und Erträge, bei denen eine Zuordnung zu Produkten unterlassen wurde (12,1 Mrd. Euro).

Gegenläufig entwickelten sich vor allem:

- die Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen (1,1 Mrd. Euro) und
- die sonstigen Zinsen und ähnlichen Erträge (6,2 Mrd. Euro).

Die Personalaufwendungen sind größtenteils im Bereich der Aufwendungen für Altersvorsorge und Aufwendungen für Unterstützung angestiegen. Ursächlich hierfür war die gegenüber der Planung höhere Zuführung zu den Pensionsrückstellungen (vgl. Abschnitt 1.3.2.3).

Die höheren Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen entfallen im Wesentlichen auf das Wirtschafts- (0,7 Mrd. Euro) und das Sozialministerium (0,6 Mrd. Euro).

Die verbesserten Zinsen und ähnlichen Erträge sind vor allem auf den gegenüber der Planung angehobenen Diskontierungszinssatz (von 3,0 Prozent auf 3,3 Prozent) für die Pensions- und Beihilferückstellungen zurückzuführen.

1.1.3.2 Abrechnung der Produktübersicht nach Einzelplänen

Im leistungsbezogenen doppischen Haushalt sind die veranschlagten Produktaufwendungen in den Produkterfolgsplänen auf Kontenebene verbindlich. Über die jeweilige Produktdefinition werden die unterschiedlichen Aufwandsarten zu einem Deckungskreis zusammengeführt, d. h. haushaltsrechtlich verbindlich sind die auf Produktebene ausgewiesenen geplanten Ergebnisse (§ 3 Abs. 1 i. V. m. § 20 Abs. 1 LHO).

Der Ansatz der geplanten Produktergebnisse kann sich durch Korrekturen (z. B. Reste, Vorgriffe oder Sperren) auf Produktebene verändern. Maßgeblich für den Nachweis der Überschreitungen sind die korrigierten Ergebnisansätze (§ 76 Abs. 1 LHO). In der „Abrechnung der Produktübersicht auf der Produkt-

ebene nach Einzelplänen nach § 78 Nr. 3 LHO“ (Anlage zur Haushaltsrechnung) verteilen sich die saldierten Über- und Unterschreitungen wie folgt auf die Einzelpläne:

Tabelle 1-2: Abrechnung der Produktübersicht nach Einzelplänen mit Ergänzung vom Rechnungshof²

Einzelpläne	Ansatz Ergebnis			Ist	Saldierte Unter- und Überschreitungen (-)
	Ansatz	Ansatzkorrekturen (z. B. Reste, Vorgriffe)	Korrigierter Ansatz	Ergebnis	
in Mio. Euro					
01 Landtag	-105	0	-105	-98	7
02 Ministerpräsident	-351	1	-351	-270	81
03 HMdIS	-2.760	0	-2.761	-2.611	150
04 HKM	-6.542	4	-6.539	-6.535	4
05 HMdJ	-1.116	-3	-1.120	-1.041	79
06 HMdF	-1.133	0	-1.133	-1.092	42
07 HMWEVW	-1.637	56	-1.580	-1.163	417
08 HMSI	-2.298	0	-2.298	-2.041	256
09 HMUCLV	-881	-4	-884	-635	249
10 Staatsgerichtshof	-1	0	-1	-1	0
11 HRH	-29	0	-29	-27	2
15 HMWK	-3.461	23	-3.438	-3.278	160
17 Allgemeine Finanzverwaltung	13.616	-281	13.336	8.981	-4.354
18 Staatlicher Hochbau	-146	0	-146	-125	21
Kernhaushalt lt. Haushaltsrechnung	-6.845	-204	-7.049	-9.935	-2.887
Nicht zugeordnete Aufwendungen und Erträge	0	0	0	-12.108	-12.108
Kernhaushalt gesamt lt. Rechnungshof	-6.845	-204	-7.049	-22.044	-14.995

Die Aufwandsermächtigungen auf Produktebene summieren sich – wie in der Erfolgsrechnung – zu einem geplanten Ergebnis des Kernhaushalts von -6,8 Mrd. Euro. Aufgrund von Ansatzkorrekturen ergab sich ein Haushaltssoll von -7,0 Mrd. Euro. Das Ist-Ergebnis des Kernhaushalts beträgt nach Darstellung des Finanzministeriums -9,9 Mrd. Euro. Unter Berücksichtigung der vom Finanzministerium nicht Produkten zugeordneten Aufwendungen und Erträge von -12,1 Mrd. Euro beträgt das Ergebnis des Kernhaushalts -22,0 Mrd. Euro.

² HMdIS – Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, HKM – Hessisches Kultusministerium, HMdJ – Hessisches Ministerium der Justiz, HMdF – Hessisches Ministerium der Finanzen, HMWEVW – Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen, HMSI – Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, HMUCLV – Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Staatsgerichtshof – Staatsgerichtshof des Landes Hessen, HRH – Hessischer Rechnungshof, HMWK – Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst.

Das Haushaltssoll wurde saldiert um 15,0 Mrd. Euro überschritten (vgl. Abschnitt 1.1.2.1).

Die saldierten Überschreitungen betreffen mit 16,5 Mrd. Euro Einzelplan 17 „Allgemeine Finanzverwaltung“ und setzen sich aus den für Einzelplan 17 ausgewiesenen Überschreitungen von 4,4 Mrd. Euro und den nicht zugeordneten Überschreitungen von 12,1 Mrd. Euro zusammen. Für alle anderen Einzelpläne waren die korrigierten Ansätze jeweils in Summe ausreichend und wurden um insgesamt 1,5 Mrd. Euro unterschritten.

In den Einzelplänen 03 (Innenministerium) und 05 (Justizministerium) durften aufgrund eines Haushaltsvermerks die Personalausgaben- und Personalaufwandsansätze innerhalb des Einzelplans umgesetzt werden. Dieser Haushaltsvermerk wurde hinsichtlich der Personalaufwandsansätze erstmalig im Doppelhaushalt 2023/2024 ausgebracht.

Bei der Abrechnung der Produktübersicht wurden in Einzelplan 05 die Personalaufwandsansätze von Produkten mit Unterschreitungen zu Produkten mit Überschreitungen der Ansätze kapitelübergreifend innerhalb des Einzelplans umgesetzt. Ein Nachweis der außer- und überplanmäßigen Mehraufwendungen einschließlich Deckung nach § 78 Nr. 1 LHO wurde auf diese Weise vermieden.

Würdigung und Empfehlung

Der bei Einzelplan 05 ausgebrachte Haushaltsvermerk, der die produkt- und kapitelübergreifende Umsetzung von Personalaufwendungen innerhalb des Einzelplans erlaubt, ist nach Auffassung des Rechnungshofs umfassend. Der Grundsatz der sachlichen Spezialität der Haushaltsansätze sollte gewährleistet werden. Mit Blick auf das Budgetrecht des Parlaments und den Grundsatz der Einzelveranschlagung sind produkt- und kapitelübergreifende Deckungs- oder Verstärkungsvermerke kritisch zu sehen.

Der Rechnungshof bittet das Finanzministerium, produkt-, kapitel- und einzelplanübergreifende Bewirtschaftungsvermerke – nicht nur bei Einzelplan 05 – zu prüfen und möglichst zu streichen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass wiederholte Unterschreitungen ein Indiz für zukünftiges Konsolidierungspotenzial bei der Haushaltsplanung darstellen können.

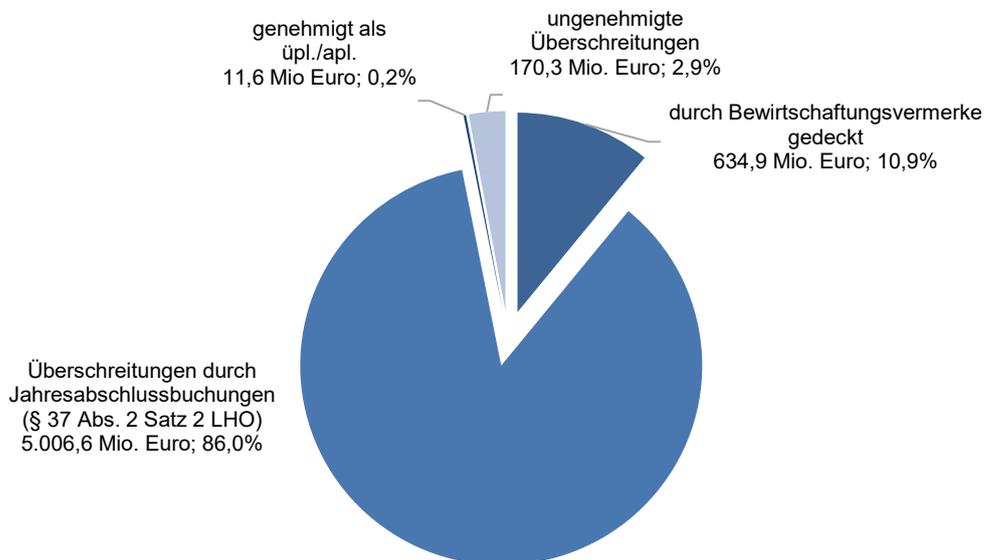
1.1.4 Nachweis der außerplanmäßigen Mehrbedarfe (§ 78 Nr. 1 LHO)

1.1.4.1 Außer- und überplanmäßige doppische Mehraufwendungen einschließlich Deckung

Gesamtüberblick über die doppischen Haushaltsüberschreitungen

Im Nachweis der außer- und überplanmäßigen Mehraufwendungen einschließlich Deckung nach § 78 Nr. 1 LHO weist die Landesregierung in der Haushaltsrechnung nach, ob sie den Ermächtigungsrahmen pro Produkt (Produktbudget) eingehalten hat und wie Überschreitungen gedeckt wurden. In der Darstellung fehlen die nicht den Produkten zugeordneten Aufwendungen und Erträge im Umfang von saldiert 12,1 Mrd. Euro. Mangels Produktzuordnung durch das Finanzministerium wurden diese Aufwendungen und Erträge im Nachweis nach § 78 Nr. 1 LHO nicht als ungenehmigte Mehraufwendungen berücksichtigt.

Abbildung 1-1: Zusammensetzung der Aufwandsüberschreitungen nach Finanzministerium



In Summe wurden die Aufwendungen im Jahr 2023 um 5,8 Mrd. Euro überschritten (2022: 1,5 Mrd. Euro).

Rund 634,9 Mio. Euro, d. h. 10,9 Prozent der Aufwandsüberschreitungen sind durch im Haushaltsgesetz eingeräumte Handlungsspielräume und Bewirtschaftungsvermerke gedeckt (2022: 630,8 Mio. Euro; 42,6 Prozent). Die Aufwandsüberschreitungen werden durch positive Produktergebnisse innerhalb des Buchungskreises oder des Einzelplans ausgeglichen.

Überschreitungen von rd. 5,0 Mrd. Euro entfallen auf Jahresabschlussbuchungen i. S. v. § 37 Abs. 2 Satz 2 LHO. Dies entspricht rd. 86,0 Prozent der gesamten Überschreitungen. Im Vorjahr betrug der Anteil 27,7 Prozent (0,4 Mrd. Euro von 1,5 Mrd. Euro).

Insgesamt 182,0 Mio. Euro, d. h. 3,1 Prozent der Überschreitungen, resultieren aus überplanmäßigen Mehrbedarfen. Der Finanzminister stimmte davon überplanmäßigen Aufwendungen von 11,6 Mio. Euro, d. h. 0,2 Prozent, zu (2022: 346,7 Mio. Euro; 23,4 Prozent). Diese wurden dem Landtag zur nachträglichen Genehmigung (Art. 143 HV) vorgelegt. Bei den verbleibenden überplanmäßigen Aufwandsüberschreitungen von 170,3 Mio. Euro (2,9 Prozent) fehlt die vorherige Zustimmung des Finanzministers nach § 37 Abs. 1 Satz 1 LHO. Diese wurden dem Landtag zur Kenntnis gegeben.

Ungenehmigte Aufwandsüberschreitungen

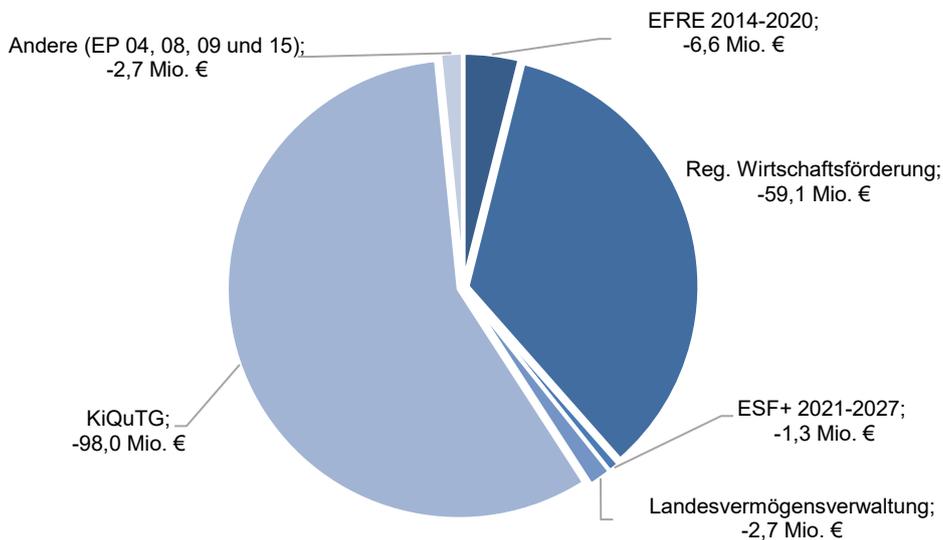
Die ungenehmigten Aufwandsüberschreitungen resultieren im Wesentlichen (zu 98,4 Prozent) aus

- dem Produkt 026 „Zuweisungen KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz (KiQuTG)“ (Kapitel 17 32),
- den Produkten 038 „Regionale Wirtschaftsförderung“ und 032 „EU-Programm Investitionen in Wachstum und Beschäftigung (EFRE 2014-2020)“ (Kapitel 07 05),
- dem Produkt 002 „Landesvermögensverwaltung“ (Kapitel 17 04) sowie
- dem Produkt 052 „EU-Programm Investitionen für Wachstum und Beschäftigung (ESF+ 2021-2027)“ (Kapitel 07 10).

Die zwei erstgenannten Produkte zählen zu den zehn Produkten mit den größten Aufwandsüberschreitungen (vgl. Abschnitt 1.1.4.2).

Die restlichen ungenehmigten Aufwandsüberschreitungen von 1,6 Prozent verteilen sich auf Sachverhalte der Einzelpläne 04, 08, 09 und 15, die jeweils weniger als 1,0 Mio. Euro betragen.

Abbildung 1-2: Verteilung ungenehmigte Mehraufwendungen



Die ungenehmigte Aufwandsüberschreitung bei Produkt 026 „KiQuTG“ in Kapitel 17 32 in Höhe von 98,0 Mio. Euro entstand durch eine Ertragsunterschreitung und ist auf einen Planungsfehler im Haushaltsplan 2023 zurückzuführen. Geplant wurde für 2023 ein Ertrag und Ergebnis von 98,0 Mio. Euro. Der Ertrag war bereits in 2022 entstanden und gebucht worden.

Die ungenehmigte Aufwandsüberschreitung von 59,0 Mio. Euro bei Produkt 038 „Regionale Wirtschaftsförderung“ in Kapitel 07 05 ist im Wesentlichen auf eine nachgeholte Korrekturbuchung für das Vorjahr zurückzuführen. Im Jahr 2022 wurde versäumt, einen Rückzahlungsanspruch des Bundes als Verbindlichkeit einzubuchen. Dies wurde in 2023 vom Wirtschaftsministerium nachgeholt.

Die ungenehmigte Überschreitung bei Produkt 032 „EFRE 2014-2020“ des Kapitels 07 05 von 6,6 Mio. Euro resultiert aus der Ausbuchung einer Forderung gegenüber der EU, die in 2021 versehentlich einmal als Forderung über die ABAKUS-Schnittstelle und ein weiteres Mal manuell erfasst wurde. Die doppelt erfasste Forderung wurde am 13. November 2023 einmal ergebniswirksam ausgebucht.

In Kapitel 17 04 sind bei Produkt 002 „Landesvermögensverwaltung“ Aufwandsüberschreitungen von 2,7 Mio. Euro nicht genehmigt. Bei dem Produkt sind aufgrund einer Kapitalerhöhung im Wege der Sacheinlage bei der Hessischen Staatsweingüter GmbH Mehrerträge angefallen. Gemäß Haushaltsvermerk findet für das Produkt § 20 Abs. 1 Satz 2 LHO, wonach Mehrerträge die Aufwandsermächtigung erhöhen, keine Anwendung. Dies wurde vom Ressort nicht berücksichtigt.

Die ungenehmigte Überschreitung bei Produkt 052 „ESF+ 2021-2027“ des Kapitels 07 10 von 1,3 Mio. Euro resultiert aus einer fehlenden Forderungseinbuchung gegenüber der EU. Die Forderungen gegenüber der EU werden am Jahresende zentral vom HCC eingebucht. Aufgrund einer fehlerhaften Übermittlung von der WIBank an das HCC wurden vom HCC zu geringe Forderungen gebucht.

Würdigung und Empfehlung

Der Nachweis der Mehraufwendungen ist aus Sicht des Rechnungshofs aufgrund der unterlassenen Zuordnung aller Erträge und Aufwendungen unvollständig (vgl. Abschnitt 1.1.3.2).

Die ungenehmigten Aufwandsüberschreitungen hätten nach Auffassung des Rechnungshofs vermieden werden können. Insbesondere, wenn sie auf Korrekturbuchungen aufgrund von Feststellungen aus Vorjahren oder Planungsfehler zurückzuführen sind, die bereits unterjährig erkannt wurden.

Der Rechnungshof bittet, Korrekturbuchungen grundsätzlich im Zeitpunkt der Fehlerfeststellung vorzunehmen und zu überprüfen, ob der Sachverhalt zu einer Aufwandsüberschreitung führen wird. Ein überplanmäßiger- oder außerplanmäßiger-Antrag kann gestellt werden, sofern ein Mehraufwand unvorhersehbar und unabweisbar war.

Der Rechnungshof empfiehlt, zur Vermeidung von ungenehmigten Aufwandsüberschreitungen geeignete unterjährige Qualitätssicherungsmaßnahmen durchzuführen. Sie sollen sicherstellen, dass künftig Haushaltsvermerke bereits unterjährig berücksichtigt und Drittmittel richtig erfasst werden. Sie sollen auch sicherstellen, dass die Einwilligung des Finanzministers vor Buchung von außer- und überplanmäßigen Aufwendungen eingeholt wird. Aufwandsüberschreitungen, für die keine Zustimmung des Finanzministers vorliegt, sollten dem

Landtag nicht nur zur Kenntnisnahme, sondern zur nachträglichen Genehmigung vorgelegt werden.

1.1.4.2 Die zehn Produkte mit den größten Aufwandsüberschreitungen

Abbildung 1-3: Produkte mit den (saldiert) größten Soll-Ist-Abweichungen (Überschreitungen) im leistungsbezogenen doppischen Haushalt 2023³

Versorgung und Vorsorge	4.586,4 Mio. €
Steuerhaushalt	178,5 Mio. €
Rücklagen und Globalpositionen	150,5 Mio. €
Opferentschädigungsgesetz	118,8 Mio. €
Regionale Wirtschaftsförderung	112,1 Mio. €
KiQuTG	98,0 Mio. €
Sonstige Leistungen HMdIS	70,0 Mio. €
Pandemiebedingte Maßnahmen	53,3 Mio. €
Förderung ÖPNV-Angebot	50,2 Mio. €
Bürgerschaft gewerbliche Wirtschaft	29,9 Mio. €

Die zehn Produkte mit den saldiert größten Aufwandsüberschreitungen gegenüber dem Haushaltsplan sind in Summe für Abweichungen in Höhe von 5,4 Mrd. Euro verantwortlich. Dies entspricht 93,5 Prozent der gesamten Aufwandsüberschreitungen. Vom Finanzministerium wurden keine überplanmäßigen Aufwendungen genehmigt; rd. 157,0 Mio. Euro (2,9 Prozent) sind ungenehmigt, 4,9 Mrd. Euro, d. h. 90,2 Prozent der Überschreitungen resultieren aus Jahresabschlussbuchungen im Sinne des § 37 Abs. 2 Satz 2 LHO. Im Wesentlichen ist dies auf die Anpassung der Pensions- und Beihilferückstellung zurückzuführen. Hinzu kommt die nachträgliche Erfassung von Verbindlichkeiten gegenüber dem Bund. Zusätzlich sind teilweise Förderprogramme, die im Vorjahr geplant waren, erst in 2023 angelaufen oder verstärkt nachgefragt worden.

Insgesamt sind bei den zehn Produkten mit den größten Aufwandsüberschreitungen 131,9 Mio. Euro (2,4 Prozent) durch ungeplante Rücklagenentnahmen gedeckt. Die verbleibenden Überschreitungen von 4,5 Prozent (245,1 Mio. Euro) wurden über Haushaltsvermerke ausgeglichen.

³ Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz - KiQuTG), Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV).

1.1.4.3 Die zehn Produkte mit den größten Aufwandsunterschreitungen

Abbildung 1-4: Produkte mit den (saldiert) größten Soll-Ist-Abweichungen (Unterschreitungen) im leistungsbezogenen doppischen Haushalt 2023⁴



Aufwandsunterschreitungen werden aufgrund entsprechender Haushaltsvermerke häufig zur Deckung von Aufwandsüberschreitungen herangezogen und sind haushaltsrechtlich nicht erläuterungspflichtig. Die zehn Produkte mit den saldiert größten Aufwandsunterschreitungen gegenüber dem Haushaltsplan waren in Summe für Abweichungen in Höhe von rd. 1,4 Mrd. Euro verantwortlich.

Die Unterschreitungen resultieren im Wesentlichen aus Mehrerträgen, die sich in der Regel aus Nachholeffekten ergeben, wenn Forderungen gegenüber Drittmittelgebern aus Vorjahren nachgeholt werden oder ursprünglich geplanter Aufwand als Vermögen aktiviert wird. Zusätzlich sind in vielen Fällen Minderaufwendungen entstanden, weil Förderprogramme nicht wie geplant angelaufen sind oder nachgefragt wurden.

⁴ Leist. LAG - Leistungen nach dem Gesetz über die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und anderen ausländischen Personen (LAG); AsylbLG – Leistungen nach dem Asylbewerbergesetz; IntegrG – Leistungen nach dem Integrationsgesetz; HALM – Hessisches Programm für Agrarumwelt- und Landschaftspflegemaßnahmen.

1.1.4.4 Nachweis der über- und außerplanmäßigen Mehrausgaben auf Kapitelebene und Verpflichtungsermächtigungen

Mehrausgaben

Kamerale Elemente wurden im Zuge der LHO-Novellierung beibehalten. Zusätzlich zu der Darstellung der Einnahmen und Ausgaben nach der Titelstruktur werden sie den Produkten zugeordnet. Entgegen der Zuordnung auf Produkt- und Titelebene bildet der kamerale Zuschuss auf Kapitelebene den verbindlichen Ermächtigungsrahmen (§ 3 Abs. 3 LHO). Damit werden für den Haushaltsvollzug die Ausgaben auf Kapitelebene begrenzt. Überschreitungen sind nur nach den Voraussetzungen des § 37 LHO möglich.

Im Haushaltsjahr 2023 gab es in vier Kapiteln Überschreitungen mit insgesamt 81,5 Mio. Euro. Diese wurden in drei Kapiteln über Haushaltsvermerke gedeckt, sodass nur ein Antrag für eine überplanmäßige Ausgabe in Höhe von 19 Tsd. Euro benötigt wurde.

Verpflichtungsermächtigungen

Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es den Ressorts, Verpflichtungen einzugehen, die erst in künftigen Jahren zu Ausgaben führen. Die Abrechnung der Verpflichtungsermächtigungen ist in § 76 Abs. 2 Nr. 1 LHO geregelt. In der neuen Haushaltsrechnung wird der Gesamtbestand der Verpflichtungsermächtigungen, die für das entsprechende Haushaltsjahr veranschlagt wurden, mit dem Gesamtbestand der Zusagen dargestellt. Bis zur Novellierung der LHO wurden in der Haushaltsrechnung auch die Verpflichtungsermächtigungen ausgewiesen und abgerechnet, die in dem Haushaltsjahr für zukünftige Haushaltsjahre vorgesehen waren.

Der Gesamtbestand an Verpflichtungsermächtigungen, die für das Haushaltsjahr 2023 veranschlagt wurden, belief sich auf 5,3 Mrd. Euro. Im Jahr 2023 wurden von diesen Verpflichtungsermächtigungen 3,4 Mrd. Euro in Anspruch genommen (Gesamtbestand an Zusagen). Dabei gab es 24 Überschreitungen in Höhe von insgesamt 270,8 Mio. Euro. Davon sind in zwei Fällen Überschreitungen von 4,4 Mio. Euro als über- und außerplanmäßige Überschreitungen genehmigt worden (§ 37 Abs. 1 i. V. m. § 38 Abs. 1 LHO).

Würdigung und Empfehlung

Mit der Begrenzung der Gesamtausgaben auf Kapitelebene werden kamerale Globalbudgets geschaffen, die den Ansprüchen der sachlichen Spezialität des Haushalts nicht mehr genügen. In dem neuen leistungsbezogenen doppischen Haushalt müssen die Produkte mit ihren Aufwendungen die sachliche Spezialität gewährleisten.

Informationen über Verpflichtungsermächtigungen für zukünftige Haushaltsjahre sind in der Haushaltsrechnung nicht mehr enthalten. Somit gehen dem Parlament wichtige Informationen über in zukünftigen Haushalten gebundene Mittel verloren, die zur parlamentarischen Kontrolle erforderlich sind.

Der Rechnungshof empfiehlt, die für die parlamentarische Kontrolle notwendigen Informationen aus dem Themenbereich Verpflichtungsermächtigungen zur Verfügung zu stellen. Insbesondere schlägt er eine Übersicht über die kumulierten Verpflichtungsermächtigungen vor, damit das Parlament eine Vorstellung über die zukünftigen Zahlungsverpflichtungen hat.

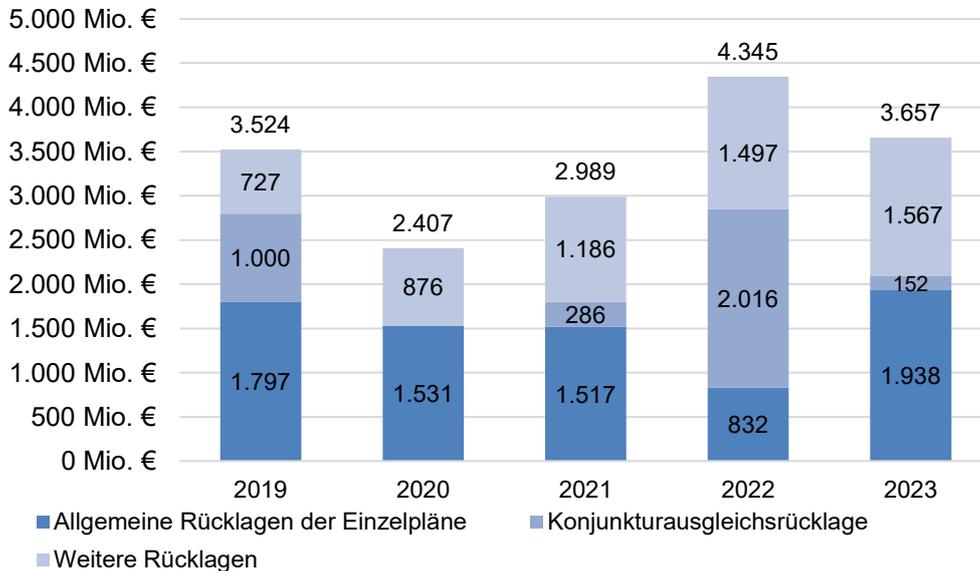
1.1.5 Kamerale Rücklagen

Seit der LHO-Novellierung wird bei der Überleitung auf das kassenmäßige Jahresergebnis lediglich der Saldo der Rücklagenbewegungen ausgewiesen. Zuführungen und Entnahmen aus den Rücklagen, eine Differenzierung nach Rücklagenarten sowie Vorjahreswerte sind nicht mehr Teil der Haushaltsrechnung.

Der Gesamtbestand der Rücklagen belief sich zum Jahresende 2023 auf 3,7 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Anteil von 10,5 Prozent an den bereinigten Ausgaben (34,8 Mrd. Euro). Im Vergleich zum Vorjahr (4,4 Mrd. Euro) verringerte sich der Rücklagenbestand um 688,1 Mio. Euro, was einem Rückgang von 15,8 Prozent entspricht. Im Wesentlichen resultierte diese Abnahme aus der Entnahme der Konjunkturausgleichsrücklage in Höhe von 1,9 Mrd. Euro, wodurch sich deren Bestand auf 151,7 Mio. Euro reduzierte und der Zuführung zur Allgemeinen Rücklage des Einzelplans 17 in Höhe von 1,1 Mrd. Euro. In Summe beliefen sich die Allgemeinen Rücklagen der Einzelpläne zum Ende des Haushaltsjahres 2023 auf 1,9 Mrd. Euro. Dabei stellte die Allgemeine Rücklage des Einzelplans 17 mit 1,8 Mrd. Euro die größte Einzelposition dar. Die

weiteren Rücklagen stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 4,7 Prozent und betragen insgesamt 1,6 Mrd. Euro. Einzelheiten ergeben sich aus Abbildung 1-5:

Abbildung 1-5: Entwicklung der Rücklagen zum Ende der Haushaltsjahre 2019 bis 2023



Würdigung und Empfehlung

Der Rechnungshof erachtet die vollständige Abbildung und Differenzierung der Rücklagenbewegungen als wichtige Bedingung für eine umfassende Information des Parlaments. Die Bildung von Rücklagen schränkt den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit ein. Nach dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Vollständigkeit soll gewährleistet werden, dass das Parlament den vollen Überblick über das verfügbare Finanzvolumen erhält.⁵ Der Rechnungshof empfiehlt, die Entwicklung der Rücklagen – mit Anfangs- und Endbeständen, getrennt nach zweckgebundenen und nicht zweckgebundenen Rücklagen – in der Haushaltsrechnung transparent auszuweisen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eine Zurückhaltung hinsichtlich der Bildung von nicht zweckgebundenen Rücklagen gebietet. Der Rechnungshof regte bereits in den letzten Jahren an, statt des weiteren Aufbaus der nicht zweckgebundenen Rücklagen mit diesen bestehende Kredite zu tilgen. Im Jahr 2023 wurden lediglich 0,1 Mio.

⁵ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 31. Mai 1990 -2 BvL 12/88, 2 BvL 13/88, 2 BvR 1436/87, Bundesverfassungsgerichtsentscheidung Band 82 S. 159 (179); Tappe/Wernsmann, öffentliches Finanzrecht, Rn. 557.

Euro getilgt und die nicht zweckgebundenen Rücklagen wurden weiter aufgebaut.

1.1.6 Finanzrechnung und Finanzierungssaldo

Bei einem doppisch basierten Haushalt ist für die Liquiditätssteuerung ein doppischer Finanzplan (Finanzrechnung) vorzulegen (§ 1a Abs. 2 Satz 2 HGrG). Die Rechnungslegung zum doppischen Finanzplan leitet zum kassenmäßigen Ergebnis, dem Finanzierungssaldo und der Nettokreditaufnahme über. Das kassenmäßige Ergebnis bildet den Zahlungsmittelfluss von Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, Investitionstätigkeit, Finanzierungstätigkeit sowie die sich daraus ergebenden zahlungswirksamen Veränderungen des Zahlungsmittelbestands ab.

Die Finanzrechnung bezieht sich ausschließlich auf den Kernhaushalt. Die Sonderhaushalte des Landes (Sondervermögen, Landesbetriebe und Hochschulen) sind nicht Bestandteil des Kernhaushalts und werden auf Konzernebene in die Rechnungslegung des Landes einbezogen. Ihre Jahresabschlüsse werden nach § 78 Nr. 4 LHO der Haushaltsrechnung als Anlagen beigefügt.

Haushaltsplan und -vollzug 2023 formal ausgeglichen

In 2023 waren die Einnahmen und Ausgaben sowohl im Haushaltsplan (jeweils 44,4 Mrd. Euro) als auch im Haushaltsvollzug (jeweils 48,8 Mrd. Euro) gleich hoch. Damit wurde die Vorgabe der HV, den Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, formal erfüllt (formaler Haushaltsausgleich).

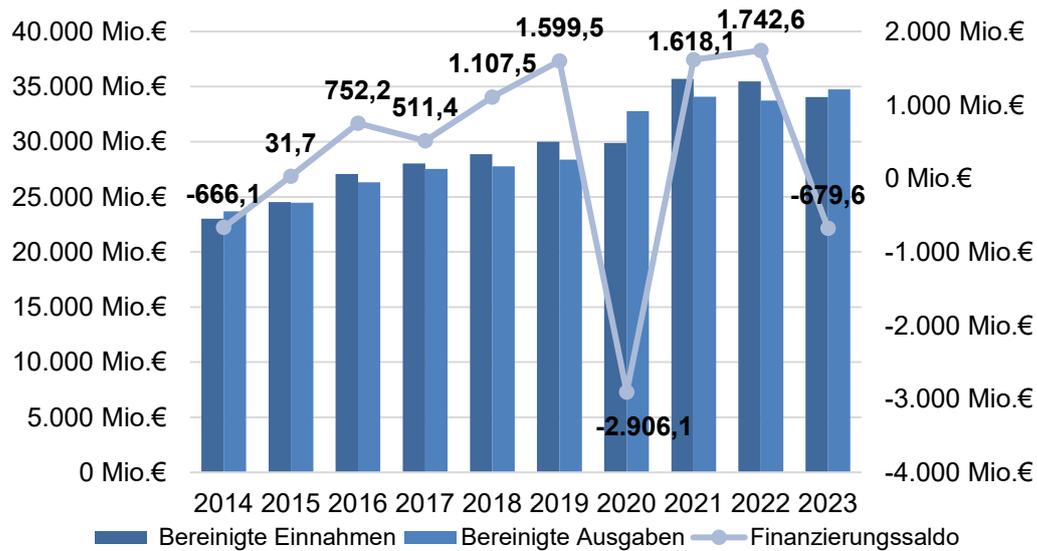
Materieller Haushaltsausgleich

Der Finanzierungssaldo stellt die bereinigten Einnahmen den bereinigten Ausgaben gegenüber. Ein materieller Haushaltsausgleich liegt vor, wenn der Finanzierungssaldo größer bzw. gleich null ist. Dann sind die Ausgaben in vollem Umfang durch Einnahmen ohne eine Nettokreditaufnahme oder Rücklagenentnahme gedeckt.

Im Haushaltsvollzug lagen die bereinigten Einnahmen (34,1 Mrd. Euro) unter den bereinigten Ausgaben (34,8 Mrd. Euro). Das Land erzielte ein Finanzierungsdefizit von 679,6 Mio. Euro. Hauptgrund für das Finanzierungsdefizit war die Entwicklung der Steuereinnahmen. Seit dem Haushaltsjahr 2015, mit Ausnahme des Jahres 2020 aufgrund der wirtschaftlichen Folgen der Corona-

Pandemie, sind die Steuereinnahmen stetig gestiegen und der Finanzierungssaldo war stets positiv (vgl. Abbildung 1-6). Im Haushaltsjahr 2023 sind die Steuereinnahmen allerdings gesunken. Aufgrund des Finanzierungsdefizits wurde der materielle Haushaltsausgleich nicht erreicht. Im Gegensatz zum formalen Haushaltsausgleich ist dieser nicht gesetzlich vorgeschrieben.

Abbildung 1-6: Entwicklung des Finanzierungssaldos sowie der bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben



Im Vergleich mit dem geplanten Finanzierungsdefizit von 790,6 Mio. Euro stellten sich im Vollzug Haushaltsverbesserungen von 111,0 Mio. Euro ein. Die Verbesserungen ergaben sich aus Verwaltungseinnahmen (+607,5 Mio. Euro) und Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen (+664,1 Mio. Euro). Damit konnten die Steuermindereinnahmen von 943,2 Mio. Euro und Mehrausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (+579,3 Mio. Euro) und besonderen Finanzierungsausgaben (+423,8 Mio. Euro) teilweise kompensiert werden. Weiterhin gab es niedrigere Ausgaben als geplant bei den Personalausgaben (-261,8 Mio. Euro), den sächlichen Verwaltungsausgaben (-201,7 Mio. Euro) und den Investitionen (-312,5 Mio. Euro).

Tabelle 1-3: Ermittlung des Finanzierungssaldos 2023

Bezeichnung	Soll	Ist	Abweichung
	in Mio. Euro		
Einnahmen aus Steuern	26.545,0	25.601,8	-943,2
Verwaltungseinnahmen	1.054,8	1.662,3	607,5
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	5.068,9	5.733,0	664,1
Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen	1.050,5	1.070,6	20,1
Einnahmen	33.719,2	34.067,7	348,5
Personalausgaben	12.265,1	12.003,3	-261,8
Sächliche Verwaltungsausgaben	3.544,7	3.343,0	-201,7
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	16.044,0	16.623,3	579,3
Baumaßnahmen	443,8	454,1	10,3
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	2.636,1	2.323,7	-312,5
Besondere Finanzierungsausgaben	-423,8	0,0	423,8
Ausgaben	34.509,9	34.747,3	237,5
Finanzierungssaldo	-790,6	-679,6	111,0

1.2 Sonderhaushalte

1.2.1 Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Sonderhaushalte

Die Wirtschaftspläne der Landesbetriebe und Hochschulen sind als Anlage zum Haushaltsplan beizufügen (vgl. § 26 LHO). Sie werden nach doppischen Grundsätzen aufgestellt (vgl. § 105 Abs. 1 LHO, § 98 LHO i. V. m. § 10 Abs. 3 bzw. § 96 Abs. 2 Satz 1 Hessisches Hochschulgesetz). Im Gegensatz dazu gelten für die Wirtschaftspläne der Sondervermögen gemäß § 105 Abs. 2 LHO die Vorgaben des leistungsbezogenen doppischen Haushalts (vgl. § 3 LHO) nicht.

Nach § 78 Nr. 4 LHO sind der Haushaltsrechnung die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe, Sondervermögen und Hochschulen des Landes als Anlage beizufügen. Bei den Jahresabschlüssen dieser Sonderhaushalte werden den Zahlen des abgeschlossenen Haushaltsjahres die Zahlen des Vorjahres gegenübergestellt. Ein Soll-Ist-Vergleich ist nicht vorgesehen.

Die jeweiligen Gesetze über die Errichtung der Sondervermögen sehen vor, dass alle „Einnahmen und Ausgaben“ in einem Wirtschaftsplan veranschlagt werden, d. h. die Wirtschaftspläne sind kameral. Eine Ausnahme stellt das Gesetz zum Sondervermögen Versorgungsrücklage dar, das keine entsprechende Regelung enthält. Für die Rechnungslegung der Sondervermögen wird zusätzlich zu § 78 Nr. 4 LHO vereinzelt geregelt, dass im Jahresabschluss der

Bestand der Sondervermögen einschließlich der Forderungen und Verbindlichkeiten sowie die Erträge und Aufwendungen bzw. Einnahmen und Ausgaben nachzuweisen sind. Durch die Errichtung von neuen Buchungskreisen im Haushaltsjahr 2023, etwa beim Sondervermögen Hessenkasse, sind keine Ist-Werte des Vorjahres vorhanden.

Die Wirtschaftspläne sowie die Jahresabschlüsse der Sondervermögen enthielten keine Informationen über die zweckgebundene Verwendung der finanziellen Mittel.

Nach Auffassung des Finanzministeriums seien die gesetzlichen Anforderungen für die Anlagen zur Haushaltsrechnung und damit die Ordnungsmäßigkeit erfüllt. Die Jahresabschlüsse seien nach einheitlichen Vorgaben erstellt worden (Ist-Ist-Vergleich).

Die Abrechnung (Soll-Ist-Vergleich) sei nur für den Kernhaushalt entsprechend der LHO vorgesehen. Die Ordnungsmäßigkeit sei dem Grunde nach erfüllt.

Würdigung und Empfehlung

Kamerale Wirtschaftspläne und doppische Jahresabschlüsse erschweren bei den Sondervermögen den Vergleich zwischen Plan- und Ist-Zahlen. Bei allen Sonderhaushalten fehlt eine Gegenüberstellung der Plan- und Ist-Zahlen. Ein Vergleich mit den Plan-Zahlen ist immanenter Bestandteil einer Haushaltsrechnung, da sonst kein Abgleich mit den Haushaltsermächtigungen möglich ist.

Die gesetzlichen Anforderungen zur Aufstellung der Wirtschaftspläne und der Jahresabschlüsse wurden nur teilweise beachtet. Exemplarisch:

Gemäß § 5 Abs. 1 des Errichtungsgesetzes zum Sondervermögen WuZ werden alle Einnahmen und Ausgaben in einem Wirtschaftsplan veranschlagt. Gemäß § 6 Abs. 2 des gleichen Gesetzes sind in der Jahresrechnung der Bestand des Sondervermögens einschließlich der Forderungen und Verbindlichkeiten sowie die Einnahmen und Ausgaben nachzuweisen. Die Jahresabschlüsse zum Sondervermögen WuZ enthalten nur doppische Zahlen. Die gesetzlich geforderte Angabe der Einnahmen und Ausgaben ist nicht ersichtlich. Auch enthalten sie keine Angaben zur zweckentsprechenden Verwendung.

Gemäß § 5 Abs. 2 des Errichtungsgesetzes zum Sondervermögen Hessenkasse ist der Wirtschaftsplan in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Gemäß § 5 Abs. 3 wird nach dem Verwendungszweck der Mittel in Abteilungen gegliedert. Damit enthält der Wirtschaftsplan kamerale Angaben und ist entsprechend den Vorgaben des § 5 Abs. 2 und 3 aufgestellt. Gemäß § 6 Abs. 2 des gleichen Gesetzes sind der Bestand des Sondervermögens einschließlich der Forderungen und Verbindlichkeiten sowie die Einnahmen und Ausgaben in der Jahresrechnung nachzuweisen. Der Jahresabschluss enthält doppische Angaben. Einnahmen und Ausgaben sind nicht explizit ausgewiesen. Er ist auch nicht nach dem Verwendungszweck der Mittel in Abteilungen gegliedert. Damit ist ein Soll-Ist-Vergleich unmöglich. Der Rechnungshof empfiehlt eine einheitliche Darstellung der Wirtschaftspläne und der Jahresabschlüsse der Sonderhaushalte nach doppischen Grundsätzen. Der Rechnungshof empfiehlt, die Sondervermögensgesetze dahingehend zu ändern, dass die Sondervermögen einen doppischen Wirtschaftsplan und einen Jahresabschluss erstellen sollen. Dadurch wird ein doppischer Soll-Ist-Vergleich möglich.

Zudem empfiehlt er, die gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, dass die Ergebnisrechnungen der Sonderhaushalte um Plan-Zahlen ergänzt werden.

Der Staatsgerichtshof bekräftigt die Geltung der Grundsätze der sachlichen Spezialität, der Vollständigkeit und Klarheit des Haushalts auch für die Sondervermögen. Er urteilte, dass die bloße nachrichtliche Darstellung der Einnahmen und Ausgaben in einem dem Haushaltsplan als Anlage beigefügten Wirtschaftsplan nicht genüge, um dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Kontrollrecht des Parlaments gerecht zu werden. Denn damit besitze der Landtag keine substantielle Möglichkeit der Einflussnahme auf den Inhalt des Wirtschaftsplans und damit auf die konkrete Mittelverwendung.⁶ Der Rechnungshof empfiehlt im Sinne dieser Rechtsprechung, die Wirtschaftspläne um alle relevanten Informationen zu ergänzen, z. B. um die konkrete Beschreibung der Maßnahmen zur Zweckerfüllung. Den Wirtschaftsplänen und Abschlüssen der Sondervermögen kommt bei der parlamentarischen Kontrolle eine besondere Bedeutung zu. Aus ihnen soll sich die zweckgebundene Verwendung der Finanzvolumen von Sondervermögen für den Landtag nachvollziehbar ergeben. Je größer das Finanzvolumen für durch ein Sondervermögen zu finanzierende Maßnahmen ist, desto

⁶ Staatsgerichtshof, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P. St. 2783, P.St. 2827, Rn. 169 – 178.

detaillierter müssen die Maßnahmen bestimmt sein. Dies gilt umso mehr, wenn das Finanzvolumen ausschließlich aus Kreditaufnahmen resultiert.⁷ Die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Sondervermögen sind für die Abgeordneten ein wichtiges Informationsinstrument, weil sie keinen direkten Einfluss auf die Wirtschaftsführung der Sondervermögen ausüben können.

1.2.2 Erfolgsrechnungen der Sonderhaushalte

Bis zum Haushaltsjahr 2022 waren die Sonderhaushalte – mit Ausnahme der Sondervermögen – Teil der Kernverwaltung. Sie legten innerhalb ihrer Produktstruktur Rechnung, d. h. den Planansätzen für die Produktbudgets bzw. für die Produktmengen (Hochschulen) wurden die Ist-Daten gegenübergestellt. Mehraufwendungen bzw. Mehrmengen waren durch Haushaltsvermerke zu legitimieren oder als über- oder außerplanmäßig zu genehmigen. Diese Verpflichtung wurde mit der erstmaligen Anwendung der „neuen“ LHO aufgehoben.

Um eine übersichtliche und vollständige Darstellung des Regierungs- und Verwaltungshandelns im Haushalt zu gewährleisten, hat der Rechnungshof den Ist-Daten der Sonderhaushalte die Plan-Daten in der Ergebnisrechnung gegenübergestellt. Ausgangspunkt waren dabei die Wirtschaftspläne der Sonderhaushalte, die nach § 26 Abs. 1 LHO dem Haushaltsplan 2023 beigefügt wurden.

Für die Sonderhaushalte (Sondervermögen, Landesbetriebe und Hochschulen) wurden folgende Werte ermittelt (vgl. Tabelle 1-4):

⁷ Staatsgerichtshof, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P. St. 2783, P.St. 2827, Rn. 183.

Tabelle 1-4: Aggregierte Gegenüberstellung der Wirtschaftspläne und Ergebnisrechnungen der Sonderhaushalte; eigene Darstellung des Rechnungshofs

Nr.	Bezeichnung	Sonderhaushalte gesamt		
		Soll	Ist	Abweichung
in Mio. Euro				
1	Steuererträge und steuerähnliche Erträge	0	0	0
2	Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen	0	0	0
3	Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen	3.786	3.297	-489
4	Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse	3.024	3.174	150
5	Bestandsveränderungen/ aktivierte Eigenleistungen	7	7	1
6	Sonstige Erträge	340	1.452	1.113
6a	Erträge aus Verrechnungen	0	0	0
7	Summe Erträge	7.157	7.931	774
8	Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit	2.445	2.424	-21
9	Personalaufwand	2.827	2.810	-17
10	Abschreibungen	339	360	21
11	Aufwendungen aus Finanzausgleichsbeziehungen	10	0	-10
12	Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse	953	478	-475
13	Sonstige Aufwendungen	297	433	136
13a	Aufwendungen aus Verrechnungen	0	0	0
14	Summe Aufwendungen	6.872	6.505	-366
15	Verwaltungsergebnis (Saldo 7, 14)	285	1.425	1.140
16	Erträge aus Beteiligungen	0	0	-0
17	Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	2	281	279
18	Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	87	32	-55
19	Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	1	31	30
20	Aufwendungen aus Verlustübernahmen	0	0	0
21	Zinsen und ähnliche Aufwendungen	65	14	-51
22	Finanzergebnis (Saldo 16 bis 21)	24	268	245
23	Ergebnis der Geschäftstätigkeit (Saldo 15, 22)	309	1.693	1.385
24	Steuern	2	13	11
25	Jahresergebnis	307	1.680	1.374

Bei den Erträgen aus Zuweisungen und Zuschüssen handelt es sich überwiegend um Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen des Landes, die im Kernhaushalt spiegelbildlich als Aufwand zu behandeln waren. Sie machten rd. 21,4 Prozent aller Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse des Kernhaushalts aus (3,0 Mrd. Euro von 14,0 Mrd. Euro).

Die Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit und der Personalaufwand der Sonderhaushalte machen vor Konsolidierung rd. 45,3 Prozent bzw. 10,3 Prozent (2,4 Mrd. Euro von 5,3 Mrd. Euro bzw. 2,8 Mrd. Euro von 27,3 Mrd. Euro) der jeweiligen Gesamtaufwendungen des Landes aus.

Das aggregierte Jahresergebnis aller Sonderhaushalte betrug 1,7 Mrd. Euro und lag um 1,4 Mrd. Euro über dem Ergebnis der aggregierten Wirtschaftspläne. Ursächlich hierfür sind vor allem die Sonstigen Erträge (+1,1 Mrd. Euro) und die Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens (+0,3 Mrd. Euro). Beide Sachverhalte gehen im Wesentlichen auf das Sondervermögen Versorgungsrücklage zurück. In der Eröffnungsbilanz des Sondervermögens war die Korrektur des Sonderpostens nötig, der fälschlicherweise zu hoch ausgewiesen war. Aus der Auflösung des Sonderpostens resultierte ein ungeplanter Sonstiger Ertrag von 0,9 Mrd. Euro.

Insgesamt wurde bei der Prüfung festgestellt, dass einige Erträge und Aufwendungen in den Sonderhaushalten fehlten und weiterhin im Kernhaushalt erfasst wurden. Die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (HöMS) wird als einzige Hochschule im Kernhaushalt abgebildet.

Würdigung und Empfehlung

Die Gesamtsumme der Zuweisungen und Zuschüsse aus dem Kernhaushalt an die Sonderhaushalte ist weder im Haushaltsplan noch in der Haushaltsrechnung erkennbar. Sie müssen aufwendig aus den einzelnen Angaben in den Einzelplänen ermittelt werden, um einen Gesamtüberblick zu erhalten. Sie machen rd. 21,4 Prozent aller Zuweisungen und Zuschüsse des Kernhaushalts aus.

Die Zuführungen des Kernhaushalts sind unabhängig vom geplanten Jahresergebnis. Sie sollen lediglich den geplanten Liquiditätsbedarf decken. Im Vollzug eingetretene Gewinne und Verluste werden – im Unterschied zu den Einheiten des Kernhaushalts – grundsätzlich nicht abgeführt oder ausgeglichen. Das Ergebnis des Kernhaushalts weicht u. a. aus diesem Grund vom Ergebnis des Konzernabschlusses ab.

Welche Größenordnung die Aufwendungen und Erträge der Sonderhaushalte in Summe ausmachen, ist weder im Haushaltsplan noch in der Haushaltsrechnung erkennbar. In 30 Sonderhaushalten (6 Sondervermögen, 10 Landesbetriebe, 14 Hochschulen) werden vor Konsolidierung fast 45,3 Prozent der Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit und 10,3 Prozent des Personalaufwands des Landes bewirtschaftet, ohne dass der Landtag hierüber einen Gesamtüberblick hätte. Gleiches gilt für die Jahresergebnisse der Sonderhaushalte.

Die Qualität der Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse einiger Sondervermögen und Landesbetriebe ist verbesserungsbedürftig. Die festgestellten Fehler erschweren die Interpretation der Ertragslage der Sonderhaushalte.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Plan-Erfolgsrechnungen getrennt nach Sondervermögen, Landesbetrieben und Hochschulen und für die Sonderhaushalte insgesamt zu aggregieren. Das Gleiche empfiehlt er für die um doppische Plan-Zahlen ergänzten Ergebnisrechnungen in der Haushaltsrechnung.

Der Rechnungshof empfiehlt bei der Evaluation der neuen LHO zu prüfen, ob sich die Konzeption bewährt hat oder ob die Landesbetriebe und Hochschulen – wie die HöMS und wie alle Landesbetriebe und Hochschulen in der Vergangenheit – so behandelt werden können wie Einheiten des Kernhaushalts. Die Anlagen zum Haushaltsplan und zur Haushaltsrechnung (Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Nebenhaushalte) könnten entfallen.

1.2.3 Sondervermögen

1.2.3.1 Die Sondervermögen in Hessen

In Hessen gibt es sechs Sondervermögen:

1. Sondervermögen WuZ
2. Sondervermögen Universitätsbibliothek Frankfurt a. M. und Wohnraum- und Wohnumfeldförderung
3. Sondervermögen Pflegeausbildungsfonds
4. Sondervermögen Hessenkasse
5. Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes Hessen
6. Sondervermögen HIF

Die Errichtung von Sondervermögen durchbricht die Grundsätze der Jährlichkeit, Vollständigkeit und Einheit des Haushalts sowie das Gesamtdeckungsprinzip. Deswegen ist sie nur in Ausnahmefällen zulässig und muss gut begründet sein. Begründet muss sowohl die Errichtung als auch die Fortführung eines Sondervermögens sein.⁸ Das Gleiche gilt, wenn die Fortführung in der Verschmelzung mit anderen Sondervermögen besteht. Der Staatsgerichtshof ur-

⁸ Vgl. Hessischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P. St. 2783, P.St. 2827, Rn. 216 – 219, 260, 230, 233, 300 und passim.

teilte, dass wirtschaftliche oder organisatorische Gründe allein dem Rechtfertigungserfordernis nicht genügen.⁹ In der Begründung ist unter anderem darzulegen, dass das Sondervermögen eine effektivere Zweckverfolgung als der Einsatz anderer Haushaltsmittel ermöglicht und dass der Effektivitätsgewinn im Vergleich mit dem Ausmaß der Durchbrechung von verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätzen hinreichend gewichtig ist.¹⁰ Die Darstellung der Sondervermögen im Haushaltsplan und im Jahresabschluss soll gewährleisten, dass der Landtag zu jeder Zeit die Kontrolle über das gesamte Finanzvolumen der Sondervermögen wahrnehmen und damit sein Budgetrecht ausüben kann. Die Darstellung der Sondervermögen soll zumindest Informationen darüber liefern, ob die Zwecke der Sondervermögen erfüllt werden, ob diese Zwecke weiterhin vom Sondervermögen oder doch vom Kernhaushalt erfüllt werden können und wie hoch die Liquidität der Sondervermögen ist. Nur dann ist die Evaluierung der Sondervermögen möglich und kann ihre Fortführung begründen.

1.2.3.2 Transparente Darstellung der Eigentums- bzw. Vermögensverhältnisse an den Sondervermögen WuZ und HIF

In den Wirtschaftsplänen 2023/2024 zu den Sondervermögen WuZ (Anlage 2 zum Einzelplan 07) und HIF (Anlage 2 zum Einzelplan 17) wird bezüglich der Eigentumsverhältnisse ausgeführt, dass beide Sondervermögen als stille Einlage bei der Helaba eingebracht worden seien. Diese stillen Einlagen seien später an die geänderten aufsichtsrechtlichen Anforderungen angepasst worden und haben den Charakter einer Kapitaleinlage.

Der Rechnungshof hat in den letzten Jahren angemerkt, dass der bloße Verweis auf den Wirtschaftsplan nicht ausreicht, um den Haushaltsgrundsätzen der Wahrheit und Klarheit Rechnung zu tragen. Eine den tatsächlichen Rechtsverhältnissen entsprechende Darstellung im Jahresabschluss wie auch im Wirtschaftsplan würde der Transparenz des Haushalts dienen. Sie würde einen detaillierten Überblick über die Finanzvorgänge der Sondervermögen schaffen und damit die Vergleichbarkeit mit dem Wirtschaftsplan und zuletzt die parla-

⁹ Vgl. Hessischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P. St. 2783, P.St. 2827, Rn. 217.

¹⁰ Vgl. Hessischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P. St. 2783, P.St. 2827, Rn. 219.

mentarische Kontrolle erleichtern.¹¹ Diese Empfehlung wurde bisher nicht umgesetzt.

1.2.3.3 Sondervermögen Universitätsbibliothek Frankfurt a. M. und Wohnraum- und Wohnumfeldförderung

Im Haushaltsplan 2023/2024 wurden für das Sondervermögen Universitätsbibliothek Frankfurt a. M. und Wohnraum und Wohnumfeldförderung für das Haushaltsjahr 2023 Einnahmen und Ausgaben in Höhe von 38,1 Mio. Euro geplant. Bei den Ausgaben wird getrennt zwischen den einzelnen Zwecken und der Verwendung der Mittel des Sondervermögens. Die Mittel für die Finanzierung des Neubaus der Universitätsbibliothek der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main wurden im Jahr 2019 zweckgebunden zugewiesen.

Die Liquidität im Sondervermögen betrug zum 31. Dezember 2022 100,8 Mio. Euro und sank in 2023 um 6,6 Mio. Euro auf 94,2 Mio. Euro.

Vor der Novellierung der LHO konnten in der Haushaltsrechnung zum Sondervermögen die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben nach den genannten Zwecken und Verwendungen unterteilt werden.

Würdigung

Anhand der gewählten Darstellung im doppischen Jahresabschluss 2023 kann der Rechnungshof nicht mehr nachvollziehen, in welchem Volumen die im Haushaltsplan bewilligten Mittel tatsächlich geflossen sind. Ein Soll-Ist-Vergleich ist damit nicht mehr möglich. In den Bemerkungen 2022 wies der Rechnungshof darauf hin, dass wenig Förderaktivität im Sondervermögen stattfand. Ob dies auch für das Jahr 2023 der Fall war, ist der Haushaltsrechnung des Sondervermögens nicht mehr zu entnehmen.

Nach dem Gesetz über das Sondervermögen hat das für das Wohnungswesen zuständige Ministerium zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres die Jahresrechnung des Sondervermögens aufzustellen. In dieser Jahresrechnung sind neben dem Bestand, einschließlich der Forderungen und Verbindlichkeiten auch die Einnahmen und Ausgaben nachzuweisen. Einnahmen und Ausgaben sind im doppischen Jahresabschluss im Haushaltsjahr 2023 nicht explizit dar-

¹¹ Zur Darstellung der Sondervermögen siehe auch Staatsgerichtshof, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P. St. 2783, P.St. 2827, Rn. 169 – 178.

gestellt. Mit der derzeitigen Darstellung des Sondervermögens im Jahresabschluss sind diese gesetzlichen Anforderungen nicht erfüllt.

1.2.3.4 Sondervermögen Pflegeausbildungsfonds

Das Land ist bundesgesetzlich verpflichtet, Umlagebeiträge zum Sondervermögen Pflegeausbildungsfonds in Höhe von 8,94 Prozent des ermittelten Finanzierungsbedarfs zu leisten (§ 33 Abs. 1 Nr. 3 Pflegeberufegesetz, PflBG). Für das Haushaltsjahr 2023 belief sich der Gesamtfinanzierungsbedarf auf 395,7 Mio. Euro. Dieser wird durch die Erhebung von Umlagebeträgen und Zahlungen nach § 26 Abs. 3 PflBG anteilig vom Land Hessen aufgebracht. Der Anteil des Landes belief sich im Jahr 2023 auf 8,9 Prozent bzw. 35,4 Mio. Euro.¹²

Für das Jahr 2023 wies das Sondervermögen einen Ergebnisvortrag in Höhe von 58,4 Mio. Euro aus. Zum Ende des Haushaltsjahres 2023 lag der Jahresfehlbetrag bei 7,5 Mio. Euro (Vorjahr: Jahresüberschuss in Höhe von 43,0 Mio. Euro).

1.2.3.5 Sondervermögen Hessenkasse

In der Haushaltsrechnung 2022 wurden die Zuführungen zum Sondervermögen getrennt nach Abteilungen I und II (Entschuldungsprogramm) und nach Abteilung III (Investitionsprogramm) entsprechend den Vorgaben des Gesetzes zur Ablösung von kommunalen Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler und kommunalersatzender Investitionen (HessenkassenG) dargestellt. Im Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2023 sind Erträge in Höhe von 249,8 Mio. Euro und Aufwendungen in Höhe von 1,8 Mio. Euro ausgewiesen. Eine Trennung zwischen den Abteilungen findet nicht mehr statt. Zugleich wird ein Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit in Höhe von -93,3 Mio. Euro ausgewiesen. Das ist ein Rückgang gegenüber dem Vorjahr um 200,2 Mio. Euro (2021: 112,7 Mio. Euro).

¹² https://hlfqp.hessen.de/sites/hlfqp.hessen.de/files/2023-09/220919_text_veroeffentlichung_gesamtfinanzierung_homepage_jahr_2023.pdf, zuletzt besucht am 28. November 2024. Neben dem Land zahlen zur Versorgung zugelassene Krankenhäuser 57,2 Prozent, stationäre und ambulante Pflegeeinrichtungen 30,2 Prozent sowie die soziale Pflegeversicherung 3,6 Prozent des festgelegten Finanzierungsbedarfs in den Pflegeausbildungsfonds ein (§§ 7 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 33 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 4 PflBG).

Würdigung und Empfehlung

Der Rechnungshof hält eine detaillierte Berichterstattung im Jahresabschluss 2023 zum Sondervermögen für notwendig. Ansonsten ist ein Soll-Ist-Vergleich in Bezug auf die jeweiligen Abteilungen nicht möglich. Die Abteilungen bzw. Programme sollten getrennt ausgewiesen werden.

1.2.3.6 Sondervermögen Versorgungsrücklage

Das Sondervermögen Versorgungsrücklage wurde auf Grundlage des Hessischen Versorgungsrücklagegesetzes mit dem Ziel errichtet, die Finanzierung künftiger Versorgungsleistungen des Landes zu gewährleisten. Dabei übernimmt die Deutsche Bundesbank die Verwaltung der Aktien- und Rentenportfolios des Sondervermögens, wobei das Aktienportfolio bis März 2023 die Nachhaltigkeitsindizes „STOXX ESG Länder Fossil Free Eurozone“ und „STOXX ESG Länder Fossil Free Global ex Eurozone“ abbildete. Zum 17. März 2023 wurden die beiden Indizes auf den Paris-aligned Benchmark (PAB) Standard der EU-Kommission umgestellt. Ziel ist es, den Anteil globaler Aktien am Vermögen der Versorgungsrücklage bis zum Ende des Jahres 2025 sukzessive auf 15 Prozent zu erhöhen (aktuell 10,8 Prozent).¹³

Im Haushaltsjahr 2023 wurden dem Sondervermögen 180,8 Mio. Euro zugeführt. Weitere Werterhöhungen ergaben sich insbesondere aus Zinsen, Dividenden und aus Verkäufen in Höhe von 204,3 Mio. Euro. Zum Ende des Haushaltsjahres belief sich der Bilanzwert des Sondervermögens auf 5,5 Mrd. Euro (Vorjahr: 5,1 Mrd. Euro). Der Marktwert lag zum Ende des Kalenderjahres 2023 bei 5,7 Mrd. Euro (Vorjahr: 5,0 Mrd. Euro).

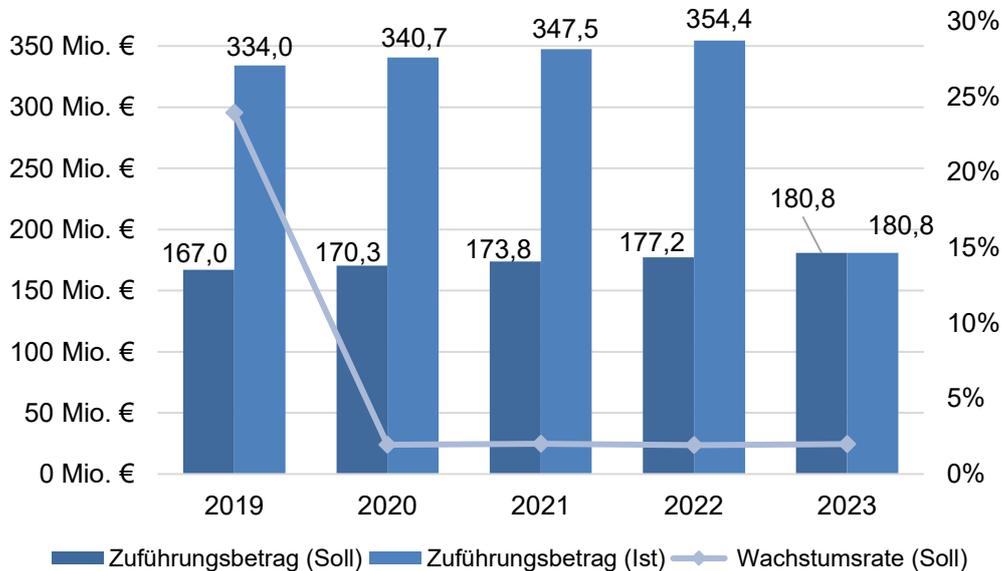
Die jährlichen Zuführungsbeträge werden gesetzlich festgelegt.¹⁴ Demnach sind die Zuführungen ab dem Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr jeweils um zwei Prozent anzuheben. Dies wurde in den jeweiligen Haushaltsgesetzen berücksichtigt. Im Haushaltsvollzug wurden dem Sondervermögen jährlich sogar Beiträge in doppelter Höhe des Planwertes zugeführt. Eine Ausnahme stellte

¹³ Vgl. Bericht zur Prüfung des Konzernabschlusses i. S. v. § 4 LHO zum 31. Dezember 2023 und des Konzernlageberichtes für das Geschäftsjahr 2023, Anlage I (Konzernlagebericht des Landes Hessen 2023), S. 23.

¹⁴ § 7 Hessisches Versorgungsrücklagegesetz.

das Haushaltsjahr 2023 dar, in dem der Planwert exakt eingehalten wurde (vgl. Abbildung 1-7).

Abbildung 1-7: Entwicklung der Zuführungsbeträge des Sondervermögens „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“



Würdigung und Empfehlung

Die Errichtung des Sondervermögens wurde damit begründet, dass die Zahl der Versorgungsempfänger durch den Anstieg der Lebenserwartung ansteigen wird.¹⁵ Der Rechnungshof begrüßt, dass die gesetzliche Mindestverpflichtung zur Zuführung in das Sondervermögen in 2023 eingehalten wurde. Bei Verbesserung der konjunkturellen Situation empfiehlt der Rechnungshof, die gesetzliche Mindestzuführung wieder zu verdoppeln. Der Rechnungshof weist auf die Notwendigkeit hin, ein nachhaltiges Modell für die Gewährleistung der Versorgungsleistungen zu gestalten. Ein Sondervermögen wird durch Überjährigkeit und Zweckbindung charakterisiert. Das Sondervermögen darf auch nur zu diesem gesetzlich festgelegten Zweck verwendet werden. Zweckfremde Aufwendungen dürfen mit diesem Sondervermögen nicht finanziert werden.

Des Weiteren weist der Rechnungshof darauf hin, dass sich die Aktienbewertungen derzeit auf einem historisch hohen Niveau befinden. Während der Deutsche Aktienindex (DAX) in der Zeit von 2018 bis 2023 um 59 Prozent gestiegen ist, wuchs das nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP) in der gleichen Periode lediglich um 22 Prozent (Eurozone: +23 Prozent). Ähnliche Entwicklungen lassen

¹⁵ Drucksache 19/6383, S. 1.

sich auch in den USA erkennen. Dort ist das nominale BIP im angesprochenen Zeitraum um 33 Prozent gestiegen, wohingegen beispielsweise der Dow Jones um 62 Prozent zugenommen hat. Demzufolge haben sich die Aktienwerte deutlich positiver entwickelt als die wirtschaftlichen Fundamentaldaten. Für das Sondervermögen Versorgungsrücklage, dessen Aktienportfolio insbesondere Werte aus dem Euroraum und den USA beinhaltet, besteht das Risiko, dass es aufgrund einer möglichen Korrektur der Aktienkurse nach unten, zukünftig an Marktwert verlieren könnte.¹⁶

1.2.4 Landesbetriebe

Die zehn Landesbetriebe erwirtschafteten 2023 in Summe einen Jahresüberschuss in Höhe von 191,9 Mio. Euro.¹⁷ Dabei gab es große Unterschiede zwischen den Landesbetrieben. Der höchste Jahresüberschuss lag bei 113,4 Mio. Euro (Landesbetrieb Hessen-Forst), während der höchste Jahresfehlbetrag 7,8 Mio. Euro betrug (Landesbetrieb Hessische Zentrale für Datenverarbeitung).

1.2.5 Hochschulen

Die 14 Hochschulen des Landes erwirtschafteten 2023 einen Jahresüberschuss in Höhe von 56,4 Mio. Euro, wobei erhebliche Differenzen zwischen den einzelnen Hochschulen auffallen. Während die Philipps-Universität Marburg mit einem Jahresüberschuss in Höhe von 52,2 Mio. Euro den größten Gewinn generieren konnte, bilanzierte die Technische Universität Darmstadt mit 20,5 Mio. Euro dagegen den größten Jahresfehlbetrag.

Als Träger der Hochschulen leistet das Land finanzielle Unterstützung in Form von jährlichen Zuschüssen zu Forschungs- und Lehrzwecken. Gemäß Haushaltsplanung 2023/2024 waren für das Haushaltsjahr 2023 Zuschüsse in Höhe

¹⁶ Vgl. auch Stellungnahme des Rechnungshofs vom 1. August 2018 zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung von Sondervermögen zur Sicherung der Versorgungsleistungen, Drucksache 19/6383.

¹⁷ In dieser Summe ist auch der Betrieb gewerblicher Art (BgA) Staatsweingüter enthalten. Die zum Vermögen des BgA Staatsweingüter gehörenden Aktiva und Passiva wurden vom Land Hessen auf die Hessischen Staatsweingüter GmbH Kloster Eberbach übertragen. Ausgliederungstichtag war der 30. November 2023.

von 1,9 Mrd. Euro vorgesehen. Im Haushaltsvollzug wurde diese Summe nahezu vollständig (98,9 Prozent) ausgeschöpft.

1.3 Konzernrechnung

1.3.1 Überleitung der Erfolgs-, Finanz- und Vermögensrechnung der Kernverwaltung auf den Konzernabschluss

1.3.1.1 Rechtsgrundlagen und Bedeutung

Das Finanzministerium hat für das Haushaltsjahr 2023 erstmalig eine Überleitung der Erfolgs-, der Finanz- und der Vermögensrechnung für die Kernverwaltung auf den Konzernabschluss erstellt. Die Überleitung wird gemäß § 79 Abs. 1 LHO in drei Rechenwerken vorgenommen, die jeweils den Zusammenhang von Kernhaushalt, Sonderhaushalten und dem Konzernabschluss des Landes aufzeigen sollen. Für die Darstellung und den Ausweis der Überleitung gibt es weder konkrete Beispiele, an denen sich das Land orientieren könnte, noch gibt es dafür normative Vorgaben. Daher hat sich das Finanzministerium die Bestimmung von Aufbau und Inhalt der Überleitungsrechnungen selbst vorbehalten (Nr. 9 VV zu § 79 LHO). Die Überleitungsrechnungen bilden zusammen mit dem Konzernabschluss und dem Konzernlagebericht die Konzernrechnung (§ 79 Abs. 1 LHO). Die Konzernrechnung ist der Haushaltsrechnung als Anlage beizufügen (§ 78 Nr. 5 LHO) und dient der ergänzenden Information (Nr. 1.1 VV zu § 75 LHO). Sie wird vom Rechnungshof festgestellt (§ 81 Abs. 2 LHO).

1.3.1.2 Überleitung der Erfolgsrechnungen von Kernhaushalt und Sonderhaushalten zur Konzernergebnisrechnung

Ein Bestandteil der Konzernrechnung ist nach § 79 Abs. 1 LHO eine Überleitung der Erfolgsrechnung nach § 76 Abs. 3 LHO auf den Konzernabschluss. Die Ist-Daten der Erfolgsrechnung für die Kernverwaltung und die Ist-Daten der Erfolgsrechnung für die Sonderhaushalte lassen sich unter Berücksichtigung der konsolidierungsbedingten Anpassungen in die Ist-Daten der Konzernergebnisrechnung überführen:

Allgemeiner Teil der Bemerkungen

Tabelle 1-5: Überleitung der Erfolgsrechnungen von Kernhaushalt und Sonderhaushalten zur Konzernergebnisrechnung

Nr.	Bezeichnung	Kernhaushalt	Sonderhaushalte	Konsolid. Anp.	Konzern
		Ist	Ist		Ist
- in Mio. Euro -					
1	Steuererträge und steuerähnliche Erträge	27.973	0	0	27.973
2	Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen	390	0	0	390
3	Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen	6.347	3.297	-3.010	6.633
4	Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse	1.462	3.174	-1.293	3.343
5	Bestandsveränderungen/ aktivierte Eigenleistungen	32	7	14	54
6	Sonstige Erträge	1.096	1.452	-1.866	682
6a	Erträge aus Verrechnungen	4.754	0	-4.754	0
7	Summe Erträge	42.055	7.931	-10.910	39.075
8	Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit	2.863	2.424	-1.118	4.169
9	Personalaufwand	24.468	2.810	-669	26.609
10	Abschreibungen	486	360	-80	766
11	Aufwendungen aus Finanzausgleichsbeziehungen	7.182	0	0	7.182
12	Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse	14.007	478	-3.170	11.315
13	Sonstige Aufwendungen	384	433	-242	576
13a	Aufwendungen aus Verrechnungen	4.750	0	-4.750	0
14	Summe Aufwendungen	54.140	6.505	-10.029	50.616
15	Verwaltungsergebnis (Saldo 7, 14)	-12.085	1.425	-881	-11.541
16	Erträge aus Beteiligungen	101	0	-101	0
17	Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	34	281	7	322
18	Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	6.207	32	0	6.239
19	Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	9	31	0	40
20	Aufwendungen aus Verlustübernahmen	0	0	0	0
21	Zinsen und ähnliche Aufwendungen	4.177	14	0	4.191
	Ergebnis der Equity-Bewertung	0	0	140	140
22	Finanzergebnis (Saldo 16 bis 21)	2.156	268	46	2.471
23	Ergebnis der Geschäftstätigkeit (Saldo 15, 22)	-9.929	1.693	-835	-9.070
24	Steuern	6	13	0	19
25	Jahresergebnis	-9.935	1.680	-835	-9.090
	Nachrichtlich: Aufwendungen und Erträge, die keinem Produkt zugeordnet wurden (Saldo)	-12.108	0	12.108	0
	Jahresergebnis	-22.044	1.680	11.274	-9.090

Die Posten Nr. 6a und Nr. 13a sind nur im Kernhaushalt ausgeprägt und beinhalten Aufwendungen und Erträge aus der Verrechnung von Leistungsbeziehungen zwischen unterschiedlichen Einheiten des Kernhaushalts. Sie sollten sich betragsgleich gegenüberstehen und entfallen im Rahmen der Konsolidierung.

Die konsolidierungsbedingten Anpassungen bei den übrigen Posten – bis Nr. 25 – beinhalten im Wesentlichen Buchungen zur Eliminierung von Aufwendungen und Erträgen, die aus der Verrechnung von Leistungsbeziehungen zwischen dem Kernhaushalt und den Sonderhaushalten entstanden sind. Bei spiegelbildlicher Verbuchung der Leistungsbeziehungen im Kernhaushalt und den Sonderhaushalten entsteht auf Ebene des Konzerns kein Ergebnisbeitrag. Stehen sich Aufwendungen und Erträge nicht in gleicher Höhe gegenüber, resultiert hieraus auf Ebene des Konzerns ein konsolidierungsbedingter Ergebnisbeitrag. Im Haushaltsjahr 2023 beläuft sich dieser auf -0,8 Mrd. Euro. Ursächlich hierfür ist im Wesentlichen die Eliminierung der Erträge aus der Auflösung des Sonderpostens im Sondervermögen Versorgungsrücklage (-0,9 Mrd. Euro), der in der Vergangenheit zu hoch ausgewiesen wurde.

Die Aufwendungen und Erträge, die keinen Produkten zugeordnet wurden (-12,1 Mrd. Euro), waren bei der Konsolidierung ebenfalls zu eliminieren. Da der Finanzierungsbuchungskreis seine Forderungen aus der Finanzierung von Gegenständen des Anlagevermögens gegenüber den Sonderhaushalten ausgebucht hatte, standen den in den Nebenhaushalten gebildeten Sonderposten bei der Vermögens- und Schuldenkonsolidierung keine entsprechenden Forderungen gegenüber. Auf Konzernebene war der Sonderposten aufzulösen, woraus im Wesentlichen der ausgewiesene Ertrag resultiert (konsolidierungsbedingte Anpassung).

Unter Berücksichtigung konsolidierungsbedingter Erträge weist der Konzern Land Hessen ein Jahresergebnis von -9,1 Mrd. Euro aus.

Würdigung und Empfehlungen

Die Überleitung der Erfolgsrechnung des Kernhaushalts nach § 76 Abs. 3 LHO auf den Konzernabschluss (vgl. § 79 Abs. 1 LHO) wurde vom Finanzministerium für die Ist-Daten vorgelegt. Definitionsgemäß besteht die Haushaltsrechnung aus der Abrechnung der Einzelpläne und des Gesamtplans in Form eines

Vergleichs des Plan-Ansatzes mit den Ist-Daten (vgl. § 76 Abs. 1 LHO, Soll-Ist-Vergleich). Dieser Soll-Ist-Vergleich wird nur für die Abrechnung der Erfolgsrechnung der Kernverwaltung nach § 76 Abs. 3 LHO erstellt. Auf Ebene des Konzerns und der Sonderhaushalte sind diese nicht vorgesehen.

Die in der Überleitungsrechnung ausgewiesenen konsolidierungsbedingten Anpassungen werden in der Haushaltsrechnung nicht erläutert. Für die Adressaten der Haushaltsrechnung sind die Hintergründe der Anpassungen unklar. Das doppelte Jahresergebnis – insbesondere der Kernverwaltung – ist aufgrund der Höhe der Anpassungen (11,3 Mrd. Euro) für den Konzernabschluss verwässert.

Verantwortlich für die Anpassungen ist im Wesentlichen die Abbildung der Finanzierung des Anlagevermögens der Sonderhaushalte. Mit der Entscheidung, Altforderungen in der Kernverwaltung auszubuchen, wurde per Saldo ein Aufwand verursacht, der ansonsten über die Nutzungsdauer der finanzierten Vermögensgegenstände verteilt worden wäre. Bei den Sonderhaushalten wären die Sonderposten spiegelbildlich um die gleichen Beträge vermindert worden. Konsolidierungsbedingte Anpassungen wären nicht nötig gewesen.

Der Rechnungshof empfiehlt, einen Erfolgsplan auf Konzernebene aufzustellen und diesen abzurechnen, um das Regierungs- und Verwaltungshandeln übersichtlich und vollständig im Haushalt abzubilden.

Der Rechnungshof rät, wesentliche ergebniswirksame konsolidierungsbedingte Anpassungen bei der Überleitungsrechnung nach § 79 Abs. 1 LHO zu erläutern.

Der Rechnungshof empfiehlt, Leistungsbeziehungen zwischen Kern- und Sonderhaushalten möglichst spiegelbildlich abzubilden, um ergebniswirksame konsolidierungsbedingte Anpassungen zu vermeiden.

1.3.1.3 Überleitung der Finanzrechnung zur Konzernfinanzrechnung

Nach § 79 Abs. 1 LHO wurde für 2023 erstmalig eine Überleitungsrechnung der Finanzrechnung zur Konzern-Kapitalflussrechnung erstellt. Sie zeigt sowohl die zahlungswirksame Veränderung als auch den neuen Endbestand des Geldes für 2023 – gesondert für den Kernhaushalt und die Sonderhaushalte. Das

Allgemeiner Teil der Bemerkungen

Ergebnis wird über konsolidierungsbedingte Anpassungen auf den Konzern Land Hessen übergeleitet. Demnach ist der Geldbestand auf Konzernebene im Jahr 2023 um 977,9 Mio. Euro angestiegen.

Nachrichtlich werden die Cash-Pool-Mittel der Sonderhaushalte in Höhe von 2,1 Mrd. Euro ausgewiesen, die das Land für die Sonderhaushalte verwaltet.

Tabelle 1-6: Überleitung der Finanzrechnung zur Konzernfinanzrechnung

	Kern- haushalt	Sonder- vermögen	Landes- betriebe	Hoch- schulen	Konsolidie- rungsbuch Anpassungen	Konzern Land Hessen
	in Mio. Euro					
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.001	-0,928	102	9	-439	672
Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.681	-4	-59	-32	1.371	-405
Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-0,124	-99	-29	38	802	711
Saldo Globalpositionen / Haushaltstechnische Verrechnungen	-8	0	0	0	8	0
Zwischensumme Einnahmen & Ausga- ben	-688	0	0	0	1.742	0
Saldo Kassenverstär- kungskredite / Sonstige zahlungswirksame Buchungen	1.749	0	0	0	-1.749	0
Zahlungswirksame Ver- änderung des Geldbe- standes (Finanzmittelfonds)	1.061	-105	14	15	-8	978
Finanzmittelfonds:						
Zahlungswirksame Ver- änderungen des Fi- nanzmittelfonds	1.061	-105	14	15	-8	978
+ Finanzmittelfonds am Anfang der Periode	-7	331	120	91	-80	455
Finanzmittelfonds am Ende der Periode	1.054	226	134	106	-88	1.433
Nachrichtlich:						
Bestand Cash-Pooling der Sonderhaushalte am Ende der Periode	0	357	365	1.404	0	0

Würdigung und Empfehlung

Der Rechnungshof begrüßt die neue Regelung in der LHO zur Aufstellungspflicht der Überleitungsrechnung. Er weist allerdings darauf hin, dass die

einzelnen Positionen der Kapitalflussrechnungen des Kernhaushalts und der Sonderhaushalte nicht nachvollzogen werden können. Das gilt insbesondere auch für die konsolidierungsbedingten Anpassungen zur Überleitung auf den Konzern Land Hessen, die in der Haushaltsrechnung nicht erläutert werden.

Der Bestand der liquiden Mittel der Sonderhaushalte wird über die Landeskasse verwaltet (Cash-Pooling). Das bedeutet, dass das Land gegenüber den Sonderhaushalten eine Verbindlichkeit aus Cash-Pool-Forderungen in Höhe von 2,1 Mrd. Euro hat und somit bei den Sonderhaushalten „verschuldet“ ist.

Aus Sicht des Rechnungshofs sollte die Auslagerung der Sonderhaushalte transparent im Kernhaushalt gezeigt werden. Im Kernhaushalt sollten Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber den Sonderhaushalten ausgewiesen werden. Entsprechend sollten diese spiegelbildlich in den Sonderhaushalten abgebildet werden.

1.3.1.4 Überleitung der Vermögensrechnung zur Konzernbilanz

Nach § 76 Abs. 3 LHO ist ein Bestandteil der Haushaltsrechnung eine Vermögensrechnung des Landes für die Kernverwaltung. In den VV zu § 76 LHO ist hierzu geregelt, dass zur Herstellung einer einfacheren Überleitbarkeit zur Konzernbilanz anstelle einer gesonderten Aufstellung der Vermögensrechnung für den Kernhaushalt die Konzernbilanz nach den einbezogenen Einheiten gegliedert dargestellt wird. Die Überleitung der Vermögensrechnung weist somit die Aktiva und Passiva jeweils in gesonderten Spalten für die Kernverwaltung, die Sondervermögen, die Landesbetriebe, die Hochschulen und das gesamte Land (Konzern) aus.

Tabelle 1-7: Überleitung der Vermögensrechnung zur Konzernbilanz; eigene Darstellung

in Mio. Euro	Kernhaus- halt	Sonder- vermögen	Landes- betriebe	Hoch- schulen	Konzern Land Hessen
Aktiva					
Anlagevermögen	14.718	7.665	3.446	5.518	31.347
Umlaufvermögen	16.880	1.781	127	583	19.370
Aktive Rechnungs- Abgrenzung	466	0	58	53	578
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag bzw. Eigenkapital (-)	152.802	-4.318	-3.765	-6.370	138.348
Summe	184.866	5.128	-134	-216	189.643
Passiva					
Sonderposten für Investitionen	238	0	4	562	803
Rückstellungen	122.035	913	194	293	123.435
Verbindlichkeiten	60.104	4.521	151	511	65.288
Passive Rechnungs- Abgrenzung	90	14	4	9	117
Summe	182.467	5.448	353	1.375	189.643

Zur Ermittlung der einzelnen Werte verwendete das Finanzministerium die Zahlen aus der Konzern-Vermögensrechnung und schichtete diese schrittweise in die jeweiligen Spalten der Sonderhaushalte ab (retrograde Ermittlung). Die Aktiva und Passiva für die Kernverwaltung ergaben sich am Ende aus dem übrig gebliebenen Rest der Konzern-Werte abzüglich der Werte der Sonderhaushalte. Bei den Konzern-Werten handelte es sich bereits um konsolidierte Werte (ohne die Leistungsbeziehungen zwischen den einbezogenen Buchungskreisen). Daher verzichtete das Finanzministerium in der Darstellung der Überleitung der Vermögensrechnung auf eine gesonderte Spalte mit konsolidierungsbedingten Anpassungen.

Weiterhin ist erkennbar, dass das Anlagevermögen des Landes im Umfang von 53 Prozent (in Summe 16,6 Mrd. Euro) den Sonderhaushalten zugeschrieben und mithin außerhalb des Kernhaushalts bewirtschaftet wurden. 47 Prozent

(14,7 Mrd. Euro) des Anlagevermögens wurden originär der Kernverwaltung zugeordnet.

Würdigung und Empfehlung

Die Verwendung der konsolidierten Werte führte in der Überleitung bei der Kernverwaltung und bei den Sonderhaushalten zu Differenzen zwischen Aktiva und Passiva: In der Kernverwaltung überstiegen die Aktiva die Passiva um 2,4 Mrd. Euro, in den Sonderhaushalten überstiegen die Passiva die Aktiva in gleicher Höhe. Die Differenzen resultierten aus nicht erkennbaren konsolidierungsbedingten Anpassungen. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass gemäß HGB und staatlicher Doppik keine Unterschiede zwischen Aktiva und Passiva in der Bilanz des Kernhaushalts bestehen dürfen. Diese Differenzen sind der retrograden Ermittlung der „Bilanz“ des Kernhaushalts zuzuschreiben. Diese Vorgehensweise verstößt gegen die Vorgaben des § 76 i. V. m. § 4 Abs. 1 LHO, dass eine Bilanz des Landes für die Kernverwaltung gemäß staatlicher Doppik aufzustellen ist. Das Finanzministerium hat zugesagt, gemeinsam mit dem Rechnungshof Möglichkeiten zur Erstellung einer originären und HGB-konformen Vermögensrechnung des Kernhaushalts zu erarbeiten.

Für eine weitere Informationsvermittlung könnte auch die Angabe von Vorjahreswerten erwogen werden, um Bewegungen zwischen den Segmenten sichtbar werden zu lassen. So wäre dann beispielsweise erkennbar, ob das Anlagevermögen in den ausgewiesenen Segmenten erhalten werden konnte.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das Parlament keinen direkten Einfluss auf die Erhaltung des Anlagevermögens in den Sonderhaushalten (53 Prozent des gesamten Anlagevermögens) ausüben kann.

Der Rechnungshof empfiehlt bei der Evaluation der neuen LHO zu prüfen, ob die Landesbetriebe und Hochschulen – wie die HöMS und wie alle Landesbetriebe und Hochschulen in der Vergangenheit – so behandelt werden könnten wie die Einheiten des Kernhaushalts.

1.3.2 Konzernabschluss und Konzernlagebericht 2023

1.3.2.1 Abschlussprüfungen

1.3.2.1.1 Konzernabschluss und Konzernlagebericht 2023 des Landes uneingeschränkt testiert

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PwC testierte den Konzernabschluss und den Konzernlagebericht des Landes 2023 mit Datum vom 4. Juli 2024 uneingeschränkt. Das uneingeschränkte Testat bescheinigte, dass die Prüfung zu keinen Einwendungen gegen die Ordnungsmäßigkeit des Konzernabschlusses und des Konzernlageberichts geführt hat. Dazu beurteilten die Wirtschaftsprüfer die Risiken wesentlicher falscher Darstellungen, gewannen ein Verständnis des rechnungslegungsbezogenen internen Kontrollsystems, beurteilten die Angemessenheit der angewandten Bewertungsmethoden und Bilanzierungsgrundsätze einschließlich der im Anhang und Lagebericht erläuterten Sachverhalte.

Im Rahmen der Abschlussprüfungen 2023 wurden u. a. Rückstellungen im Zusammenhang mit Leistungen nach dem Landesaufnahmegesetz um 47,4 Mio. Euro korrigiert. Außerdem waren Rückstellungen nachzubuchen für Leerstandskosten von Gebäuden (2,4 Mio. Euro), für bestehende Verpflichtungen für Brandschutzmaßnahmen (2,8 Mio. Euro), für Prozesskosten (2,2 Mio. Euro) sowie für nicht genommenen Urlaub und Überstunden (2,5 Mio. Euro). Des Weiteren wurden im Förderbereich unzulässige Saldierungen von Erträgen und Aufwendungen (7,3 Mio. Euro) korrigiert sowie ein Fonds (8,6 Mio. Euro) wertberichtigt.

Das uneingeschränkte Testat der Wirtschaftsprüfer ist als unabhängiges Prüfungsurteil über die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung eine Voraussetzung für die Feststellung der Konzernrechnung durch den Rechnungshof.

1.3.2.1.2 Prüfungsergebnisse zum Inventurprojekt des Wissenschaftsministeriums

Das Wissenschaftsministerium führte das Projekt zur digitalisierten Bestandsaufnahme der Kunst- und Sammlungsgegenstände im Buchungskreis Historisches Erbe auch im Haushaltsjahr 2023 und darüber hinaus fort. Bis zum August 2024 wurden auskunftsgemäß Objekte im Umfang von 99 Prozent des Gesamtbuchwerts erfasst. Bei der Inaugenscheinnahme der vom Abschlussprüfer

ausgewählten Kunstgegenstände konnten seitens des Buchungskreises angemessene und ausreichende Nachweise für das Vorhandensein erbracht werden. Diesbezüglich ergaben sich – anders als im Vorjahr – keine Beanstandungen. Des Weiteren nahmen die Abschlussprüfer stichprobenweise die Lagersituation der naturkundlichen Sammlung des Landesmuseums in Darmstadt in Augenschein – ebenfalls ohne Beanstandungen. Bis zum Ende der Abschlussprüfung konnte noch nicht geklärt werden, ob die im Rahmen der letzten Vollinventur im Jahr 2013 nicht in die SAP-Buchführung aufgenommenen Datensätze mit einem Gesamtwert von 24,0 Mio. Euro zwischenzeitlich ordnungsgemäß erfasst wurden. Dies wird Gegenstand der folgenden Abschlussprüfungen sein.

1.3.2.1.3 Feststellung der Jahresabschlüsse der obersten Landesbehörden

Oberste Landesbehörden ohne Buchungskreise für nachgeordnete Behörden (Landtag, Staatsgerichtshof und Rechnungshof) erstellen einen Einzelabschluss. Oberste Landesbehörden mit Buchungskreisen für nachgeordnete Behörden erstellen einen Teilkonzernabschluss, der diese Buchungskreise einbezieht. Die Jahresabschlüsse 2023 des Landtags, der Staatskanzlei und aller Ministerien sowie des Staatsgerichtshofs wurden von Wirtschaftsprüfern geprüft und vom Rechnungshof am 20. Juni 2024 festgestellt (§ 81 Abs. 2 LHO). Der Jahresabschluss 2023 des Rechnungshofs wurde vom Landtag zum 15. Mai 2024 festgestellt.

1.3.2.2 Entwicklung des Vermögens und der Schulden im Konzernabschluss

1.3.2.2.1 Zunahme der Bilanzsumme

Die Vermögensrechnung weist die Vermögens- und Schuldpositionen zum Abschlussstichtag nach den Grundsätzen der staatlichen doppelten Buchführung aus. Die Ist-Werte werden den entsprechenden Vorjahreswerten gegenübergestellt, um die Entwicklung der Wertansätze im Haushaltsjahr erkennbar werden zu lassen.

Tabelle 1-8: Kurzdarstellung der Vermögensrechnung; eigene Darstellung des Rechnungshofs

Aktiva			Passiva		
	31.12.2022 Mio. Euro	31.12.2023 Mio. Euro		31.12.2022 Mio. Euro	31.12.2023 Mio. Euro
Anlagevermögen	31.204	31.347	Eigenkapital	0	0
Umlaufvermögen	17.562	19.370	Sonderposten für Investitionen	804	803
Aktive Rechnungs- Abgrenzung	517	578	Rückstellungen	113.504	123.435
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	129.258	138.348	Verbindlichkeiten	64.085	65.288
			Passive Rechnungs- abgrenzung	149	117
Summe Aktiva	178.541	189.643	Summe Passiva	178.541	189.643

Im Haushaltsjahr 2023 stieg die Bilanzsumme um 11,1 Mrd. Euro. Die Steigerung resultierte auf der Aktivseite vor allem aus dem Anstieg des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags um 9,1 Mrd. Euro und des Umlaufvermögens um 1,8 Mrd. Euro. Im Umlaufvermögen stiegen insbesondere die Forderungen gegen Steuerpflichtige und der Bestand an flüssigen Mitteln.

1.3.2.2.2 Zunahme des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags

Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag stellt die Saldogröße von Aktiv- und Passivseite der Vermögensrechnung dar. Sein Anstieg im Jahr 2023 war insbesondere die Folge der deutlich gestiegenen Rückstellungen.

1.3.2.2.3 Zunahme des Vermögens des Landes

Erhalt des Anlagevermögens

Das Land hat sich zum Ziel gesetzt, sein Anlagevermögen zu erhalten (§ 1 Abs. 2 LHO). Dies bedeutet, dass etwaige Minderungen des Anlagevermögens insbesondere durch Abgänge und Abschreibungen mindestens in gleicher Höhe durch Zugänge, Nachaktivierungen und Zuschreibungen ausgeglichen werden sollen.

Im Haushaltsjahr 2023 stieg das Anlagevermögen um 143,3 Mio. Euro. Das Land erfüllte damit das gesetzliche Ziel, sein Anlagevermögen zu erhalten.

Der wertmäßige Anstieg des Anlagevermögens resultierte im Wesentlichen aus Investitionen in das Sachanlagevermögen (871,9 Mio. Euro) und Investitionen

in das Finanzanlagevermögen (701,2 Mio. Euro). Dem standen insbesondere der Abgang des Festgeldes der Hochschulen bei der Helaba (700,0 Mio. Euro) aus dem Anlagevermögen (nunmehr Ausweis im Umlaufvermögen) sowie die Abschreibungen des Anlagevermögens (547,6 Mio. Euro) gegenüber.

Das Land investierte insbesondere in laufende Bauprojekte überwiegend im Bereich der Hochschulen. Auch in der Betriebs- und Geschäftsausstattung, den Maschinen und Geräten in den Hochschulen sowie in dem Verkehrsinfrastrukturvermögen fanden Vermögenszugänge statt.

Die Investitionen überstiegen in den meisten Vermögenspositionen die Wertminderungen. Beispielsweise waren die Zugänge bei den Kulturgütern und Sammlungen mit 30,6 Mio. Euro höher als die vorgenommenen (außerplanmäßigen) Abschreibungen. Dies traf besonders auch für Bauprojekte zu; hier investierte das Land mehr als es abgeschrieben hat. Beim Verkehrsinfrastrukturvermögen konnte der Wertverlust nur teilweise durch entsprechende Investitionen ausgeglichen werden. Im Vergleich mit den anderen Vermögenspositionen finden sich in dem Posten Verkehrsinfrastrukturvermögen mit 213,8 Mio. Euro die höchsten Abschreibungen. Der Staatswald unterlag erstmals seit dem Haushaltsjahr 2020 keinen weiteren außerplanmäßigen Abschreibungen, da sich die Schadflächen nicht mehr signifikant vergrößerten.

Die Investitionen in das Finanzanlagevermögen waren insbesondere durch Zahlungen in das Sondervermögen Versorgungsrücklage und sonstige Ausleihungen geprägt. Der Buchwert des Sondervermögens Versorgungsrücklage stieg um 414,4 Mio. Euro an und erreichte den Stichtagswert von 5,5 Mrd. Euro.

Das Sondervermögen trägt damit zu 5,75 Prozent der Finanzierung künftiger Pensionszahlungen bei (Pensionslast-Finanzierungsquote). Bei Herausrechnung der Wertentwicklung des Sondervermögens Versorgungsrücklage reduzierte sich das Anlagevermögen um 271,2 Mio. Euro.

Zunahme des Umlaufvermögens

Das Umlaufvermögen stieg im Haushaltsjahr 2023 um 1,8 Mrd. Euro. Hierbei fiel insbesondere der Anstieg der Forderungen gegen Steuerpflichtige mit 1,1 Mrd. Euro ins Gewicht. Dies resultierte u. a. aus dem Anstieg der Forderungen aus der Abgeltungsteuer um 760,3 Mio. Euro und den Forderungen aus der

Einkommensteuer um 160,8 Mio. Euro. Die Forderungen aus der Grunderwerbsteuer und der Erbschaftsteuer entwickelten sich beide rückläufig.

Zudem beruhte der starke Anstieg des Umlaufvermögens auf einer Erhöhung des Bestands an flüssigen Mitteln, im Wesentlichen auf einer Erhöhung des Bankguthabens des Landes. Dies erhöhte sich um 627,8 Mio. Euro auf 1,4 Mrd. Euro (Vorjahr: 805,1 Mio. Euro). Ursache hierfür war die Umgliederung eines langfristigen Festgelds im Bereich der Hochschulen, das im Vorjahr noch im Anlagevermögen unter den sonstigen Ausleihungen ausgewiesen wurde.

[1.3.2.2.4 Zunahme der bilanziellen Schulden](#)

Zunahme der Rückstellungen

Die Rückstellungen stiegen um 9,9 Mrd. Euro an (Vorjahr: 2,2 Mrd. Euro). Der Anstieg war vor allem auf die Erhöhung der Pensionsrückstellungen um 9,3 Mrd. Euro zurückzuführen. Ursächlich für diese deutliche Erhöhung waren insbesondere die Anhebung der Besoldung und der Versorgungsbezüge um insgesamt 4,9 Prozent (2,7 Mrd. Euro) im Haushaltsjahr 2023 und die Anpassung des Gehalts- und Rententrends von 2 auf 2,5 Prozent (7,9 Mrd. Euro). Des Weiteren wurden nunmehr sämtliche anrechenbaren Vordienstzeiten der Beamteten erhoben. Somit konnten sie bei der Ermittlung der Pensionsrückstellung erstmalig vollumfänglich berücksichtigt werden. Dies trug mit 1,5 Mrd. Euro zu der Erhöhung der Pensionsrückstellungen bei. Gegenläufig wirkte sich die Erhöhung des Diskontierungssatzes von 3 auf 3,3 Prozent aus (4,7 Mrd. Euro).

Zunahme der Verbindlichkeiten

Die Verbindlichkeiten erhöhten sich um 1,2 Mrd. Euro vor allem, weil das Land neun festverzinsliche Anleihen und eine variabel verzinsliche Anleihe mit einem Gesamtvolumen von 6,0 Mrd. Euro begeben hat. Zudem sorgten die Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen mit 169,1 Mio. Euro für einen Anstieg der Verbindlichkeiten, was auf ein gestiegenes Fördervolumen des Landes zurückzuführen war.

Gegenläufig wirkten sich die Tilgungen von Landesschatzanweisungen in Höhe von 4,2 Mrd. Euro aus, die Minderungen der Verbindlichkeiten aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben im Umfang von 718,6 Mio. Euro und die zurückgegangenen Verbindlichkeiten aus erhaltenen Barsicherheiten im Rahmen des Collateralmanagements mit 77,2 Mio. Euro.

1.3.2.3 Entwicklung der Erträge und Aufwendungen im Konzernabschluss

1.3.2.3.1 Gefallenes Jahresergebnis

Die Ergebnisrechnung fasst die Erträge und Aufwendungen eines Jahres zusammen. Durch den Vorjahresvergleich wird die Ergebnisentwicklung sichtbar.

Tabelle 1-9: Kurzdarstellung der Ergebnisrechnung; eigene Darstellung des Rechnungshofs

	31.12.2022	31.12.2023
	Mio. Euro	Mio. Euro
Steuern und steuerähnliche Erträge	27.965	27.973
Ergebnis aus Finanzausgleich	-6.629	-6.791
Steuerergebnis nach Finanzausgleich	21.336	21.181
Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen	7.411	6.633
Aufwendungen aus Zuweisungen und Zuschüssen	-11.856	-11.315
Transferergebnis	-4.445	-4.682
Übrige Erträge	4.968	4.078
Personalaufwand	-13.484	-26.609
Abschreibungen	-790	-766
Übrige Aufwendungen	-4.400	-4.745
Übriges Verwaltungsergebnis	-13.706	-28.041
Verwaltungsergebnis	3.186	-11.541
Finanzergebnis	-3.572	2.471
Ergebnis der gewöhnlichen Verwaltungstätigkeit	-386	-9.071
Steuern	-18	-19
Jahresergebnis	-404	-9.090

Das Jahresergebnis reduzierte sich im Haushaltsjahr 2023 deutlich um 8,7 Mrd. Euro auf -9,1 Mrd. Euro. Wesentlicher Grund war die annähernde Verdopplung des Personalaufwands gegenüber dem Vorjahr. Diese beruhte im Wesentlichen auf der Anpassung der Bewertungsparameter bei den Pensionen und Beihilfen an die Marktverhältnisse, die das Land alle fünf Jahre vornimmt. Die Erhöhung des Diskontierungszinses führte zugleich zu einer deutlichen Verbesserung des Finanzergebnisses.

1.3.2.3.2 Entwicklung wesentlicher Erträge und Aufwendungen

Steuererträge stagnieren

Die Steuererträge erhöhten sich im Ist-Vergleich zum Vorjahr leicht um 7,9 Mio. Euro auf 28,0 Mrd. Euro. Die Differenz zu den kameralen Steuereinnahmen (vgl. Tabelle 1-9) ergibt sich insbesondere durch Unterschiede in der Berücksichtigung der Steuererstattungen, der Zerlegung und der Finanzausgleiche sowie der Periodisierung der Geschäftsvorfälle. Positiv entwickelten sich die Lohnsteuer mit einem Anstieg von 391,2 Mio. Euro sowie die Umsatzsteuer mit einem Anstieg in Höhe von 278,5 Mio. Euro. Leicht rückläufig entwickelten sich die Erträge aus der Grunderwerbsteuer, der Erbschaftsteuer und der Körperschaftsteuer.

Deutlich gestiegener Personalaufwand

Im Haushaltsjahr 2023 stieg der Personalaufwand um 13,1 Mrd. Euro auf 26,6 Mrd. Euro an und verdoppelte sich nahezu im Vergleich zum Vorjahr. Ausschlaggebend hierfür war neben den gestiegenen Entgelten und Bezügen vor allem der Anstieg der Versorgungsaufwendungen mit 12,1 Mrd. Euro, aufgrund der oben bereits erläuterten Bewertungsanpassungen bei den Pensionsrückstellungen.

Deutlich gestiegenes Finanzergebnis

Das Finanzergebnis ist im Haushaltsjahr 2023 deutlich angestiegen und hat sich zum Vorjahr um 6,0 Mrd. Euro verbessert. Diese Entwicklung ist insbesondere auf die deutlichen Veränderungen der Zinserträge zurückzuführen. Diese haben sich im Vergleich zum Vorjahr um 6,0 Mrd. Euro erhöht. Wesentlicher Treiber hierbei waren die Erträge aus der Abzinsung von Rückstellungen, welche sich insbesondere durch die Anpassung des Diskontierungszinssatzes von 3 auf 3,3 Prozent erhöhten (4,7 Mrd. Euro).

Demgegenüber standen die Zinsaufwendungen mit einer moderaten Erhöhung im Vergleich zu den Zinserträgen in Höhe von 247,6 Mio. Euro. Wesentlicher Bestandteil der Zinsaufwendungen sind die Zinsen, die für langfristige Kredit-schulden (u. a. Landesschatzanweisungen und Schuldscheindarlehen) in Höhe von 1,0 Mrd. Euro gezahlt wurden.

Rückläufiges Transferergebnis

Die Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen gingen im Haushaltsjahr 2023 um 777,4 Mio. Euro zurück, was auf die geringeren Zuweisungen des Bundes für Aufwendungen für die Grundsicherung im Alter und für Arbeitssuchende zurückzuführen war. Dieser Effekt milderte sich durch höhere Erträge aus dem Bundesanteil für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden.

Den gesunkenen Erträgen standen um 540,6 Mio. Euro niedrigere Aufwendungen gegenüber, die aus den gesunkenen Aufwendungen für die Grundsicherung im Alter und für Arbeitssuchende resultierten.

1.4 Staatsschulden und Schuldenbremse

1.4.1 Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen

Durch § 2 Abs. 1 Satz 1 HG 2023/2024 wurde das Finanzministerium ermächtigt, die im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2023 vorgesehenen Kredite von 5,0 Mrd. Euro aufzunehmen. Darüber hinaus durften gemäß § 2 Abs. 3 HG 2023/2024 Kredite in Höhe von 2,9 Mrd. Euro aufgrund vorzeitiger und zusätzlicher Tilgungen aufgenommen werden. In Summe beliefen sich die Kreditermächtigungen somit auf 7,9 Mrd. Euro.

Zudem durfte das Finanzministerium gemäß § 3 Satz 1 HG 2023/2024 zur Verstärkung der Betriebsmittel kurzfristige Kredite (Kassenkredite) bis zur Höhe von acht Prozent des Haushaltsvolumens (entspricht 3,6 Mrd. Euro) aufnehmen. Der Höchstbetrag der Kassenkredite belief sich auf 2,5 Mrd. Euro und überschritt somit nicht die Grenze von acht Prozent. Außerdem konnten vorübergehend weitere Kassenkredite aufgenommen werden, soweit von der Kreditermächtigung nach § 2 Abs. 1 HG 2023/2024 kein Gebrauch gemacht wurde (§ 3 Satz 2 HG 2023/2024). Diese Ermächtigung wurde im Haushaltsjahr 2023 allerdings nicht in Anspruch genommen. Des Weiteren durften für die Stellung von Sicherheiten im Collateralmanagement in unbeschränkter Höhe Kassenkredite aufgenommen oder Geldmarktpapiere mit Laufzeiten bis zu einem Jahr begeben werden (§ 3 Satz 3 i. V. m. § 2 Abs. 4 Satz 5 HG 2023/2024). Auch von dieser Möglichkeit wurde kein Gebrauch gemacht.

1.4.2 Nettokreditaufnahme

Im Haushaltsjahr 2023 wurden Kredite in Höhe von 7,7 Mrd. Euro aufgenommen und in fast gleichem Umfang getilgt. Im Vollzug belief sich die Nettokredittilgung unter Einbezug von Krediten beim öffentlichen Bereich laut Haushaltsrechnung auf 0,1 Mio. Euro (vgl. Tabelle 1-10, Vorjahr: 200,5 Mio. Euro).

Tabelle 1-10: Ermittlung der Nettokreditaufnahme 2023

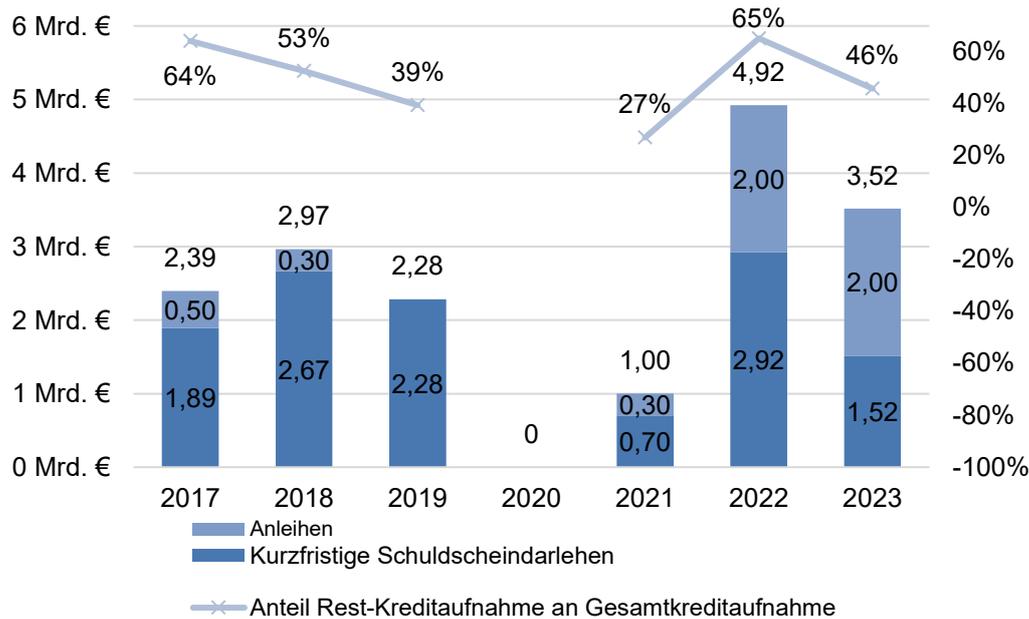
Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2023	Haushaltsplan	Haushaltsvollzug
Aufnahme von Krediten (brutto)	4.953,2 Mio. €	7.665,8 Mio. €
Tilgung von Krediten (brutto)	4.742,4 Mio. €	7.665,9 Mio. €
Nettokreditaufnahme (+) bzw. Nettokredittilgung (-)	210,9 Mio. €	-0,1 Mio. €

Bei Berücksichtigung der vertraglichen Verpflichtungen gegenüber der WIBank aus dem Sondervermögen Hessenkasse und dem Schutzschirmgesetz ist über den Kernhaushalt hinaus eine Nettokredittilgung in Höhe von 335,7 Mio. Euro zu berücksichtigen.

Im Gegensatz zur kameralen Haushaltsrechnung zeigt der kaufmännische Konzernabschluss eine bilanzielle Nettokreditaufnahme von 1,1 Mrd. Euro. Die Differenz ist im Wesentlichen auf die Rest-Kreditaufnahme am Ende des Haushaltsjahres – nach dem 31. Dezember – zurückzuführen. So wurde im Februar 2024 ein Schuldscheindarlehen mit einem Nominalbetrag von 1,5 Mrd. Euro aufgenommen, um den Haushalt im Ist formal auszugleichen, sodass alle Ausgaben durch Einnahmen gedeckt sind. Dieses Schuldscheindarlehen wurde nach drei Tagen wieder vollständig getilgt.

Abbildung 1-8 zeigt, dass dieses Vorgehen seit 2017 gängige Praxis ist: mit Ausnahme des Jahres 2020 wurden jedes Jahr Schuldscheindarlehen aufgenommen, die nach maximal elf Tagen wieder getilgt wurden. Zudem wird ersichtlich, dass die Rest-Kreditaufnahme mittels Schuldscheindarlehen und Anleihen in den letzten Jahren häufig mehr als die Hälfte der Gesamtkreditaufnahme ausmachte.

Abbildung 1-8: Entwicklung der nach dem 31. Dezember aufgenommenen kurzfristigen Schuldscheindarlehen und Anleihen



Würdigung und Empfehlung

Der Rechnungshof weist daraufhin, dass diese Art der Kreditaufnahme bei einer normalen Zinsstruktur mit Zinsaufwand verbunden ist.

Mit der Verwaltungspraxis der Rest-Kreditaufnahmen kann der formale Haushaltsausgleich im Ist erreicht werden, während zugleich Kreditermächtigungen, die sonst verfallen würden, in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Ein Liquiditätsengpass, der die Aufnahme der Mittel Anfang 2024 notwendig gemacht hätte, bestand nach Kenntnisstand des Rechnungshofs nicht, sodass die Kreditaufnahme aus Liquiditätssicht weder erforderlich noch gerechtfertigt war.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Praxis der Rest-Kreditaufnahme im Sinne einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zu überprüfen sowie die Notwendigkeit des formalen Haushaltsausgleichs im Ist zu hinterfragen.¹⁸

1.4.3 Ausweis der Staatsschulden

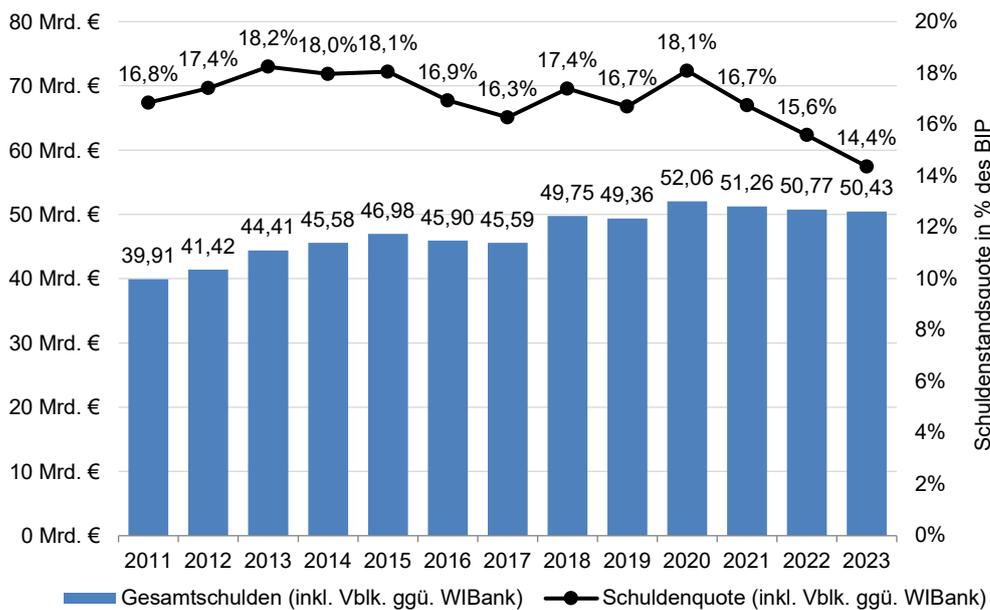
Gemäß § 78 LHO ist der Haushaltsrechnung eine Übersicht der Staatsschulden nach Art. 144 Satz 2 HV i. V. m. dem Hessischen Landesschuldengesetz als Anlage beizufügen. Sie gliedert sich einerseits in die Kreditschulden – besteh-

¹⁸ Vgl. Bemerkungen 2022, S. 30.

end aus Haushaltsschulden und Kassenkrediten – und andererseits in Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank, übrige Verbindlichkeiten (u. a. Steuern, Steuerverteilung und Transferleistungen) sowie Rückstellungen.

Zum Ende des Haushaltsjahres 2023 wurden Gesamtschulden¹⁹ in Höhe von 50,4 Mrd. Euro (Vorjahr: 50,8 Mrd. Euro, vgl. Abbildung 1-9) ausgewiesen. Sie wurden im Wesentlichen am Kredit- und Kapitalmarkt aufgenommen.

Abbildung 1-9: Entwicklung der Landesschuld



Anmerkungen: Die Gesamtschulden beinhalten die Verbindlichkeiten am Kreditmarkt, bei öffentlichen Haushalten, des Sondervermögens Hessens-Gute-Zukunft-Sichern (alle zum Ende des Haushaltsjahres) und die Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank (Stichtag: 31. Dezember).

Die Schuldenstandquote²⁰ ist seit 2020 rückläufig: Ende 2023 lag sie bei 14,4 Prozent des hessischen BIP. Hauptursache für den fallenden Trend ist das Wachstum des hessischen BIP von durchschnittlich 3,8 Prozent nominal pro Jahr in den letzten zehn Jahren. Im Ländervergleich lag Hessen 2023 mit einer Pro-Kopf-Verschuldung des Kernhaushalts in Höhe von 6.405 Euro auf Rang sechs.²¹ Insbesondere die Länder Sachsen (798 Euro), Bayern (1.286 Euro) und Baden-Württemberg (2.700 Euro) weisen niedrigere Pro-Kopf-Schulden-

¹⁹ Inklusive der Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank nach dem Schutzschirmgesetz in Höhe von 1,9 Mrd. Euro und aufgrund des Sondervermögens Hessenkasse in Höhe von 4,0 Mrd. Euro. Diese Verbindlichkeiten sind durch den Kernhaushalt des Landes zu begleichen.

²⁰ Die Schuldenstandquote bezeichnet das Verhältnis von Schulden zum BIP.

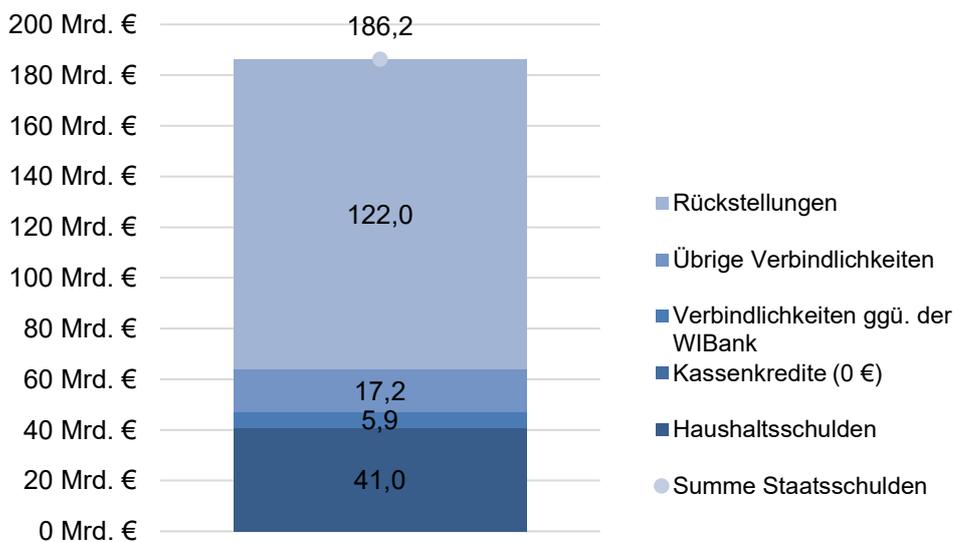
²¹ Vgl. 73. Schuldenbericht zur Prüfung der Schulden im Haushaltsjahr 2023, Drucksache 21/1396, S. 56f.

stände auf, die lediglich 12,5 bis 42,2 Prozent des hessischen Pro-Kopf-Schuldenstandes betragen.

Wird der neu definierte Staatsschuldenbegriff zugrunde gelegt, der zusätzlich die übrigen Verbindlichkeiten und Rückstellungen einbezieht, so ergeben sich für den Kernhaushalt zum 31. Dezember 2023 Staatsschulden in Höhe von 186,2 Mrd. Euro, was eine Staatsschuldenstandquote von 53,0 Prozent ergibt. Der Staatsschuldenbegriff der Haushaltsrechnung 2023 weicht von der Definition aus den Vorjahren ab. Die neue Definition wurde zwischen dem Rechnungshof und dem Finanzministerium abgestimmt. Bisher umfasste der Staatsschuldenbegriff nur die Kreditschulden – bestehend aus Haushaltsschulden und Kassenkrediten. Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank, Eventualverbindlichkeiten sowie Sicherheitsleistungen im Collateralmanagement wurden nachrichtlich ausgewiesen. Rückstellungen und sonstige Verbindlichkeiten waren bisher nicht in der Haushaltsrechnung dokumentiert. Sie wurden im Geschäftsbericht mit Stand 31. Dezember ausgewiesen.

Die Zusammensetzung der Staatsschulden ist in Abbildung 1-10 dargestellt. Die Informationen aus dem doppelischen Rechnungswesen bieten eine transparente und vollumfängliche Darstellung der Landesschulden. Es werden finanzielle Belastungen sichtbar, die andernfalls verborgen bleiben aber zwangsläufig den Landeshaushalt belasten. Erst dadurch bietet sich dem Land die Möglichkeit, vorausschauend und verantwortungsvoll auf heutige und zukünftige Zahlungsverpflichtungen für das Land zu reagieren. Würden die Verbindlichkeiten in der Bilanz jahresweise nach Fälligkeiten abgebildet, könnten diese mit der mittelfristigen Finanzplanung verknüpft werden.

Abbildung 1-10: Zusammensetzung der Staatsschulden (Stand 31.12.)



Der Geschäftsbericht des Landes weist des Weiteren Eventualverbindlichkeiten aus, die nicht zu den Staatsschulden zählen. Zum Stichtag 31. Dezember 2023 wurden Bürgschaften und Garantien in Höhe von 1,7 Mrd. Euro sowie negative Barwerte im Collateralmanagement in Höhe von 2,0 Mrd. Euro ausgewiesen. In dieser Höhe wurden auch tatsächlich Barmittel als Sicherheitsleistungen im Collateralmanagement hinterlegt.

1.4.4 Schuldenbremse

1.4.4.1 Konjunkturkomponente

Die Schuldenbremse sieht vor, dass der Haushalt in einer konjunkturellen Normallage grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. Dem Effekt von konjunkturellen Schwankungen auf die Steuereinnahmen wird durch die Konjunkturkomponente Rechnung getragen.

Im Haushaltsjahr 2023 wurden die Ex-ante-Konjunkturkomponente und die Basissteuern, die beide in die Berechnung der Konjunkturkomponente einfließen, abweichend vom Regelfall des § 5 Abs. 4 Artikel 141-Gesetzes nicht auf Grundlage der Frühjahrsprojektion ermittelt. Vielmehr sah die Sonderregelung des § 16 HG 2023/2024 eine Änderung der Datenbasis zur Herbstprojektion und Oktober-Steuerschätzung 2022 vor. Damit wurde vier Jahre in Folge vom Regelfall abgewichen und die Ex-ante-Konjunkturkomponente sowie die

Basissteuern wurden auf Basis von Projektionen und Steuerschätzungen aus dem Herbst des jeweiligen Jahres ermittelt.

Des Weiteren hat das Finanzministerium bei der Berechnung der Basissteuern 2023 erstmalig einen Kasseneffekt in Höhe von 100,0 Mio. Euro aus dem Finanzkraftausgleich berücksichtigt. Die Berücksichtigung führt zu einem Anstieg der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme in Höhe von 100,0 Mio. Euro. Laut Finanzministerium basiert der Kasseneffekt auf den bei Haushaltsaufstellung Ende 2022 vorliegenden Berechnungen für das zweite und dritte Quartal des Finanzkraftausgleichs des Jahres 2022. Danach sei eine im März 2023 kassenwirksam werdende Erstattung zu erwarten gewesen. In den drei Vorjahren 2020 bis 2022 – und damit seit Inkrafttreten des Finanzkraftausgleichs 2020 – wurden bei der Berechnung der Basissteuern keine Kasseneffekte aus dem Finanzkraftausgleich berücksichtigt. Gleichwohl lagen die tatsächlichen Einnahmen aus dem Finanzkraftausgleich teils mehrere hundert Millionen Euro über (2020) bzw. unter (2021) dem erwarteten Wert der Steuerschätzung des Bundesfinanzministeriums.

Würdigung und Empfehlung

Der Einbezug möglichst aller aktuell vorliegenden Zahlen bei der Berechnung der Konjunkturkomponente wird begrüßt, sofern dies im gesetzlichen Rahmen liegt. Ein solches Vorgehen bietet eine höhere Aktualität, Schätzgenauigkeit und Stabilisierungsfunktion der Konjunkturkomponente.

Der Rechnungshof bekräftigt seine Empfehlung aus den Vorjahren zur dauerhaften Umstellung auf die Herbstprojektion als Basis für das Konjunkturbereinigungsverfahren mittels entsprechender Änderung des § 5 Artikel 141-Gesetzes.²² Die dauerhafte Festlegung der Datenbasis im Artikel 141-Gesetz würde Rechtssicherheit für die Berechnungen zum Konjunkturbereinigungsverfahren schaffen, insbesondere im Hinblick auf das Symmetriegebot nach Art. 141 HV.

Des Weiteren weist der Rechnungshof auch bezüglich der Berücksichtigung des Kasseneffekts in Höhe von 100,0 Mio. Euro bei der Berechnung der Basissteuern auf das Symmetriegebot aus Art. 141 Abs. 3 HV hin. Demnach sind die Auswirkungen auf den Haushalt einer von der Normallage abweichenden

²² Vgl. Beratende Äußerung zum Haushaltsplan 2023/2024 vom 13. Februar 2023, S. 32 f.; Bemerkungen 2022, Drucksache 20/11753, S. 37ff.

konjunkturellen Entwicklung symmetrisch zu berücksichtigen. Es gilt zu gewährleisten, dass Projektionen, wie die zum positiven Kasseneffekt in Höhe von 100 Mio. Euro im Kontext des Finanzkraftausgleichs 2022, auch dann in die Berechnung der Basissteuern einfließen, wenn sie zu Mindereinnahmen führen. Nur so kann gewährleistet werden, dass Mehr- und Mindereinnahmen die maximal zulässige Nettokreditaufnahme symmetrisch beeinflussen. Andernfalls kommt es zu einer systematischen Überschätzung der Basissteuern, was die maximal zulässige Nettokreditaufnahme erhöht und fälschlicherweise als konjunkturbedingt angesehen werden würde.

1.4.4.2 Finanzielle Transaktionen

Im Kontext der Schuldenbremse sind die Einnahmen und die Ausgaben um finanzielle Transaktionen zu bereinigen. In Höhe der finanziellen Transaktionen ist weiterhin eine strukturelle Verschuldung möglich. Folglich hat deren Höhe direkten Einfluss auf die Einhaltung der Schuldenbremse.

Bei der Prüfung der finanziellen Transaktionen hat der Rechnungshof insbesondere einen problematischen Sachverhalt bezüglich der Hessen Kapital III GmbH festgestellt. Die GmbH ist eine hundertprozentige Tochter des Landes deren Ziel es ist, kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in der Gründungs-, Innovations- und Wachstumsphase mit Beteiligungskapital zu unterstützen.

Im Jahr 2023 erhielt die Hessen Kapital III GmbH zusätzliche Mittel in Höhe von 2,5 Mio. Euro, die als Beteiligungserwerb verbucht wurden. Dadurch stieg die maximal zulässige Nettokreditaufnahme um diesen Betrag. Bei der Kapitalzuführung handelte es sich um pauschale, zweckgebundene EU-Mittel ohne Kofinanzierung durch das Land. Der Zweck war die Unterstützung von Start-ups und KMU mit Beteiligungskapital.

Würdigung und Empfehlung

Bei finanziellen Transaktionen gilt es sicherzustellen, dass sowohl den gesetzlichen Regeln als auch der Zielsetzung der Schuldenbremse – den Kreditfinanzierungsspielraum dauerhaft einzugrenzen und eine Schuldenfinanzierung nur für klar abgegrenzte Ausgabengruppen zuzulassen – Rechnung getragen wird.

Aufgrund der Verwendung als Beteiligungskapital war die Verbuchung der 2,5 Mio. Euro als Beteiligungserwerb sachgerecht. Des Weiteren ist die Be-

rechnung der finanziellen Transaktionen nach der Gesetzesbegründung zu § 4 Artikel 141-Gesetz explizit an bestimmte kamerale Gruppen gebunden, sodass auch die Berücksichtigung des Vorgangs als finanzielle Transaktion zunächst nachvollziehbar erscheint. Es bestehen jedoch zwei Probleme:

Erstens ist festzuhalten, dass es sich bei finanziellen Transaktionen im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen um vermögensneutrale Vorgänge handelt, d. h. um Einnahmen oder Ausgaben, die das Nettovermögen des Staates unverändert lassen. Insofern handelt es sich beim EU-finanzierten Beteiligungserwerb nicht um eine finanzielle Transaktion, da das Nettovermögen des Landes steigt: die Ausgaben des Landes für den Beteiligungserwerb werden durch die Einnahme der EU-Mittel neutralisiert, während das Landesvermögen im Umfang des Beteiligungserwerbs anwächst.

Zweitens ist zu hinterfragen, welche Auswirkungen die Berücksichtigung des Beteiligungserwerbs als finanzielle Transaktion hat. Sie führt de facto zu einer zusätzlichen Kreditermächtigung in Höhe von 2,5 Mio. Euro. Dabei steht es dem Land frei, diese Kreditmittel für Investitionen, öffentlichen Konsum oder anderes zu verausgaben, da die Ausgaben für den Beteiligungserwerb bereits durch die EU-Einnahme beglichen sind. Dieser Ermessensspielraum hebt die Zielsetzung der Schuldenbremse aus, die gemäß der Gesetzesbegründung zum Artikel 141-Gesetz eine Schuldenfinanzierung nur für bestimmte kamerale Gruppen vorsieht.

Der Rechnungshof empfiehlt, Ausgaben und Einnahmen bei drittmittelfinanzierten finanziellen Transaktionen künftig im Einklang mit den Vorgaben und Zielsetzungen der Schuldenbremse zu verbuchen und diesbezüglich Lösungsansätze mit dem Rechnungshof zu erörtern.

1.4.4.3 Zuführungen zur Versorgungsrücklage

Das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ soll die Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben sichern. Die Zuführungen zum und die Entnahmen aus dem Sondervermögen sind nach § 1 Abs. 1 Artikel 141-Gesetz bei der Berechnung der Schuldenbremse zu bereinigen. Im Haushaltsjahr 2023 wurden dem Sondervermögen 180,8 Mio. Euro zugeführt. In diesem Umfang erhöhte sich die maximal zulässige Nettokreditaufnahme.

1.4.4.4 Notlagenkredite

Nachdem in den drei Haushaltsjahren 2020 bis 2022 eine Ausnahmesituation gemäß Art. 141 Abs. 4 HV aufgrund der Corona-Pandemie festgestellt wurde, war 2023 das erste Nach-Corona-Jahr, in dem keine Notlagenkredite aufgenommen werden durften.

Im Jahr 2021 wurde der gesetzliche Mindestbetrag in Höhe von 200,0 Mio. Euro getilgt. Zum Jahreswechsel 2021/2022 beliefen sich die Notlagenkredite auf 3,6 Mrd. Euro. Für die Jahre 2022 und 2023 ist die Tilgung der Notlagenkredite mit Beschluss des Landtags vom 2. Februar 2022 ausgesetzt worden. Im Haushaltsvollzug 2023 wurden außerplanmäßig Notlagenkredite in Höhe von 186,0 Mio. Euro zurückgeführt, wodurch sich der Schuldenstand jedoch nicht verringerte. Der Betrag ergibt sich als Differenz zwischen der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme in Höhe von 2,1 Mrd. Euro und der tatsächlichen Nutzung dieser zulässigen Nettokreditaufnahme in Form von einer Entnahme aus der Konjunkturausgleichsrücklage in Höhe von 1,9 Mrd. Euro. Der Rückgang des Bestands an Notlagenkrediten zum Ende des Haushaltsjahres 2023 auf 3,4 Mrd. Euro ist rein rechnerisch. Dies ist so zu erklären, dass die verbleibende Kreditermächtigung in Höhe von 186,0 Mio. Euro hätte genutzt werden können, nur um die zusätzlichen Kredite unmittelbar als Notlagenkredite wieder zu tilgen. Das Ergebnis wäre – ohne Berücksichtigung von Zinskosten – identisch.

Ab 2024 sind die verbleibenden Notlagenkredite, die in den Jahren 2020 bis 2022 aufgenommenen wurden, mit mindestens 200,0 Mio. Euro jährlich zu tilgen.

Würdigung und Empfehlung

Der Rechnungshof begrüßt, dass die maximal zulässige Nettokreditaufnahme nicht vollständig zur Ausgabenfinanzierung ausgeschöpft wurde und stattdessen außerplanmäßig Notlagenkredite zurückgeführt wurden.

Bezüglich der Ausgestaltung des Tilgungszeitraums hat der Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 27. Oktober 2021 die durch den Landtag beschlossene 30-jährige Tilgungsfrist für die ursprünglich vorgesehenen Notlagenkredite in Höhe von 12,0 Mrd. Euro als angemessen betrachtet. Dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 nach unterliegt die Angemessenheit des Rückführungszeitraums der eingeschränkten verfassungsrechtlichen

Überprüfbarkeit. Hinsichtlich der Angemessenheit des Rückführungszeitraums steht dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Dabei hat das Parlament in Ansehung der Größenordnung der Kreditaufnahme sowie der konkreten konjunkturellen Situation zu entscheiden.

Im Vergleich zur Kreditermächtigung in Höhe von 12,0 Mrd. Euro wurden tatsächlich geringere Notlagenkredite im Umfang von 3,6 Mrd. Euro aufgenommen. Vor dem Hintergrund sollte aus Sicht des Rechnungshofs eine Verkürzung des Tilgungszeitraums angedacht werden. Wie bereits in den Bemerkungen 2022 empfiehlt der Rechnungshof den Tilgungszeitraum entsprechend des geringeren Kreditvolumens aufgrund der Nichtinanspruchnahme der vollen Notlagenkreditermächtigungen zu verkürzen. Er würde zukünftig, sofern es die konjunkturelle Lage ermöglicht, eine höhere jährliche Mindesttilgung für die gesamte Tilgungsdauer begrüßen.

1.4.4.5 Prüfungsergebnisse zur Schuldenbremse

Im Haushaltsvollzug 2023 belief sich die Nettokredittilgung (inklusive Kredite beim öffentlichen Bereich) laut Haushaltsrechnung auf 0,1 Mio. Euro. Zusätzlich wurden Notlagenkredite in Höhe von 186,0 Mio. Euro zurückgeführt, was den Schuldenstand jedoch nicht reduzierte (vgl. Abschnitt 1.4.4.4). Der Konjunkturausgleichsrücklage wurden 1,9 Mrd. Euro entnommen. Nach dieser Rechnung wurde die Regelgrenze der Schuldenbremse von 2,1 Mrd. Euro eingehalten.

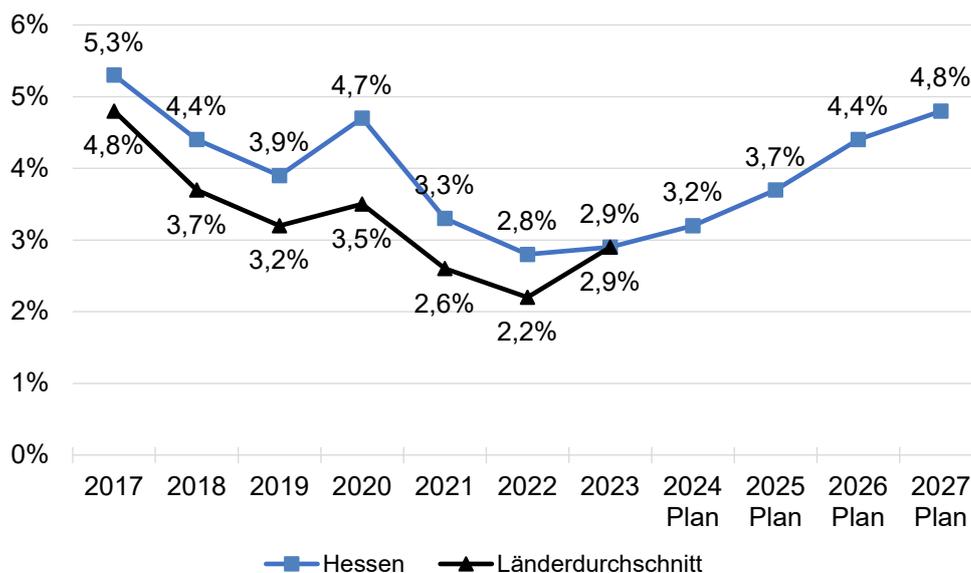
Auch unter Berücksichtigung der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs und unter Einbezug einer reduzierten Rückführung der Notlagenkredite wäre die Regelgrenze für die maximal zulässige Nettokreditaufnahme eingehalten worden.

1.5 Wirtschafts- und Haushaltskennzahlen: Status quo und Ausblick

Das reale BIP Hessens stieg im Jahr 2023 nach aktuellen Berechnungen um 1,2 Prozent (Deutschland: -0,2 Prozent). Nach dem schweren wirtschaftlichen Einbruch im Krisenjahr 2020 (-5,1 Prozent) erholte sich Hessen vergleichsweise gut: Das reale BIP legte 2021 um 4,0 Prozent zu und erreichte 2022 wieder das Vor-Corona-Niveau. Seit zwei Jahren verharren die Wachstumsraten des BIP bei knapp über einem Prozent.

Nachdem die Inflationsrate²³ in Deutschland im Oktober und November 2022 auf bis zu 8,8 Prozent anstieg, geht der aktuelle Trend in Richtung des zwei Prozent Ziels der Europäischen Zentralbank (EZB). Zur Inflationsbekämpfung erhöhte die EZB den Hauptrefinanzierungszins auf bis zu 4,5 Prozent, was auch das allgemeine Zinsniveau und die Refinanzierungskosten für den Landeshaushalt ansteigen ließ. Im Juni 2024 hat die EZB mit einer ersten Zinssenkung die Zinswende eingeleitet. Abbildung 1-11 mit Daten des Stabilitätsrates von Ende 2023 zeigt jedoch, dass das aktuell vergleichsweise hohe Zinsniveau den Haushalt auch in den nächsten Jahren noch deutlich belasten wird. Die Zins-Steuer-Quote zeigt den Anteil der Steuereinnahmen, der durch den Zinsdienst gebunden ist und nicht anderweitig verausgabt werden kann. Der Anteil für Hessen war in der Vergangenheit im Ländervergleich hoch und wird in den nächsten Jahren wieder ansteigen.

Abbildung 1-11: Entwicklung der Zins-Steuer-Quote



Einnahmeseitig sind die Steuereinnahmen²⁴ in Hessen in der Dekade bis 2022 um etwa 51 Prozent auf 26,5 Mrd. Euro angestiegen. In 2023 sind sie im Vorjahresvergleich um 3,3 Prozent gesunken. Bei periodengerechter Abgrenzung zeigt sich, dass die doppelten Steuererträge in 2023 erstmals seit 2009 – mit Ausnahme des Corona-Jahres 2020 – stagnieren (vgl. Abschnitt 1.3.2.3.2). Für 2024 wird auf Basis der Herbst-Steuerschätzung 2024 ein Anstieg der kameraleen Steuereinnahmen um etwa drei Prozent prognostiziert. Werden die Soll-

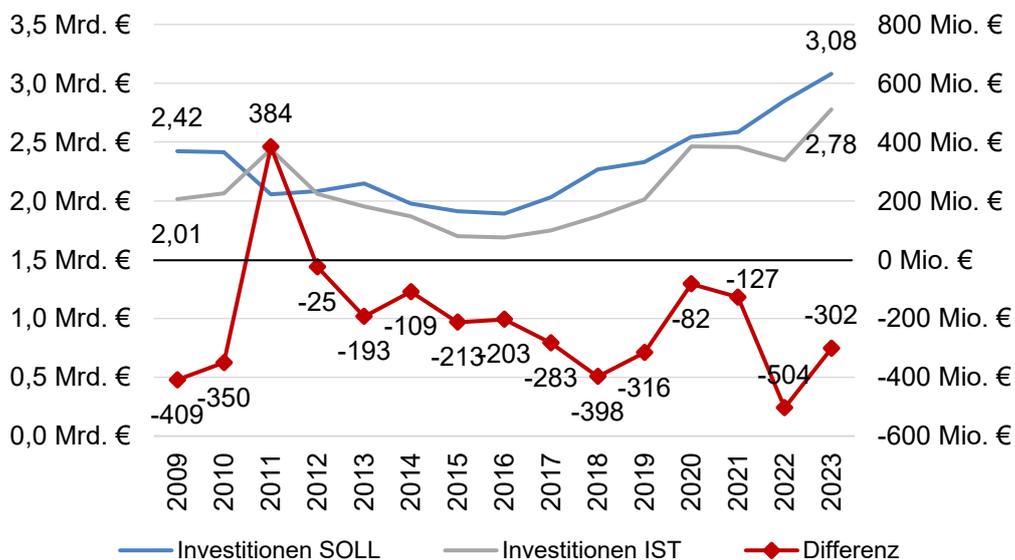
²³ Gemessen am Verbraucherpreisindex.

²⁴ Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel.

Werte laut Haushaltsplan betrachtet, fällt der Anstieg in 2024 geringer aus als erwartet. Aufgrund der anhaltend schwachen Konjunktur und der Auswirkungen der aktualisierten Bevölkerungszahlen des Zensus auf die Steuerverteilung für 2024 rechnet das Finanzministerium mit geringeren Steuereinnahmen als im Doppelhaushalt 2023/2024 geplant.

Ausgabeseitig ist zu beobachten, dass die bereinigten Ausgaben bereits 2023 über den bereinigten Einnahmen lagen (vgl. Abschnitt 1.1.6). Nach dem HG 2023/2024 ist auch für 2024 ein Ausgabenüberhang geplant. Gleichzeitig wird in Politik und Wissenschaft angemahnt, den öffentlichen Investitionsstau anzugehen, um z. B. die öffentliche Infrastruktur als wesentlichen Treiber des Wirtschaftspotenzials zu sanieren und auszubauen. Abbildung 1-12 zeigt, dass die Landesinvestitionen in den letzten 15 Jahren zunächst zurückgingen und erst seit 2017 wieder ansteigen. Auffallend ist, dass die tatsächlichen Investitionsausgaben mit Ausnahme von einem Jahr stets hinter den geplanten Investitionen zurückblieben. Folglich wurden jährlich geplante Investitionsausgaben in Höhe von teils mehreren hundert Millionen Euro nicht getätigt. Die nicht genutzten finanziellen Mittel wurden für andere Zwecke verausgabt oder Rücklagen zugeführt.

Abbildung 1-12: Entwicklung der Öffentlichen Investitionen im Soll und Ist



Würdigung und Empfehlung

Das Zusammenkommen von auf der einen Seite sinkenden finanziellen Spielräumen – aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung sowie des demografischen

Wandels – und auf der anderen Seite dem Erfordernis, die Wirtschaftsstrukturen für die kommenden Jahre zu erneuern und zu stärken, erfordert aus Sicht des Rechnungshofs ein klares Bekenntnis zur Priorisierung von Ausgaben und einer nachhaltigen Finanzpolitik.

1.6 Wesentliche Ereignisse nach dem Haushaltsjahr 2023

Helaba

Am 29. April 2024 verkündete die Landesregierung, dass das Land das Eigenkapital der Helaba mit zwei Milliarden Euro (als Bareinlage in Höhe von 1,5 Mrd. Euro sowie als AT1-Anleihe in Höhe von 0,5 Mrd. Euro) stärken werde. Der Hessische Landtag hat die Kapitalmaßnahme mit dem Nachtragshaushalt am 11. Juli 2024 verabschiedet.

1.7 Stellungnahme des Finanzministeriums

Mit Schreiben vom 17. Januar 2025 übersendete das Finanzministerium eine Stellungnahme zu dem Allgemeinen Teil der Bemerkungen. Der Rechnungshof hat sich entschieden, die Stellungnahme auszugsweise in die Bemerkungen aufzunehmen und abschließend zu würdigen:

Zu Abschnitt 1.1 Haushaltsrechnung 2023

Zu Abschnitt 1.1.2.1: Anpassungsbuchungen im Zuge der LHO-Novellierung zum 1. Januar 2023

Unter Abschnitt 1.1.2.1 „Fehlende Aufwendungen in der Haushaltsrechnung 2023“ geht der Hessische Rechnungshof in der Bewertung der technischen Anpassungsbuchungen zum 1. Januar 2023 im Saldo in Höhe von 12,1 Mrd. Euro unzutreffend von einer unvollständigen Erfolgsrechnung und Haushaltsrechnung 2023 aus. Die mit dem Systemwechsel verbundenen Anpassungsbuchungen hätten auch ohne Berührung der Erfolgsrechnung unmittelbar im Eigenkapital erfasst werden können. Sie sind nicht mit einer Belastung und einem Ressourcenverbrauch des Haushaltsjahres 2023 verbunden und bedurften keiner parlamentarischen Ermächtigung.

- Die Anpassungsbuchungen bilden im Wesentlichen nachträglich Vermögensauslagerungen des Kernhaushalts auf Landesbetriebe und Sondervermögen ab, die in früheren Jahren durch Zuordnungsentscheidungen der Landesregierung vorgenommen worden sind, wie z. B. für den im

Landesbetrieb Hessen Forst ausgewiesenen Wald in Höhe von rd. 2,4 Mrd. Euro (Errichtung und Ausgründung des Landesbetriebs im Kalenderjahr 2001).

- Eine als Belastung des Kernhaushalts abzubildende Auslagerung des Waldes auf den Landesbetrieb hätte im Haushaltsjahr 2001 einer Haushaltsermächtigung bedurft, sofern zu diesem Zeitpunkt bereits nach heutigen (doppischen) Grundsätzen verfahren worden wäre. Die Annahme einer für das Haushaltsjahr 2023 zu erfassenden Belastung und einer insoweit erforderlichen Haushaltsermächtigung ließe hingegen den Charakter und wirtschaftlichen Gehalt der Anpassungsbuchung zum 1. Januar 2023 unberücksichtigt. Vielmehr wäre der Grundsatz der Haushaltswahrheit berührt, wenn eine vom Rechnungshof eingeforderte haushaltsrelevante Erfassung der Aufwendungen auf einem Produkt des Einzelplans 17 und damit eine Leistung des Landes im Kernhaushalt 2023 ausgewiesen worden wäre.
- Die aktuelle Übergangskorrektur mit der Eliminierung bisheriger, überholter Finanzierungsbeziehungen stellt als rein technische Anpassungsbuchung insbesondere keinen Forderungsverzicht als Vermögenseinbuße im Haushaltsjahr 2023 dar, der als Belastung einer parlamentarischen Ermächtigung bedurft hätte. Im Falle der Beendigung des Landesbetriebs oder Auflösung des Sondervermögens stehen die Vermögenswerte zudem unstreitig dem Land Hessen (Kernhaushalt) zu.
- Die Anpassungsbuchungen sind mit einer gesonderten Anlage im Rahmen des Antrags der Landesregierung auf Genehmigung der apl. /üpl.-Aufwendungen und Ausgaben im Haushaltsjahr 2023 vom 4. November 2024 im parlamentarischen Raum entsprechend erläutert worden.

[...]

Zu Abschnitt 1.2 und 1.3: Sonderhaushalte / Konzernrechnung

Zu Abschnitt 1.3.1.2 und 1.3.1.4: Sonderhaushalte und „Konzernhaushalt“; Überleitungsrechnungen vom Kernhaushalt zum Konzernabschluss

Mit den Empfehlungen zur Behandlung von Sonderhaushalten de lege ferenda (zu Kapitel 2) sowie zur Erweiterung der Überleitungsrechnungen (zu Abschnitten 1.3.1.2 und 1.3.1.4) verlässt der Rechnungshof den geltenden Rechtsrahmen. Sowohl die Empfehlung, „einen Erfolgsplan auf Konzernebene aufzustellen und diesen abzurechnen, um das Regierungs- und Verwaltungshandeln übersichtlich und vollständig im Haushalt abzubilden“ (Abschnitt 1.3.1.2) als

auch die Empfehlung, „bei Evaluation der neuen LHO prüfen, ob Landesbetriebe und Hochschulen – wie die HÖMS und wie alle Landesbetriebe und Hochschulen in der Vergangenheit – so behandelt werden könnten, wie die Einheiten des Kernhaushalts“ (Abschnitt 1.3.1.4) kommentiert der Hessische Rechnungshof nicht auf der Grundlage seines Prüfungsauftrags die Umsetzung der geltenden LHO-Vorschriften im Rahmen der Haushaltsrechnung 2023. Die Umsetzung dieser Normen erfolgte auch hier gemäß der geltenden Rechtslage der LHO.

- Landesbetriebe, Sondervermögen und Hochschulen stellen keine Einheiten des Kernhaushalts dar. Ihre Finanzierung wird mit einer in § 26 LHO normierten Abbildung und Abrechnung des Zuschusses (bzw. einer Ablieferung) haushaltsrechtlich gesondert geregelt. Die im Kernhaushalt hierfür eingerichteten Produkte enthalten ausschließlich die jeweiligen Zuschüsse an die Sonderhaushalte (§ 26 LHO) als abzurechnende Plangröße.
- Hinsichtlich der Darstellung der Wirtschaftspläne von Sonderhaushalten, die im Aufstellungsverfahren nach § 26 LHO dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen sind, bleiben die vorrangigen Bestimmungen der Errichtungsgesetze (§ 105 LHO) zu beachten. Hiervon unberührt bleibt die auf § 78 Nr. 4 LHO gründende Verpflichtung, einen Jahresabschluss mit Vermögens-, Ergebnis- und Kapitalflussrechnung zur Verfügung zu stellen, der für Zwecke der Konzernrechnung aufzustellen ist und der Haushaltsrechnung als Anlage beizufügen ist.
- Die Anlagen zur Haushaltsrechnung umfassen im Einklang mit dem geltenden Recht (VV zu § 78 LHO) lediglich die Jahresabschlüsse der Sonderhaushalte mit einem Ist-Ist-Vergleich, nicht hingegen eine Erfolgsrechnung mit einem abzurechnenden Soll-Ist-Vergleich.
- Aufstellung und Abrechnung des Gesamtplans (§ 14 und § 76 Abs. 3 Nr. 1 LHO) erfolgen nach geltender Rechtslage lediglich für den Kernhaushalt. Notwendigkeit und Nutzen einer darüber hinausgehenden Erweiterung der Betrachtung de lege ferenda mit Fokussierung auf das Ergebnis auf Konzernebene bleiben einer Evaluation der LHO-Novelle vorbehalten.

Das Land hat mit § 79 Abs. 1 LHO ab 2023 im Rahmen der Konzernrechnung den bisherigen Konzernabschluss und Konzernlagebericht durch Überleitungsrechnungen (§ 79 LHO) ergänzt, die für die Berichtsgrößen Erfolg, Finanzen und Vermögen eine (informativische) innerbetriebliche Allokation von

Ressourcen des Landes erkenntlich macht. Die im Entwurf der Bemerkungen 2023 empfohlenen Anpassungen der Überleitungsrechnungen im Sinne des § 79 LHO überlagern eine von Seiten des Finanzministeriums bewusst gewählte (bloße) informatorische Funktion und erweitern diese letztlich auf Gesamtplanebene zu einer haushaltsrechtlich nicht vorgesehenen und insoweit überfrachtenden Plan-Ist-Dokumentation auf Konzernebene.“

1.8 Abschließende Würdigung des Rechnungshofs

Zu Abschnitt 1.1 Haushaltsrechnung 2023

Zu Abschnitt 1.1.2.1: Anpassungsbuchungen im Zuge der LHO-Novellierung zum 1. Januar 2023

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Bewertung.

Die Vermögensauslagerungen aus dem Kernhaushalt in die Sonderhaushalte wurden mit Erstellung der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 richtigerweise erfolgsneutral vorgenommen – einer Haushaltsermächtigung hatte es damals nicht bedurft. Vielmehr bildeten der Kernhaushalt und die Sonderhaushalte eine doppelte Einheit.

Im Zuge der LHO Reform hat sich das Finanzministerium entschieden, die Vermögensauslagerungen nachträglich aufwandswirksam abzubilden und als technische Anpassungsbuchungen zu behandeln. Von einer technischen Anpassungsbuchung kann nur dann gesprochen werden, wenn sich gegenläufige Effekte in einem Jahresabschluss ausgleichen. Wie der Rechnungshof bereits festgestellt hat, gilt dies für die in Rede stehenden Aufwandsbuchungen von per Saldo 12,1 Mrd. Euro nur für den Konzernabschluss. Auf Ebene des Kernhaushalts wird der Aufwand aus der Ausbuchung der Forderungen nicht ausgeglichen. Da Haushaltsermächtigungen, u. a. die Ermächtigungen Aufwand zu verursachen, nicht auf Konzernebene, sondern im Kernhaushalt erteilt werden, ist eine Konzernbetrachtung an dieser Stelle irrelevant. Maßgeblich sind alleine die Aufwendungen des Kernhaushalts. Dem Rechnungshof ist bewusst, dass es sich hierbei um zahlungsunwirksame Aufwendungen handelt und dem Land durch die Buchung kein wirtschaftlicher Nachteil entstanden ist. Dennoch müssen alle gebuchten Aufwendungen in der Ergebnisrechnung des Kernhaushalts abgebildet werden.

Zu Abschnitt 1.2 und 1.3: Sonderhaushalte / Konzernrechnung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung und weist darauf hin, dass er seinen gesetzlichen Prüfungsauftrag selbstverständlich im Rahmen des geltenden Rechts ausführt. Prüfen bedeutet neben der Feststellung eines Sachverhalts und seiner Bewertung auch das Aussprechen von Empfehlungen. Insoweit haben Prüfungen des Rechnungshofs immer auch beratenden Charakter.

Der Rechnungshof stellt nicht in Frage, dass Sonderhaushalte keine Einheiten des Kernhaushalts darstellen. Er weist darauf hin, dass die gewählte Abbildung und Abrechnung der Zuführungen (bzw. Ablieferungen) an die Sonderhaushalte im Kernhaushalt nicht zwischen Investitionen und konsumtiven Zwecken unterscheidet. Das doppelte Jahresergebnis der Sonderhaushalte wird daher nicht vollständig im Jahresabschluss des Kernhaushalts berücksichtigt. Wie das Finanzministerium zu Recht feststellt, erfolgt die Abrechnung des Gesamtplans nach geltender Rechtslage lediglich für den Kernhaushalt. Daher ist der Konzernabschluss – zumindest aktuell – weder zur Abrechnung des Haushaltsplans für die Kernverwaltung noch für die Abrechnung der Wirtschaftspläne der Sonderhaushalte geeignet.

Das Wesensmerkmal einer Haushaltsrechnung ist der Soll-Ist-Vergleich, der überprüft, ob die Ermächtigungen des Haushaltsplans eingehalten werden. Ein solcher Vergleich ist bei kameralen Plan-Zahlen und doppelten Ist-Zahlen nicht möglich.

Die Auffassung des Finanzministeriums, dass die Überleitungsrechnungen eine bloße informatorische Funktion erfüllen, teilt der Rechnungshof nicht. Er hält an seinem Angebot fest, bei der Erstellung eines Jahresabschlusses für den Kernhaushalt beratend tätig zu sein. Der Rechnungshof empfiehlt bei der Evaluation der neuen LHO zu prüfen, ob sich die Konzeption bewährt hat oder ob idealerweise der Haushaltsplan und die Haushaltsrechnung auf Basis konsolidierter Konzernwerte aufgestellt und abgerechnet werden können.

**Teil II –
Bemerkungen zu den Einzelplänen**

Einzelplan 02: Hessischer Ministerpräsident

2 Digitale Dorflinde – WLAN-Förderung: Ein Erfolgsprojekt?

Kapitel 02 01, 02 06

Bis zum Ende des ersten Quartals 2023 wurden rd. 3.000 Digitale Dorflinden mit einem Finanzvolumen von rd. 3 Mio. Euro bewilligt.

Der Rechnungshof empfahl, vor einer Fortführung des Förderprogramms und damit vor einer etwaigen zukünftigen Programmverlängerung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen und die Verwaltungskosten vollumfänglich zu berücksichtigen. Zur Steuerung sollten messbare Kenngrößen festgelegt werden. Ziele und Maßnahmen sollten aufeinander abgestimmt werden.

2.1 Ausgangslage

Das Förderprogramm Digitale Dorflinde unterstützt Kommunen bei der Einrichtung von öffentlichem, kostenlos verfügbarem WLAN. Es wurde im September 2018 durch das Wirtschaftsministerium geschaffen. Ab Ende 2019 war der Geschäftsbereich der Digitalministerin für das Förderprogramm verantwortlich.

Das Förderprogramm wurde mehrfach verlängert. Im Oktober 2022 wurden die Förderhöchstgrenzen angepasst. Seitdem konnten 40 Dorflinden pro Kommune gefördert werden. Zum Zeitpunkt des Prüfungsabschlusses konnte jede Kommune maximal 60.000 Euro Förderung erhalten. Dies entsprach einer Summe von 1.500 Euro pro Dorflinde. Das Förderprogramm wurde durch die WIBank bewirtschaftet. Bis zum Ende des ersten Quartals 2023 wurden rd. 3.000 Digitale Dorflinden mit einem Finanzvolumen von rd. 3 Mio. Euro bewilligt.

Der Rechnungshof prüfte gemeinsam mit seinem Prüfungsamt von Mai bis Dezember 2023 das Förderprogramm. Es wurden Dokumente und Förderakten aus dem Zeitraum von Januar 2020 bis einschließlich dem ersten Quartal 2023 ausgewertet. In einer Stichprobe wurde die technische Umsetzung bei Zuwendungsempfängern vor Ort betrachtet.

Mit Wirkung vom 19. Januar 2024 wurde der Geschäftsbereich der Digitalministerin aus der Staatskanzlei in das eigenständige Digitalministerium überführt.

2.2 Prüfungsergebnisse

2.2.1 Bedarfe und Steuerungsziele

Die WLAN-Förderung wurde 2018 erstmals in die überarbeitete Richtlinie zur Förderung der Breitbandversorgung im Land aufgenommen. Zu Beginn des Förderprogramms nahm das Wirtschaftsministerium eine Bedarfsermittlung vor. Als Zielgröße der Förderung wurde darin ein geschätzter Bedarf von rd. 7.100 WLAN-Hotspots errechnet. Grundlage war eine Befragung mehrerer mittelhessischer Landkreise, deren Ergebnisse auf den Landesbedarf hochgerechnet wurden. Die Zielgröße wurde vom Geschäftsbereich der Digitalministerin nicht für die Steuerung des Förderprogramms herangezogen. In die nachfolgend mehrfach überarbeitete Richtlinie flossen keine messbaren Programmziele und Kenngrößen ein.

Der Geschäftsbereich der Digitalministerin glich Standortdaten der Digitalen Dorflinden nicht mit Geodaten zur Mobilfunkversorgung ab, um beispielsweise Gebiete mit unzureichender Mobilfunkversorgung verstärkt mit WLAN auszustatten.

Die regionale Verfügbarkeit von öffentlich zugänglichen WLAN-Hotspots wurde nicht erhoben. Auch die lokale Verfügbarkeit von Breitband wurde nicht in die Planungen mit einbezogen, obwohl diese Voraussetzung für die Errichtung der Dorflinden ist.

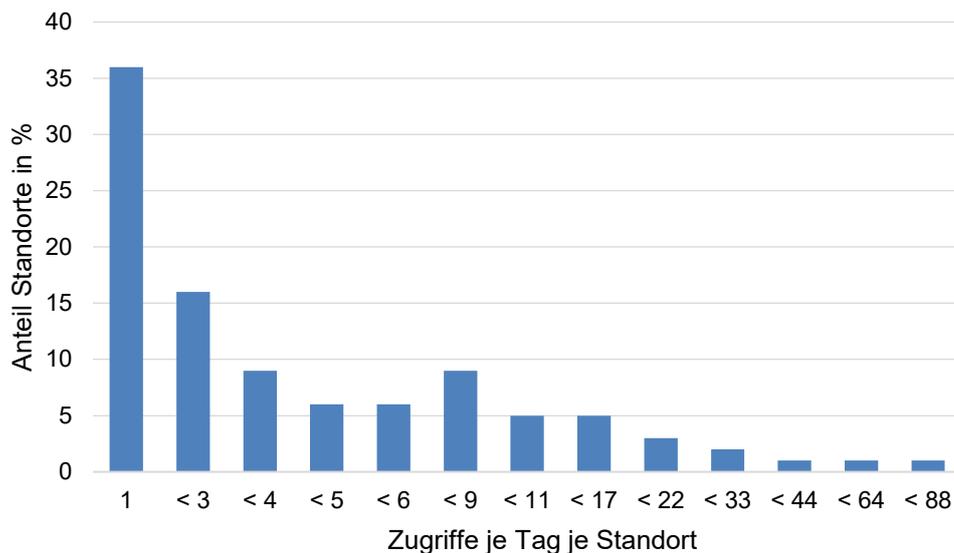
Der Rechnungshof empfahl, bei Fördermaßnahmen nachprüfbare Kenngrößen als Prüfungsmaßstab für die Steuerung des Programmerfolgs festzulegen und die Richtlinie hinsichtlich der Kriterien zur Messbarkeit des Programmerfolgs konkreter zu fassen. Er wies darauf hin, dass Geoinformationssysteme bei der Festlegung und Steuerung, etwa zur Erkennung von Standorten mit besonderem Förderungsbedarf, eine sinnvolle Ergänzung darstellen könnten. Die Errichtung neuer Dorflinden sollte nach Auffassung des Rechnungshofs in Abhängigkeit von der regionalen Verfügbarkeit von öffentlich zugänglichen WLAN-Hotspots gezielt gesteuert werden.

2.2.2 Wirtschaftlichkeit und Nutzung

Eine stichprobenhafte Untersuchung der Zugriffszahlen einzelner Standorte zeigte eine bis auf wenige Ausnahmen geringe bis sehr geringe Auslastung der

Dorfblinden. Der Rechnungshof wertete dabei die Durchschnittswerte aller Quartale von 2019 bis einschließlich dem ersten Quartal 2023 aus. Von den untersuchten Standorten wiesen 36 Prozent einen oder weniger als einen Zugriff pro Tag auf. Im Mittel waren weniger als sieben Zugriffe pro Tag auf eine Dorfblinde zu verzeichnen.

Abbildung 2-1: Zugriffszahlen Standorte Dorfblinden



Auf Basis der ausgewerteten Zugriffszahlen war aus Sicht des Rechnungshofs nicht nachzuvollziehen, wie die in der Richtlinie angestrebten Ziele wie z. B. Tourismus- und Wirtschaftsförderung erreicht werden können. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für das Förderprogramm wurden seitens des Geschäftsbereichs der Digitalministerin zu keinem Zeitpunkt durchgeführt.

Der Rechnungshof empfahl, vor Fortführung des Förderprogramms und damit vor einer etwaigen zukünftigen Programmverlängerung eine umfassende Untersuchung der Wirtschaftlichkeit durchzuführen und dabei zu berücksichtigen, wie die Dorfblinden bisher genutzt wurden.

2.2.3 Verwaltungskosten

Bei der Planung des administrativen Aufwands für das Förderprogramm wurden nicht alle anfallenden Kosten einbezogen. Der Geschäftsbereich der Digitalministerin hatte die Kosten zweier am Programm beteiligter Dienstleister nicht berücksichtigt. Somit lagen die tatsächlich angefallenen Verwaltungskosten pro Bewilligung höher als ursprünglich veranschlagt.

Der Rechnungshof ermittelte, dass in den Jahren 2020 bis 2022 bis zu 38 Prozent jedes Fördermitteleuros für Verwaltungskosten verwendet wurden.

Tabelle 2-1: Gegenüberstellung Plan- und Ist-Verwaltungskosten

	Plankosten pro Jahr	Ist-Kosten pro Jahr	Anzahl Bewilligungen	Plankosten pro Bewilligung	Ist-Kosten pro Bewilligung
2020	92.000 Euro	213.143 Euro	68	1.840 Euro	3.134 Euro
2021	92.000 Euro	185.933 Euro	54	1.840 Euro	3.443 Euro
2022	92.000 Euro	224.581 Euro	81	1.840 Euro	2.773 Euro

Der Rechnungshof erwartete, dass die Verwaltungskosten von Förderprogrammen bei der Planung vollständig berücksichtigt werden. Dies umfasste nach Auffassung des Rechnungshofs auch die Ermittlung des Aufwands externer Dienstleistungen. Zudem sollten die Verwaltungskosten regelmäßig im Rahmen eines Kostencontrollings erfasst werden. Er verwies in diesem Zusammenhang darauf, dass in der Relation von ausgezahlten Fördermitteln und angefallenen Verwaltungskosten eine wichtige Kennzahl zu sehen sei.

2.2.4 Umsetzung der Fördermaßnahmen

Im Rahmen der Auswahl eines geeigneten Unternehmens wurde für die Leistungserbringung nicht die erstmalige Ausstattung mit WLAN-Hotspots zur Schaffung einer lokalen WLAN-Infrastruktur ausgeschrieben, sondern die Bereitstellung von WLAN-Diensten über einen 36-monatigen Nutzungszeitraum. Nach Auffassung des Rechnungshofs widersprach dies der Zielsetzung der Richtlinie. Hierdurch war die Nachhaltigkeit der geförderten WLAN-Infrastruktur gefährdet, da nach Ablauf des Nutzungszeitraums die Kommune keine eigene WLAN-Infrastruktur besitze.

Der Rechnungshof vertrat die Ansicht, dass es erforderlich sei, Ziele und Maßnahmen bei Förderprogrammen aufeinander abzustimmen. Es sollte sichergestellt werden, dass der Zweck der Zuwendung mit den gewählten Maßnahmen umgesetzt werden kann.

2.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Digitalministerium teilte mit, dass es wesentliche Feststellungen des Rechnungshofs nicht teile.

Der Projekterfolg sei in der Inanspruchnahme des Förderprogramms und der daraus resultierenden flächendeckenden Verteilung von WLAN-Hotspots in allen Landkreisen ables- und überprüfbar. Der vom Wirtschaftsministerium prognostizierte Bedarf an WLAN-Hotspots sei bekannt gewesen. Er sei aufgrund der zwischenzeitlich zu beobachtenden Marktsättigung jedoch als zu hoch eingestuft und für Steuerungszwecke als vernachlässigbar eingeordnet worden. Dass nach Angaben des Digitalministeriums mehr als 50 Prozent der Kommunen die Möglichkeit der WLAN-Förderung nutzen würden, sei als Zielgröße aussagekräftig.

Einen Abgleich der WLAN-Standorte mit Geodaten zur Mobilfunkversorgung sah das Digitalministerium als nicht erforderlich an, da die WLAN-Förderung kein Substitut der Festnetz- oder Mobilfunkversorgung darstelle. Es prüfe aber, wie im Antragsformular künftig die Informationen über die aktuelle Breitbandversorgung berücksichtigt werden könnten.

Das Digitalministerium sicherte zu, vor einer etwaigen Fortführung des Förderprogramms eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sowie eine Nutzwertanalyse durchzuführen und diese zu dokumentieren. Bezüglich der vom Rechnungshof untersuchten Nutzerzugriffe hat es darauf hingewiesen, dass ein Teilabschnitt in der Corona-Pandemie zu verorten sei. Auch wenn die ermittelten Zugriffszahlen in der Stichprobe nachvollziehbar seien, sei die Pandemiezeit nicht hinreichend berücksichtigt worden.

Des Weiteren führte das Digitalministerium aus, dass es beabsichtige, die Verwaltungskosten vor einer etwaigen Fortführung des Förderprogramms vollumfänglich zu berücksichtigen und regelmäßig einem Kostencontrolling zu unterziehen. Entgegen der Auffassung des Rechnungshofs ordnete es die Kosten eines beteiligten Dienstleisters nicht den Verwaltungskosten zu. Ergänzend wies es darauf hin, dass es aus seiner Sicht zielführender sei, die Verwaltungskosten pro WLAN-Hotspot auszuweisen und nicht – wie vom Rechnungshof berechnet – pro Bewilligung.

Schließlich teilte das Digitalministerium mit, dass nach seiner Auffassung Ziele und Maßnahmen bei dem Förderprogramm aufeinander abgestimmt seien. Im Zuwendungszweck der Richtlinie sei definiert, dass das Ziel der Förderung die erstmalige Einrichtung von WLAN-Hotspots sei und die dadurch bedingte Verbesserung der WLAN-Infrastruktur in Hessen. Die Förderpraxis entspreche diesem Anspruch, wie die Zunahme und Ausbreitung der geförderten Dorflinden zeigen würde.

2.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält seine Empfehlung aufrecht, nachprüfbare Kenngrößen als Prüfungsmaßstab für die Steuerung des Programmerfolgs festzulegen.

Die Zusicherung des Digitalministeriums, vor einer etwaigen Fortführung des Förderprogramms eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen, begrüßt der Rechnungshof. Der zutreffende Hinweis des Digitalministeriums, dass die vom Rechnungshof untersuchten Nutzerzugriffe auch in Teilabschnitten in der Corona-Pandemie zu verorten sind, ändert nichts daran, dass bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch die bisherige Nutzung der Dorflinden berücksichtigt werden sollte. Im Übrigen weist der Rechnungshof darauf hin, dass die von ihm ermittelten Nutzungszahlen auch Zeiträume beinhalten, in denen keine pandemiebedingten Einschränkungen galten. Auch in diesen Zeiten waren durchaus geringe Nutzungszahlen festzustellen.

Die Absicht des Digitalministeriums, die Verwaltungskosten vor einer etwaigen Fortführung des Förderprogramms vollumfänglich zu berücksichtigen und regelmäßig im Rahmen eines Kostencontrollings zu erfassen, begrüßt der Rechnungshof.

3 Distr@I – Digitale Innovationsförderung: Komplexität reduzieren!

Kapitel 02 01, 02 06

Im Programm Distr@I wurden seit 2019 bis Ende 2022 insgesamt 90 digitale Innovationsprojekte mit 27 Mio. Euro bewilligt.

Der Rechnungshof empfahl, die Komplexität des Programms zu reduzieren. Zudem sollte zukünftig sichergestellt werden, dass von Beginn an einheitliche Förderkriterien und ein Kostencontrolling auf Vollkostenbasis bestehen. Darüber hinaus empfahl der Rechnungshof, die Einführung einer durchgängig digitalen Antrags- und Förderabwicklung zu prüfen.

3.1 Ausgangslage

Das Förderprogramm Distr@I unterstützte seit 2019 die Entwicklung digitaler Innovationen. Es richtete sich an kleine und mittlere Unternehmen, Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Start-ups.

Bis einschließlich 2022 wurden 90 Projekte mit einem Finanzvolumen von insgesamt 27 Mio. Euro bewilligt, 85 Projekte wurden abgelehnt. Die Förderung basierte zunächst auf den Innovationsförderrichtlinien des Wirtschaftsministeriums und später auf denen des Geschäftsbereichs der Digitalministerin. Der Geschäftsbereich wählte die zu fördernden Projekte nach fachlichen Gesichtspunkten aus. Die Förderanträge wurden von der WIBank als bewilligende Stelle abgewickelt.

Der Rechnungshof prüfte von Dezember 2022 bis Juni 2023 das Förderprogramm. Es wurde ein Zeitraum von Dezember 2019 bis Dezember 2022 ausgewertet.

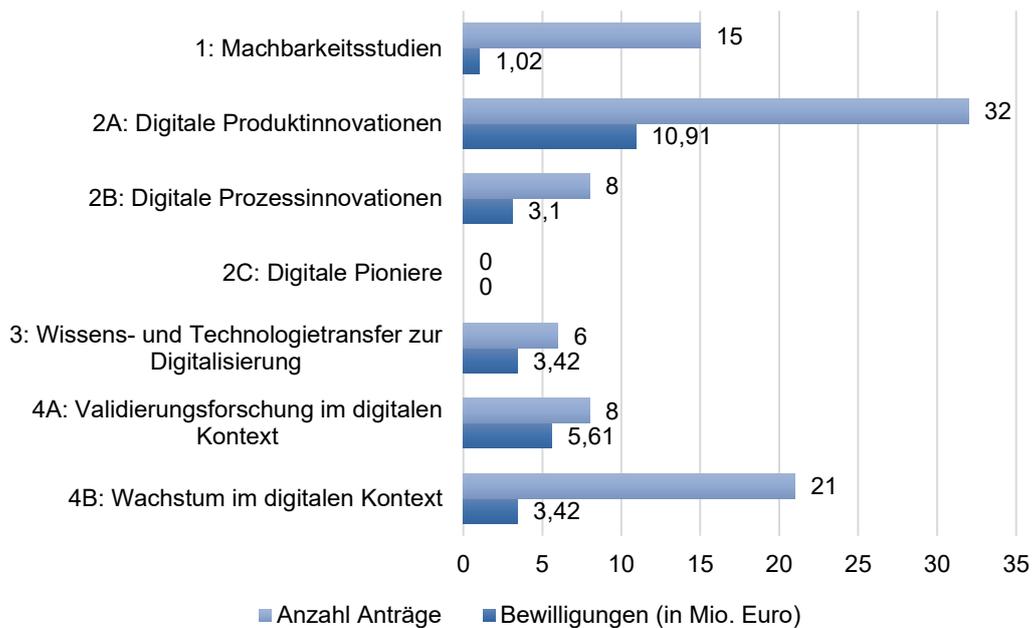
Mit Wirkung vom 19. Januar 2024 wurde der Geschäftsbereich der Digitalministerin aus der Staatskanzlei in das eigenständige Digitalministerium überführt.

3.2 Prüfungsergebnisse

3.2.1 Komplexität des Förderprogramms

Die Richtlinien zum Förderprogramm Distr@I sahen insgesamt vier Förderlinien mit sieben Fördertatbeständen vor.

Abbildung 3-1: Distr@I Fördertatbestände



Die Förderlinien wurden unterschiedlich nachgefragt. Im Fördertatbestand 2C Digitale Pioniere gab es im Prüfungszeitraum keinen Antrag.

Die Förderbedingungen ergaben sich aus den Richtlinien, die durch Merkblätter zu den einzelnen Fördertatbeständen ergänzt wurden. Die Anträge wurden je nach Fördertatbestand nach unterschiedlichen Kriterien bewertet. Im Fachreferat fiel zum Teil ein hoher Beratungsaufwand an, um die Antragstellenden zu unterstützen.

Im Verlauf des Förderprogramms sollten die Projekte, die Zusammenarbeit mit der WIBank und das Programm selbst durch den Geschäftsbereich der Digitalministerin überprüft werden. Dies sollte in Form von Evaluierungen, eines Audits und eines Reviews durchgeführt werden.

Die zahlreichen Fördertatbestände mit teilweise unterschiedlichen Bewertungskriterien führten zu einer hohen Komplexität im Förderprogramm. Projektevalu-

ierungen haben im Prüfungszeitraum zwar stattgefunden; das Audit und das Review wurden aber nicht durchgeführt.

Der Rechnungshof empfahl, die Komplexität im Förderprogramm zu reduzieren. Beispielsweise könnten Fördertatbestände und Beratungsgremien zusammengelegt sowie Prozesse vereinfacht werden. Auf diese Weise könnte auch der Beratungsaufwand im Fachreferat reduziert werden.

3.2.2 Auswahlkriterien und -gremien

Für die Auswahl von Förderprojekten wurden zwei Beratungsgremien mit wechselnden Besetzungen und zum Teil externe Gutachterinnen und Gutachter hinzugezogen. Diese wurden durch einen Dienstleister ausgewählt. Eine Geschäftsordnung für die Gremien, in der die Aufgaben, die Zusammensetzung und die Abstimmungsmodalitäten der Beratungsgremien beschrieben waren, wurde knapp zwei Jahre nach deren Etablierung verabschiedet.

Den Empfehlungen der Gutachten folgten die Beratungsgremien nicht immer. Teilweise wurden die Qualität und Eignung der Gutachterinnen und Gutachter in Frage gestellt. Darüber hinaus gab es aus Sicht des Rechnungshofs keine Kriterien bezüglich der Förderwürdigkeit von Projekten. Dies führte u. a. dazu, dass im Zeitverlauf mit Projektanträgen unterschiedlich verfahren wurde. Beispielsweise durften einige der Zuwendungsempfänger den Antrag nach bereits erfolgter Ablehnung erneut einreichen, andere nicht.

Der Rechnungshof sah die Anwendung von vergleichbaren Kriterien zur Beurteilung der Förderwürdigkeit von Projekten nicht sichergestellt. Er kritisierte, dass die Geschäftsordnungen für die Beratungsgremien erst zwei Jahre nach den ersten Beratungen in Kraft gesetzt wurden. Der Rechnungshof erachtete es für erforderlich, dass Festlegungen zur Bewertung von förderwürdigen Projekten bereits zu Beginn erarbeitet und im weiteren Verlauf beachtet werden. Gleiches galt für die Geschäftsordnungen der Beratungsgremien. Auch sollte das Fachreferat Einfluss auf die Auswahl der Gutachterinnen und Gutachter nehmen.

3.2.3 Verwaltungskosten

Bei der Planung der Verwaltungskosten des Förderprogramms berücksichtigte der Geschäftsbereich der Digitalministerin nicht alle zu erwartenden Kosten. So war ein externer Dienstleister mit der Entwicklung und dem Betrieb eines Landesinformationsportals für digitale Innovationen beauftragt worden. Er unterstützte außerdem das Fachreferat bei der Suche nach Gutachterinnen und Gutachtern. Hierdurch stiegen die ursprünglich pro Förderprojekt veranschlagten Verwaltungskosten.

Nach Auffassung des Rechnungshofs wurden die tatsächlich pro Förderprojekt anfallenden Verwaltungskosten nicht erhoben, da nicht alle zur Administration des Förderprogramms anfallenden Kosten berücksichtigt wurden. Hierdurch war kein wirksames Kostencontrolling gegeben.

Der Rechnungshof erwartete, dass die bei Förderprogrammen anfallenden Verwaltungskosten als Vollkosten geplant werden. Dabei sollten sowohl der interne Verwaltungsaufwand als auch der Aufwand für sämtliche externe Dienstleister eines Förderprogramms berücksichtigt werden. Die vollständigen Kosten sollten als Teil eines Kostencontrollings geplant und fortlaufend erhoben werden.

3.2.4 Digitalisierung Antragsverfahren

Das Förderprogramm Distr@I wurde nicht durchgängig digital abgewickelt. Es wurden Anträge, Bescheide und Auszahlungsanforderungen per E-Mail ausgetauscht. Eine digitale Plattform zur durchgängigen digitalen Beantragung und Bewirtschaftung von Förderprojekten kam nicht zum Einsatz.

Der Einsatz einer solchen Plattform würde nach Auffassung des Rechnungshofs eine Hilfestellung für die Antragstellenden bieten, den sicheren Austausch von Daten erleichtern sowie zu einer höheren Datenqualität führen.

Im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit, Datenqualität und eine vereinfachte Antrags- und Förderabwicklung empfahl der Rechnungshof, die Einführung eines digitalen Verfahrens zu prüfen.

3.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Digitalministerium teilte mit, dass die verschiedenen Förderlinien von Distr@I unterschiedliche Zielgruppen adressierten und dadurch eine Zuordnung von Anträgen vereinfachen würden. Eine Zusammenlegung von Förderlinien sehe man kritisch. Im Rahmen eines im März 2024 durchgeführten Reviews des Förderprogramms seien bereits Maßnahmen zur Komplexitätsminderung identifiziert worden. Weitere Reviews seien geplant, um eine Vereinfachung der Prozesse zu erreichen.

Die Förderkriterien seien in Form der Merkblätter und Gliederungshilfen von Beginn an transparent festgelegt worden. Auch die Entscheidungsfindung sei nach Verabschiedung der Geschäftsordnungen in den Gremien unverändert geblieben. Es sei von Beginn an versucht worden, einen Konsens unter den Teilnehmenden herzustellen. Die Geschäftsordnungen würden nur Anwendung finden, wenn dieser nicht hergestellt werden könne. Die Auswahl von Gutachterinnen und Gutachtern entspreche dem in Forschungsförderungen gängigen Verfahren. Weiterhin hob das Digitalministerium hervor, dass die Möglichkeit zur erneuten Antragstellung nicht mehr existiere. Absagen seien mittlerweile verbindlich.

Die Verwaltungskosten seien sorgfältig geplant, überwacht und angepasst worden. Das zuständige Fachreferat des Digitalministeriums sei zu jeder Zeit über den Arbeitsaufwand beim Projektträger WIBank informiert und steuere bedarfsgerecht.

Zur vom Rechnungshof empfohlenen Digitalisierung des Antragsverfahrens führte das Digitalministerium aus, dass bereits 99,9 Prozent der Unterlagen digital per E-Mail eingereicht würden. Trotzdem sei eine Kostenschätzung zur Integration des Distr@I-Programms in die Förderplattform der WIBank veranlasst worden.

3.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Komplexität des Förderprogramms grundsätzlich erkannt und erste Maßnahmen zu deren Reduktion ergriffen wurden. Er verkennt nicht, dass die unterschiedlichen Fördertatbestände unterschied-

liche Zielgruppen adressieren. Er hält dennoch seine Empfehlung aufrecht, dass eine grundlegende Minimierung der Komplexität angestrebt werden sollte.

An seiner Auffassung, dass allein aus den vom Digitalministerium angeführten Merkblättern und Gliederungshilfen keine ausreichend dokumentierten Kriterien zur Beurteilung der Förderwürdigkeit von Projekten abgeleitet werden können, hält der Rechnungshof ebenfalls fest. Gleiches gilt für seine Empfehlung zur Auswahl der Gutachterinnen und Gutachter.

Im Übrigen bleibt er bei seiner Auffassung, dass die Verwaltungskosten für alle am Förderprogramm beteiligten internen und externen Stellen geplant und im Rahmen eines Kostencontrollings erhoben und überwacht werden sollten. Dies beinhaltet auch die Kosten für begleitende Maßnahmen von externen Dienstleistern.

Dass das Digitalministerium erste Schritte zur Einführung eines durchgängig digitalen Verfahrens veranlasst hat, begrüßt der Rechnungshof.

Einzelplan 03: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

4 Sport fördern – Einschlägiges Recht beachten und Organisation verschlanken!

Kapitel 03 05

Der Rechnungshof prüfte die nicht-investive Sportförderung durch das Innenministerium: Die Zuwendungsverfahren waren durch Mängel geprägt. Zudem erfüllte das Innenministerium nicht-ministerielle Aufgaben und die Referatsstruktur erwies sich ganz überwiegend als zu kleinteilig. Der Rechnungshof begrüßte die durch das Ministerium angestoßene Strukturanalyse der Sportklinik.

4.1 Ausgangslage

Artikel 26g HV verpflichtet das Land sowie die Gemeinden und Gemeindeverbände, den Sport zu schützen und zu fördern. Das Land kommt dieser Verpflichtung unter anderem durch seine Sportförderung nach. Zu unterscheiden sind die investive Sportförderung, die sich auf den Sportstättenbau bezieht, und die nicht-investive Sportförderung, die durch Zuwendungen an die Sportfachverbände, Vereine und Institutionen geprägt ist. Der Rechnungshof prüfte die nicht-investive Sportförderung durch das Innenministerium. Prüfungszeitraum waren die Jahre 2019 bis 2022. Das Fördervolumen betrug im Prüfungszeitraum insgesamt 35,5 Mio. Euro.

4.2 Prüfungsergebnisse

4.2.1 Zuwendungsverfahren

4.2.1.1 Erfolgskontrolle am Maßstab der SMART-Kriterien

Auch im Bereich der nichtinvestiven Sportförderung sollte das Erreichen von Förderzielen am Maßstab der SMART-Kriterien zu beurteilen sein:

- S** Spezifisch, also konkret auf die Maßnahme bezogen,
- M** Messbar anhand konkreter Indikatoren,
- A** Angemessen im Verhältnis zum Umfang der Förderung und vom Zieladressaten akzeptiert,
- R** Realistisch erreichbar sowie
- T** Terminiert im Blick auf die Zielerreichung.

Die Prüfung des Rechnungshofs zeigte, dass die stichprobenhaft kontrollierten Zuwendungsbescheide keine Vorgaben zu Zielen – sei es in Form von Auflagen oder Zielvereinbarungen – enthielten. Sofern Prüfvermerke zu Verwendungsnachweisen vorlagen, war nicht feststellbar, ob und inwiefern das Innenministerium die Zielerreichung geprüft hatte.

Aus Sicht des Rechnungshofs ist zur Gewährleistung der Erfolgskontrolle von Zuwendungen die Festsetzung von Förderzielen regelmäßig ein geeignetes Instrument. Dabei können vorliegend die in der Sportförderrichtlinie genannten Kriterien für das Innenministerium als globale Ziele geeignet sein, die erwartete Gesamtwirkung der Förderungen zu beschreiben. Für die Konkretisierung dieser globalen Ziele sollte sich das Innenministerium an den SMART-Kriterien orientieren.

[4.2.1.2 Projektförderung versus institutionelle Förderung](#)

Das Zuwendungsrecht differenziert zwischen der Projektförderung einerseits und der institutionellen Förderung andererseits. Die Projektförderung ist durch Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzeln abgegrenzte Vorhaben gekennzeichnet. Demgegenüber ist die institutionelle Förderung durch Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers charakterisiert.

Die Prüfung des Rechnungshofs ergab, dass das Innenministerium Daueraufgaben oder den Betrieb von Einrichtungen ohne nähere Beschreibung eines abgegrenzten Vorhabens im Rahmen der Projektförderung finanzierte.

Der Rechnungshof verlieh deshalb seiner Erwartungshaltung Ausdruck, dass künftig die Regelungen des Zuwendungsrechts beachtet werden, wozu zählt, sich der rechtlich gebotenen Zuwendungsart zu bedienen.

4.2.1.3 Antragsverfahren

Für die Bewilligung einer Zuwendung bedarf es grundsätzlich eines schriftlichen Antrags. Dem Antrag auf eine Projektförderung sind insbesondere ein Finanzierungsplan sowie Erklärungen zum noch nicht erfolgten Maßnahmebeginn und zur Vorsteuerabzugsberechtigung des Zuwendungsempfängers beizufügen.

Die Prüfung des Rechnungshofs legte offen, dass die genannten Dokumente den Anträgen regelmäßig nicht vollständig beigefügt waren und das Innenministerium diese nicht nachforderte.

Ein wirtschaftlicher und sparsamer Einsatz der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel setzt voraus, dass die Verwaltung ihrer Entscheidung über die Bewilligung von Zuwendungen einen ordnungsgemäßen Antrag mit allen erforderlichen Dokumenten zugrunde legt. Dies war vorliegend nicht gewährleistet, so dass der Rechnungshof die vorgefundene Verwaltungspraxis beanstandete.

4.2.1.4 Verwendungsnachweise

Bei der Gewährung von Zuwendungen ist zu bestimmen, wie die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung nachzuweisen ist. Die Bewilligungsbehörde hat deshalb von den Zuwendungsempfängern fristgebunden Verwendungsnachweise zu verlangen und zu prüfen.

Die Prüfung des Rechnungshofs ergab, dass Zuwendungsempfänger Verwendungsnachweise nicht oder nicht fristgerecht eingereicht hatten oder dass diese unvollständig waren. Dennoch hatte das Innenministerium die fehlenden Unterlagen nicht in allen Fällen nachgefordert. Damit war eine ordnungsgemäße und wirksame Kontrolle der Verwendung öffentlicher Mittel nicht möglich. Überdies ließen die durch den Rechnungshof eingesehenen Zuwendungsakten nicht erkennen, welche Prüfungshandlungen das Innenministerium vorgenommen hatte oder es zeigte sich, dass Prüfungsvermerke gänzlich fehlten. Folglich war die ministerielle Prüfung von Verwendungsnachweisen nicht mit der notwendigen Sorgfalt betrieben worden, so dass eventuelle Rückforderungsansprüche des Landes möglicherweise unerkannt blieben.

Der Rechnungshof monierte dies.

4.2.2 Aufgabenwahrnehmung und Aufbauorganisation

4.2.2.1 Aufgabenwahrnehmung

Nach den Grundsätzen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für die Verwaltungsorganisation sollten den obersten Behörden grundsätzlich ministerielle Aufgaben obliegen. Diese seien durch ihre strategische, politische, Recht setzende, konzeptionelle oder koordinierende Art geprägt. Demgegenüber hätten nicht-ministerielle Aufgaben überwiegend operativen, Recht anwendenden sowie ausführenden Charakter und würden routinemäßig erfüllt.

Die Prüfung des Rechnungshofs zeigte, dass es sich bei den Tätigkeiten im Bereich der nicht-investiven Sportförderung regelmäßig um die Durchführung von Zuwendungsverfahren mit gleichartig gelagerten Einzelfällen handelte. Damit erledigte das Innenministerium nicht-ministerielle Aufgaben.

Der Rechnungshof regte deshalb an, die verwaltungstechnische Abwicklung einzelner Fördermaßnahmen – analog der investiven Sportförderung – an den nachgeordneten Bereich auf Ebene der Regierungspräsidien zu delegieren.

4.2.2.2 Aufbauorganisation

Nach den vorgenannten Grundsätzen sollten Ministerien in Abteilungen und diese in Referate gegliedert werden. Dabei sollten nur so viele Abteilungen und Referate eingerichtet werden, wie sachlich unbedingt notwendig. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sollten dabei möglichst große Organisationseinheiten gebildet werden, so dass einem Referat mindestens fünf Beschäftigte des höheren und des gehobenen Dienstes zugeordnet sein sollten.

In der zuständigen Abteilung des Innenministeriums oblag vier Referaten die Bearbeitung der nicht-investiven Sportförderung. Dabei bestand ein Referat lediglich aus der Referatsleitung, ein anderes Referat aus der Referatsleitung und einer weiteren Person. Den beiden übrigen Referaten waren neben der jeweiligen Referatsleitung zwei beziehungsweise sieben Beschäftigte zugeordnet. Damit widersprachen drei der vier Referate wegen ihrer geringen Größe einer wirtschaftlichen Verwaltungsorganisation.

Der Rechnungshof riet deshalb, im Anschluss an die gebotene Aufgabendelegation die Referatszuschnitte zu korrigieren.

4.2.3 Sportklinik Frankfurt e. V.

Die Sportklinik ist die sportärztliche Hauptberatungsstelle des Landes. In dessen Auftrag lizenziert und koordiniert sie die sportärztlichen Untersuchungsstellen, um einen fundierten Standard zu gewährleisten.

Sie erhielt im Prüfungszeitraum Zuwendungen des Landes in Höhe von 2,7 Mio. Euro. Vor diesem Hintergrund stieß das Innenministerium im Jahre 2022 unter Einbeziehung von Sachverständigen, die unter anderem aus dem Sozialministerium stammten, eine auf die Sportklinik bezogene „Strukturanalyse“ an. Der Rechnungshof begrüßte dies und empfahl, sportmedizinische Versorgungssysteme anderer Bundesländer als alternative Gestaltungsmöglichkeiten in die Strukturanalyse einzubeziehen.

Da die Zuwendungsverfahren zugunsten der Sportklinik den Vorschriften des Zuwendungsrechts widersprachen, forderte der Rechnungshof dazu auf, die einschlägigen Bestimmungen künftig zu beachten.

Schließlich stellte der Rechnungshof fest, dass die der Sportklinik gewährten Zuwendungen durch das Innenministerium bewilligt wurden, ohne die fachlich gebotene Prüfung am Maßstab des europäischen Beihilferechts vorzunehmen. Der Rechnungshof empfahl deshalb dem Innenministerium, sich zur Klärung dieser Rechtsfrage mit dem für das europäische Beihilferecht federführend zuständigen Wirtschaftsministerium abzustimmen.

4.3 Stellungnahme des Ministeriums

Die Zuständigkeit für den Sport ging in Folge der Landtagswahl vom Innenministerium auf das Ministerium für Familie, Senioren, Sport, Gesundheit und Pflege über. Es kündigte an, Lösungsvorschläge, die den „Besonderheiten des Sportsystems“ gerecht würden, für eine Verbesserung der Erfolgskontrolle zu erarbeiten und umzusetzen. Überdies prüfe es jedes Förderverfahren vor dem Hintergrund der bekannten Merkmale zur Unterscheidung der Zuwendungsart. Zukünftig werde auf eine noch zielgenauere Abgrenzung der geförderten Projekte geachtet und die Gründe würden dokumentiert. Bei den Anträgen werde die Sportabteilung noch mehr auf die vollständige Bereitstellung aller für die Prüfung einer Bewilligung notwendigen Informationen achten. Auf die Einhaltung der Fristen und die Vorlage der Verwendungsnachweise werde noch

stärker als bisher Wert gelegt. Nicht ordnungsgemäße Verwendungsnachweise würden künftig unverzüglich gegenüber den Zuwendungsempfängern beanstandet. Entscheidungen über Rückforderungen seien in jedem Einzelfall getroffen und vollzogen worden, was jedoch nicht immer hinreichend dokumentiert worden sei. Zwischenzeitlich habe eine Schulungsveranstaltung für die betroffenen Beschäftigten der Sportabteilung stattgefunden. Eine Überarbeitung der Dokumentation und Verwendungsnachweisprüfung sei in Arbeit und zum Teil bereits umgesetzt.

Eine Aufgabendelegation an die Regierungspräsidien sei abzulehnen, da sowohl die nicht-investive als auch die investive Sportförderung zu berücksichtigen seien, gleichermaßen die sportpolitischen Tätigkeiten und die darauf bezogene Steuerung. Die Referatsleitungen seien für die inhaltliche Schwerpunktsetzung in ihren jeweiligen Fachgebieten verantwortlich. Diese bedürften aufgrund ihres Umfangs besonderer Fachkenntnis. Die Aufgaben der Referatsleitungen wären keinesfalls durch Referenten oder durch Sachbearbeiter in einem einzigen Sportreferat abzudecken.

Zur Sportklinik verwies das Ministerium auf die bereits angestoßene „Strukturanalyse“. Eine zentrale sportmedizinische Einrichtung hält es weiterhin für erforderlich. Die Relevanz des europäischen Beihilferechts würde unter Einbeziehung des Wirtschaftsministeriums geprüft.

4.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof nimmt die Stellungnahme zur Kenntnis und behält sich eine Kontrollprüfung vor.

5 Auch bei Gutachteraufträgen der Polizei: Vergaberecht gilt!

Kapitel 03 81

Der Rechnungshof hat die Beauftragung Externer mit der Erstattung von Gutachten geprüft. Dabei zeigte sich, dass die Flächenpräsidien Frankfurt am Main, Mittelhessen und Südhessen solche Aufträge erteilten, ohne die nach Auffassung des Rechnungshofs rechtlich zwingenden Vergabeverfahren zu betreiben.

5.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof prüfte Gutachteraufträge bei der Polizei. Unter Gutachteraufträgen verstand er die Beauftragung von Experten oder Sachverständigen, denen es obliegt, eine unabhängige Bewertung, Analyse oder Empfehlung zu einem bestimmten Thema oder Sachverhalt abzugeben. Die Hauptaufgabe von Gutachtern besteht darin, Fakten und Informationen bereitzustellen, die für die Entscheidungsfindung oder zur Klärung von Sachverhalten notwendig und gegebenenfalls gerichtsfest sind.

Mit seiner Prüfung griff der Rechnungshof die Beauftragung externer Gutachter durch die Polizeipräsidien Frankfurt am Main, Mittelhessen und Südhessen mit Laborleistungen auf. Überdies prüfte der Rechnungshof die Beauftragung Externer mit Gutachten zu Unfällen und Fahrzeugen. Schließlich untersuchte er die Beauftragung von Gutachten zu Brandursachenermittlungen und Schusswaffen, wobei diese Gutachten grundsätzlich durch das Landeskriminalamt (LKA) zu erstellen waren.

Der Prüfungszeitraum erstreckte sich auf die Jahre 2018 bis 2022.

5.2 Prüfungsergebnisse

5.2.1 Beauftragung Externer mit Gutachten zu Laborleistungen

Die in die Prüfung einbezogenen Flächenpräsidien beauftragten Externe mit Gutachten zu Laborleistungen, ohne dass zuvor Vergabeverfahren durchgeführt worden waren. Diese Laborleistungen bezogen sich auf toxikologische Untersuchungen, Blutuntersuchungen und DNA-Analysen. Blutuntersuchungen setzen die vorherigen Blutentnahmen voraus. Das Polizeipräsidium Frankfurt

am Main hatte hierfür eine Ärztegemeinschaft beauftragt. Die Polizeipräsidien Mittelhessen und Südhessen beauftragten Ärzte im Einzelfall, was häufig mit Schwierigkeiten verbunden war, u. a. weil Ärzte nicht erreichbar waren. Aus diesem Grund prüfte der Rechnungshof, ob die Beschäftigung eigener Polizeiarzte eine Alternative sein könnte. Dies erwies sich jedoch als unwirtschaftlich.

Die jährlichen Auftragsvolumina für Gutachten im Zusammenhang mit Laborleistungen bewegten sich bei den drei Flächenpräsidien zwischen 372.000 Euro und 963.000 Euro. Dabei hatten sie jeweils nur die Dienste eines Auftragnehmers in Anspruch genommen. Entgegen der vom Rechnungshof vorgefundenen Verwaltungspraxis wäre die Durchführung von Vergabeverfahren nach Auffassung des Rechnungshofs rechtlich zwingend gewesen.

Das Vergaberecht ist anzuwenden, wenn ein öffentlicher Auftraggeber einen öffentlichen Auftrag vergibt. Deshalb ist vor jeder Beschaffung zu prüfen, ob der persönliche Anwendungsbereich (öffentlicher Auftraggeber) und der sachliche Anwendungsbereich (öffentlicher Auftrag) des Vergaberechts eröffnet sind. Zudem sind die einschlägigen Schwellenwerte zu beachten. So beträgt der Schwellenwert, ab dem die Vergabeverfahren vom Hessischen Vergabe- und Tarifreuegesetz erfasst werden, 10.000 Euro ohne Umsatzsteuer. Zudem ist der EU-Schwellenwert von derzeit 221.000 Euro ohne Umsatzsteuer zu beachten, dessen Erreichen den Anwendungsbereich des EU-Vergaberechts eröffnet.

Generell gilt:

- Der persönliche Anwendungsbereich des Vergaberechts ist eröffnet, da Gebietskörperschaften zu den öffentlichen Auftraggebern zählen und das Land als Rechtsträger der Polizeibehörden eine solche Gebietskörperschaft ist.
- Der sachliche Anwendungsbereich des Vergaberechts ist ebenfalls eröffnet. Vorliegend stehen nämlich öffentliche Aufträge inmitten, da der Abschluss entgeltlicher Verträge zwischen einem öffentlichen Auftraggeber und privaten Auftragnehmern zur Beschaffung von Dienstleistungen betroffen ist.
- Bezüglich der Schwellenwerte wird auf die oben genannten Auftragsvolumina verwiesen.

Deshalb empfahl der Rechnungshof dem Innenministerium sicherzustellen, dass Aufträge künftig vergaberechtskonform erteilt werden. Dabei dürfte sich

anbieten, Rahmenvereinbarungen abzuschließen, weil diese eine Laufzeit von bis zu vier Jahren ermöglichen. Hinsichtlich der Blutentnahmen sollte das Innenministerium gemeinsam mit den Polizeipräsidiien sicherstellen, dass jederzeit ein Arzt für Blutentnahmen zur Verfügung steht.

5.2.2 Beauftragung Externer mit Unfall- und Fahrzeuggutachten

Auch in Bezug auf Unfälle und Fahrzeuge beauftragten die geprüften Flächenpräsidien externe Gutachter ohne das Vergaberecht zu beachten. Unfallgutachten bezogen sich auf Umstände, Ursachen und Abläufe. Fahrzeuggutachten wurden beispielsweise anlässlich der Sicherstellung von Fahrzeugen oder im Rahmen von Verkehrskontrollen erstellt. Die jährlichen Auftragsvolumina bewegten sich bei den drei Flächenpräsidien zwischen 67.000 Euro und 288.000 Euro. Sie hatten jeweils verschiedene Gutachter einzeln beauftragt.

Auch hier wäre die Durchführung von Vergabeverfahren nach Auffassung des Rechnungshofs rechtlich zwingend gewesen. Der Rechnungshof empfahl daher, dass das Innenministerium künftig auch bezüglich der in Rede stehenden Gutachten für vergaberechtskonforme Beauftragungen Sorge trägt.

5.2.3 Beauftragung Externer mit Gutachten zu Brandursachenermittlungen

Für Gutachten zu Brandursachenermittlungen standen grundsätzlich Sachverständige im LKA zur Verfügung. Die Gutachten bezogen sich insbesondere auf Untersuchungen und Rekonstruktionen von Tatorten nach Brand- und Explosionsereignissen sowie auf technische Untersuchungen von Geräten im Zusammenhang mit Brand- und Explosionsereignissen.

Gemäß der Richtlinie über den Einsatz und die Beauftragung von Brandsachverständigen des LKA und öffentlich bestellter Sachverständiger für Brandursachen war bei anstehenden Brandursachenermittlungen das LKA zu informieren. Erst wenn dieses keine Sachverständigen zur Verfügung stellte, durfte ein Externer durch das jeweilige Polizeipräsidium beauftragt werden.

Die Prüfung des Rechnungshofs zeigte:

- Das Polizeipräsidium Frankfurt am Main hatte richtlinienkonform gehandelt.

- Das Polizeipräsidium Mittelhessen hatte das LKA in 27 Fällen nicht einbezogen und damit gegen die Richtlinie verstoßen. Für die beauftragten Gutachten wurden rd. 55.000 Euro aufgewandt.
- Das Polizeipräsidium Südhessen hatte das LKA in sechs Fällen nicht eingeschaltet und in Folge der Beauftragung Externer rd. 26.000 Euro verausgabte.

Neben den Verstößen gegen die Richtlinie rügte der Rechnungshof eine Missachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots nach der LHO, weil Kosten für die Beauftragung Externer ausgelöst wurden, obgleich das LKA Brandsachverständige beschäftigte. Der Rechnungshof erwartet, dass künftig rechtmäßig verfahren wird.

5.2.4 Beauftragung Externer mit Gutachten zu Schusswaffen

Laut Geschäftsverteilungsplan war ausschließlich das LKA für die Erstellung von Gutachten zu Schusswaffen zuständig. Damit war eine Beauftragung Externer durch die Polizeipräsidien nicht zulässig. Demgemäß beschäftigte das LKA speziell ausgebildete Sachverständige zur Erstellung von Gutachten zu Schusswaffen.

Gutachten zu Schusswaffen bezogen sich auf die Untersuchung und Beurteilung von Waffen, Munition und Gegenständen, die dem Waffen-, Kriegswaffen- und Beschussgesetz unterlagen, zudem auf die vergleichende Formspurenuntersuchung von Schusswaffen und Munitionskomponenten, ballistische Untersuchungen und schließlich auf die Tatrekonstruktion nach Schusswaffengebrauch sowie die darauf bezogene Schussspurensicherung.

Die Prüfung des Rechnungshofs ergab, dass die Polizeipräsidien Frankfurt am Main und Südhessen keine Gutachten zu Schusswaffen vergeben hatten. Demgegenüber hatte das Polizeipräsidium Mittelhessen 17 externe Gutachten bei einem Auftragnehmer beauftragt und hierfür rd. 19.000 Euro aufgewandt. Damit überschritt es die ihm eingeräumte Kompetenz, da bezüglich solcher Gutachten eine ausschließliche Zuständigkeit des LKA bestand. Überdies begründete dies einen Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot nach der LHO, wurden doch Kosten für die Beauftragung eines Externen ausgelöst, obgleich das LKA speziell ausgebildete Sachverständige beschäftigte.

5.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium teilte dem Rechnungshof mit, zur Aufarbeitung seiner Feststellungen eine Arbeitsgruppe eingerichtet zu haben, an der alle Polizeibehörden unter Federführung des Innenministeriums mitarbeiten. Die Ergebnisse der rechtlichen Begutachtung der geprüften Beauftragungen lägen im Juni 2024 noch nicht vor, so dass die Auffassung einer vollständigen Vergaberechtswidrigkeit derzeit nicht geteilt werden könne.

Die Beauftragung von Gutachten zu Brandursachenermittlungen und Schusswaffen betreffend erklärte das Innenministerium, im Erlasswege alle Flächenpräsidien noch einmal auf die einschlägigen Vorgaben hingewiesen zu haben.

5.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die durch das Innenministerium ergriffenen Maßnahmen. Er behält sich eine Kontrollprüfung vor.

6 Korruption verhindern – Richtlinie umsetzen!

Kapitel 03 81

Auch mehr als vier Jahre nach Inkrafttreten der „Richtlinie zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung des Landes Hessen“ (Richtlinie) bestanden bei einzelnen Polizeipräsidien Umsetzungsdefizite. Das Innenministerium sollte auf die Behebung der Defizite hinwirken.

6.1 Ausgangslage

Die Richtlinie war am 19. November 2019 in Kraft getreten. Der Rechnungshof prüfte deren Umsetzung durch die Polizeipräsidien Frankfurt am Main, Nordhessen, Osthessen, Südhessen und Westhessen sowie durch das Hessische Polizeipräsidium für Technik.

6.2 Prüfungsergebnisse

6.2.1 Dokumentation besonders gefährdeter Arbeitsgebiete

Nach der Richtlinie ist ein Arbeitsgebiet korruptionsgefährdet, bei dem durch das Verhalten von Beschäftigten oder eine von ihnen getroffene Entscheidung Andere Vorteile erhalten oder einer Belastung enthoben werden. Gleiches gilt für solche Arbeitsgebiete, in denen Dritte den Beschäftigten einen Vorteil zuwenden können, auf den diese keinen Anspruch haben. Ob darüber hinaus eine besondere Korruptionsgefahr besteht, ist einzelfallbezogen in der Verantwortung der jeweiligen Ressorts festzustellen. Hierfür ist in regelmäßigen Abständen sowie aus besonderem Anlass eine Dokumentation besonders gefährdeter Arbeitsgebiete (Gefährdungskataster) zu erstellen.

Die Prüfung des Rechnungshofs zeigte, dass das Polizeipräsidium Frankfurt am Main und das Hessische Polizeipräsidium für Technik ein solches Gefährdungskataster bereits erstellt hatten. Die weiteren Polizeibehörden nahmen die Prüfung zum Anlass, mit der Erstellung eines Gefährdungskatasters zu beginnen. Das Polizeipräsidium Westhessen wies darauf hin, dass grundsätzlich alle Arbeitsgebiete korruptionsgefährdet seien.

Nach Auffassung des Rechnungshofs steht das Innenministerium vor der Aufgabe, dafür Sorge zu tragen, dass alle Polizeibehörden ein Gefährdungskataster erstellen. Der Hinweis des Polizeipräsidiums Westhessen ist zwar nicht zu bestreiten, entbindet jedoch nicht von der Pflicht, die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete zu ermitteln und zu dokumentieren.

6.2.2 Personalwirtschaftliche Maßnahmen

Der Richtlinie zufolge können in besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten eine lange Verwendungsdauer mit gleichbleibendem Aufgabenzuschnitt und unveränderten Zuständigkeiten die Gefahr der Korruption erhöhen. Sinnvolle personalwirtschaftliche Maßnahmen sind daher neben einer Begrenzung der Verwendungsdauer (Personalrotation) die Wahrung des Mehr-Augen-Prinzips sowie eine verstärkte Dienst- und Fachaufsicht.

Die in die Prüfung einbezogenen Polizeipräsidien beurteilten Personalrotationen skeptisch. Sie verwiesen auf die Notwendigkeit besonderer Fachkenntnisse, auf sehr hohe funktionsbezogene Spezialisierungsgrade sowie damit verbundene polizeiliche Ausbildungsprogramme, Schulungen und Fortbildungen. Der Nutzen qualifizierter Beschäftigter dürfe nicht unterschätzt und müsse mit einer potenziellen Korruptionsgefährdung abgewogen werden. Dies führte bei fast allen Polizeipräsidien zu einer verstärkten Verwirklichung des Mehr-Augen-Prinzips sowie einer Intensivierung der Dienst- und Fachaufsicht.

Der Rechnungshof hält Personalrotationen, die Anwendung des Mehr-Augen-Prinzips sowie eine verstärkte Dienst- und Fachaufsicht für effektive Maßnahmen der Korruptionsprävention. Deshalb sollten diese Maßnahmen in besonders gefährdeten Arbeitsgebieten verwirklicht, regelmäßig und einzelfallbezogen bewertet sowie dokumentiert werden. Mit dem vorgefundenen Verwaltungshandeln waren die Polizeipräsidien grundsätzlich auf einem guten Weg, den das Innenministerium aufmerksam begleiten sollte.

6.2.3 Aus- und Fortbildung

Für alle Beschäftigten in der Landesverwaltung wird nach der Richtlinie ein E-Learning-Programm zur Korruptionsprävention zur Verfügung gestellt. Die Teilnahme an diesem Programm ist für alle Beschäftigten verpflichtend und in angemessenen Zeiträumen zu wiederholen.

Die Prüfung des Rechnungshofs ließ erkennen, dass alle einbezogenen Polizeipräsidien die regelmäßige und wiederkehrende Teilnahme ihrer Beschäftigten an diesen Programmen bestätigten. Aus dem Kreis der Polizeipräsidien wurde anlässlich der Prüfung darauf hingewiesen, dass eine Ausweitung des Aus- und Fortbildungsangebots sinnvoll sei.

Der Rechnungshof heißt die regelmäßige Teilnahme an dem E-Learning-Programm zur Korruptionsprävention gut. Er unterstützt eine Ausweitung des Aus- und Fortbildungsangebots.

6.2.4 Ansprechperson für Korruptionsprävention

Die Richtlinie verlangt, in jeder Dienststelle eine Ansprechperson für Korruptionsprävention (ApK) sowie eine Stellvertretung zu bestellen. Dabei sind Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte von einer solchen Bestellung ausgenommen.

Die Prüfung des Rechnungshofs ergab, dass alle Polizeipräsidien eine ApK bestellt hatten, die Stellvertretungen jedoch beim Polizeipräsidium Westhessen und beim Hessischen Polizeipräsidium für Technik vakant waren. Der Rechnungshof erwartete zeitnahe Abhilfe.

Zudem ließ die Prüfung ein heterogenes Meinungsbild der Polizeipräsidien zu der Frage erkennen, ob der Ausschluss von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten von der Funktion einer ApK zwingend sei. Für diesen Ausschluss sprächen das Legalitätsprinzip und der Hinweisgeberschutz. Gegen diesen Ausschluss wurde vorgebracht, dass die Ausbildung im Polizeivollzugsdienst für die Funktion der ApK qualifiziere. Hinzu komme, dass nach geltendem Recht der in Betracht kommende Personenkreis unnötig verkleinert würde. Schließlich würde es die Akzeptanz der ApK in den Polizeipräsidien stärken, wenn diese Funktionsträger im Polizeivollzugsdienst tätig wären.

Dem Rechnungshof erscheinen beide Positionen nachvollziehbar und beachtenswert. Er empfahl dem Innenministerium, mit den Polizeipräsidien in einen ergebnisoffenen fachlichen Dialog einzutreten.

6.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium erklärte, bereits Maßnahmen zur Behebung der festgestellten Defizite ergriffen zu haben. So sei im Landespolizeipräsidium eine zentrale Ansprechperson bestellt worden, der insbesondere die Koordinierung der Umsetzung der Richtlinie obliege. Zudem habe das Innenministerium die in die Prüfung einbezogenen Polizeibehörden durch Erlass aufgefordert, die anlässlich der Prüfung des Rechnungshofs festgestellten Defizite zu beseitigen.

Die Dokumentation besonders gefährdeter Arbeitsgebiete habe das Polizeipräsidium Nordhessen im Dezember 2023 abgeschlossen. Das Polizeipräsidium Südhessen sei nach erfolgter Risikoabfrage mit deren Auswertung befasst. Das Polizeipräsidium Westhessen habe einen zeitnahen Beginn der Dokumentation zugesagt.

Zu den ApKs wies das Innenministerium darauf hin, dass die Stellvertretungen im Polizeipräsidium Westhessen und im Hessischen Präsidium für Technik inzwischen bestellt worden seien. Zu der Frage, ob der Ausschluss von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten von der Funktion der ApK zwingend sei, sagte das Innenministerium zu, der Empfehlung des Rechnungshofs zu folgen und mit den Polizeibehörden in einen fachlichen Dialog einzutreten.

6.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Stellungnahme des Innenministeriums und behält sich eine Kontrollprüfung vor.

Einzelplan 04: Hessisches Kultusministerium

7 Gravierende Mängel bei der Aufsicht über den Nassauischen Zentralstudienfonds

Kapitel 04 01

Seit 1817 besteht der Nassauische Zentralstudienfonds (NZF). Als Stiftung des öffentlichen Rechts untersteht er der Aufsicht des Kultusministeriums. Das Kultusministerium nahm wesentliche Aufgaben der Stiftungsaufsicht nicht wahr. Künftig sollte das Kultusministerium den vorgesehenen Kontrollpflichten nachkommen.

Das Kultusministerium genehmigte Grundstücksveräußerungen des NZF und überschritt damit seine Kompetenzen. Erforderlich gewesen wären vorherige Zustimmungen des Finanzministeriums und in bestimmten Fällen auch des Landtags. Der Rechnungshof äußerte die Erwartung, dass die geltenden haushaltsrechtlichen Regelungen bei Grundstücksveräußerungen künftig eingehalten werden und der Landtag von zustimmungspflichtigen Grundstücksveräußerungen der letzten Jahre nachträglich unterrichtet wird.

Das Land trug den Aufwand für die Geschäftsführung und die Verwaltung des landwirtschaftlichen Streubesitzes des NZF. Der NZF sollte diese Verwaltungskosten künftig selbst tragen. Der Rechnungshof empfahl, die Verwaltungskosten über einen Zeitraum von zehn Jahren nach und nach auf den NZF zu verlagern. Sofern das Kultusministerium dieser Empfehlung nicht folgt, sollte das Land Rheinland-Pfalz künftig über eine Finanzierungsvereinbarung einen angemessenen Beitrag für seinen Teil am früheren Herzogtum Nassau übernehmen.

Der Stiftungszweck des NZF ist entsprechend dem Stifterwillen die Förderung der höheren Bildung. Daneben leistete der NZF sogenannte fremdartige Ausgaben. Diese sollten abgelöst werden. Als Stiftungsaufsicht sollte das Kultusministerium hierauf hinwirken.

7.1 Ausgangslage

Der Nassauische Zentralstudienfonds (NZF) ist eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Kultusministeriums untersteht. Er entstand im Jahr 1817 mit der Schulreform des Herzogtums Nassau aus dem Zusammenschluss verschiedener kirchlicher Bildungsfonds und Stiftungen für den öffentlichen Unterricht. Stiftungszweck ist die Förderung der höheren Bildung. Der Schwerpunkt der Stiftungsarbeit liegt auf der Vergabe von Stipendien an Studierende und Zuschüssen an Schulen mit gymnasialem Bildungsgang. Der NZF verwendet hierfür die Erträge aus dem Stiftungskapital, welches aus forstwirtschaftlich genutzten Flächen, verpachteten Domänen und Grundstücken sowie Wertpapiervermögen besteht. Die Stiftung wird vom Regierungspräsidium Darmstadt verwaltet, das sich dabei auch des Landesbetriebs Hessen-Forst bedient.

Das Wirkungsgebiet des NZF ist auf das Gebiet des ehemaligen Herzogtums Nassau beschränkt, das Teile der heutigen Länder Hessen und Rheinland-Pfalz umfasst.

Abbildung 7-1: Lage des früheren Herzogtums Nassau in Hessen und in Rheinland-Pfalz



Jede rechtsfähige Stiftung untersteht der staatlichen Stiftungsaufsicht. Es handelt sich hierbei um eine reine Rechtsaufsicht, d. h. die Aufsichtsbehörde soll sicherstellen, dass die Stiftungen im Einklang mit den Gesetzen und der Stiftungssatzung verwaltet werden und der Stiftungszweck entsprechend dem

Stifterwillen verwirklicht wird. Die Stiftungsaufsicht hat außerdem zu überwachen, dass die Stiftungsorgane für den ungeschmälernten Erhalt des Grundstockvermögens Sorge tragen.

7.2 Prüfungsergebnisse

7.2.1 Unzureichende Wahrnehmung der haushaltsrechtlichen Kontrollpflichten

Für Stiftungen des öffentlichen Rechts bestehen nach § 98 LHO haushaltsrechtliche Verpflichtungen, deren Erfüllung das zuständige Ministerium zu überwachen hat. Das Kultusministerium vertrat zunächst die Auffassung, dass die betreffenden Vorschriften der LHO für den NZF nicht einschlägig seien. Auf eine vom Rechnungshof erwirkte Nachfrage des Kultusministeriums teilte das Finanzministerium mit, dass die geltenden haushaltsrechtlichen Vorschriften anzuwenden sind. Der Rechnungshof hat folgende Versäumnisse der Stiftungsaufsicht festgestellt:

- Vor Beginn eines jeden Haushaltsjahres hat das zur Geschäftsführung berufene Organ der Stiftungen des öffentlichen Rechts einen Haushaltsplan festzustellen. Der Haushaltsplan bedarf der Genehmigung des zuständigen Ministers. Das Kultusministerium versäumte es, die fehlenden Haushaltspläne des NZF für die Jahre 2017 bis 2021 anzufordern.

Der Rechnungshof bat das Kultusministerium als Stiftungsaufsicht, künftig die Vorgaben der LHO zu beachten und die fristgerechte Vorlage der Haushaltspläne durch geeignete Maßnahmen zu überwachen.

- Der NZF hatte in seiner Satzung keine Stelle zur Prüfung der Jahresabrechnung festgelegt. Die Satzung aus dem Jahr 2014 war nach Ansicht des Rechnungshofs aus diesem Grund nicht genehmigungsfähig. In der Folge wurden weder die Jahresabrechnungen des NZF geprüft noch fand eine Entlastung des Stiftungsvorstands durch das Kultusministerium statt. Die Rechnungsprüfung ist die Grundlage für die Entlastung des Vorstands. Das Finanzministerium teilte auf Nachfrage mit, dass die Prüfung der Jahresabrechnungen des NZF geregelt werden müsse.

Der Rechnungshof bat das Kultusministerium, für die Aufnahme einer entsprechenden Regelung in die Satzung zu sorgen.

7.2.2 Fehlende Zustimmung bei Grundstücksveräußerungen

Nach den auf Stiftungen des öffentlichen Rechts anzuwendenden Vorschriften der LHO ist der NZF verpflichtet, vor der Veräußerung von Grundstücken die Zustimmung des Finanzministeriums und bei einem Grundstückswert von über 500.000 Euro auch die Einwilligung des Landtags einzuholen. Ist die Zustimmung des Landtags nicht eingeholt worden, so ist dieser alsbald von der Veräußerung zu unterrichten.

Der NZF veräußerte in den letzten Jahren Grundstücke aus dem Grundstockvermögen in nicht unerheblicher Höhe. Beispielsweise wurde das Grundstück „An den Schillergärten“ in Kronberg im Jahr 2018 für rd. 5,16 Mio. Euro verkauft. Im Jahr 2019 wurde mit dem Verkauf eines ehemaligen Gärtnergeländes in Wiesbaden-Biebrich („Am Parkfeld“) ein Erlös von 2,45 Mio. Euro erzielt.

Der NZF versäumte, vor Grundstücksveräußerungen die Zustimmung des Finanzministeriums und des Landtags in den entsprechenden Fällen einzuholen. Stattdessen genehmigte das Kultusministerium die Grundstücksverkäufe. Das Kultusministerium überschritt damit seine aufsichtsrechtlichen Kompetenzen.

Der Rechnungshof äußerte die Erwartung, dass das Kultusministerium den NZF auf sein Versäumnis hinweist und künftig die erforderliche Zustimmung des Finanzministeriums sowie gegebenenfalls des Landtags im Rahmen seiner Aufsicht überwacht. Da die Zustimmung des Landtags bei entsprechender Größenordnung der Grundstücksverkäufe nicht eingeholt wurde, sollte das Kultusministerium darauf hinwirken, dass der NZF den Landtag nachträglich über den Verkauf von Grundstücken zu einem Preis von mehr als 500.000 Euro seit dem Jahr 2017 unterrichtet. Des Weiteren sollte das Kultusministerium künftig keine Grundstücksveräußerungen mehr genehmigen und sich stattdessen auf seine Kernaufgaben als Stiftungsaufsicht fokussieren.

7.2.3 Jahresabrechnung und Tätigkeitsberichte

Der NZF legte dem Kultusministerium als Stiftungsaufsicht eine Jahresabrechnung (Einnahmen-Ausgaben-Rechnung) mit Vermögensübersicht vor, der ein Nachweis der Mittelverwendung, eine Aufstellung der Wertpapierbestände und ein Tätigkeitsbericht beigefügt waren. Die Tätigkeitsberichte enthielten keine Ausführungen zur wertmäßigen Kapitalerhaltung und nur summarische

Angaben zu den Bildungsmaßnahmen. Prüfungshandlungen der Stiftungsaufsicht zu den von der Stiftung vorgelegten Unterlagen sowie Ergebnisse einer Auswertung der Tätigkeitsberichte waren nicht dokumentiert.

Der Rechnungshof empfahl, dass das Kultusministerium ausführlichere Erläuterungen zur wertmäßigen Kapitalerhaltung und zur satzungsmäßigen Zweckverwirklichung des NZF einfordert, um seinen aufsichtsrechtlichen Aufgaben nachkommen zu können. Das Kultusministerium sollte die Jahresabrechnung und die Tätigkeitsberichte umfassend auswerten, beurteilen und seine Erkenntnisse schriftlich dokumentieren.

7.2.4 Erhalt des Grundstockvermögens

Das Grundstockvermögen einer Stiftung ist das Vermögen, welches der Stiftung zugewendet wurde, um aus seinen Erträgen den Stiftungszweck dauerhaft zu finanzieren. Es ist in seinem Bestand zu erhalten. Die Satzung des NZF lässt einen Rückgriff auf das Grundstockvermögen mit vorheriger Zustimmung der Stiftungsaufsicht u. a. zu, wenn vermögenserhaltende Maßnahmen am Gebäudebestand vorzunehmen sind.

In den Jahren 2014, 2018 und 2019 wurde auf das Grundstockvermögen zurückgegriffen. So wies der der Stiftungsaufsicht vorgelegte Mittelverwendungsnachweis des NZF für die Jahre 2012 bis 2021 in den Jahren 2014, 2018 und 2019 jeweils negative „Ergebnisse nach Verwendung“ aus, die nicht durch die positiven Ergebnisse anderer Jahre und die „freie Rücklage“ ausgeglichen werden konnten. Am Ende der Geschäftsjahre 2014 bis 2019 bildete die Stiftung in der Konsequenz jeweils eine negative „freie Rücklage“. Erst in den Jahren 2020 und 2021 war wieder eine positive „freie Rücklage“ zu verzeichnen. Im Jahr 2020 war das Stiftungskapital wieder vollständig aufgefüllt.

Tabelle 7-1: Nachweis der Mittelverwendung des NZF in Tausend Euro

Jahr	Summe Erträge	Summe Aufwand (einschließlich Verwendung)	Ergebnis nach Verwendung	Stand der „freien Rücklage“
2012	1.067	1.007	60	60
2013	956	928	29	88
2014	941	1.362	-422	-333
2015	867	816	51	-282
2016	894	794	100	-182
2017	867	686	181	-1
2018	809	835	-25	-27
2019	1.180	1.186	-6	-33
2020	861	804	57	24
2021	1.059	696	362	387

Grundsätzlich ist der Zugriff auf das Grundstockvermögen zu vermeiden. Ein Rückgriff auf das Grundstockvermögen muss in der Folge ausgeglichen werden, da es nicht zum Verbrauch gewidmet wurde.

Der Rechnungshof beanstandete den durch die Satzung ermöglichten Rückgriff auf das Grundstockvermögen zugunsten vermögenserhaltender Maßnahmen am Gebäudebestand. Dadurch wird die Ertragskraft geschmälert und gegen das Vermögenserhaltungsgebot verstoßen. Die Satzung sollte entsprechend geändert werden.

7.2.5 Übernahme der Verwaltungskosten

Den Aufwand für die Geschäftsführung des NZF trug das Land Hessen. Zur Geschäftsführung bediente sich der Vorstand der Einrichtungen und des Personals des Regierungspräsidiums Darmstadt. Im Landeshaushaltsplan waren die dem Land für die Geschäftsführung des NZF nebst weiteren Tätigkeiten entstandenen Personal- und Sachkosten nicht ausgewiesen. Auch im Haushaltsplan des NZF fehlten Angaben hierzu.

Neben dem Aufwand für die Geschäftsführung trug das Land auch den Aufwand für die Verwaltung des landwirtschaftlichen Streubesitzes. Die vom Land insgesamt übernommenen Verwaltungskosten schwankten in den Jahren 2017 bis 2021 zwischen 200.000 Euro und 282.000 Euro. Im Durchschnitt fielen rd.

232.000 Euro an. Die Ausgaben für Förderzwecke lagen in diesen Jahren bei durchschnittlich 515.000 Euro. Der Anteil der vom Land übernommenen Verwaltungskosten an den Ausgaben für die Förderzwecke betrug im genannten Zeitraum zwischen 36 Prozent und 62 Prozent. Im Durchschnitt waren es 46 Prozent.

Grundannahme der Organisationsform Stiftung ist es, dass die verursachten Verwaltungskosten selbst getragen werden. Der Rechnungshof bekräftigte daher seine bereits in den Jahren 1953 und 1999 hinsichtlich des NZF geäußerte Ansicht, dass die Verwaltungskosten nicht vom Land übernommen werden sollten. Solange diese Kosten vom Land getragen werden, sind sie dem Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit entsprechend im Landeshaushaltsplan und im Haushaltsplan des NZF zu erfassen. Der Rechnungshof empfahl, die Verwaltungskosten über einen Zeitraum von zehn Jahren nach und nach auf den NZF zu verlagern. Sofern das Kultusministerium dieser Empfehlung nicht folgt, sollte das Land Rheinland-Pfalz künftig über eine Finanzierungsvereinbarung einen angemessenen Beitrag für seinen Teil am früheren Herzogtum Nassau übernehmen.

7.2.6 Umsetzung des Stifterwillens

Der Stiftungswerk des NZF ist entsprechend dem Stifterwillen die Förderung der höheren Bildung. Neben der Förderung der höheren Bildung leistete der NZF sogenannte fremdartige Ausgaben zugunsten dreier evangelischer Kirchengemeinden unter anderem für die Bauunterhaltung an zwei Pfarrhäusern. Hierbei handelt es sich um historisch bedingte Zahlungen, die mit dem Stiftungszweck nicht in Einklang zu bringen sind. Der Wille des Stifters zielte bei Errichtung des NZF im Jahr 1817 darauf ab, diese stiftungsfremden Ausgaben abzulösen, was in der Vergangenheit teilweise gelang. Dem Kultusministerium war unbekannt, dass solche Zahlungen noch immer geleistet werden. Es sollte nunmehr darauf hinwirken, dass der NZF die noch bestehenden stiftungsfremden Ausgaben ablöst.

7.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Kultusministerium erklärte, es sehe die Prüfungsergebnisse als wichtigen Beitrag zur zukünftig korrekten Wahrnehmung der Staatsaufsicht über die in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Stiftungen an. Es werde künftig die

geltenden haushaltsrechtlichen Vorgaben berücksichtigen und hinsichtlich der Haushaltspläne des NZF ein Genehmigungsverfahren implementieren. Des Weiteren werde das Kultusministerium gemeinsam mit dem NZF einen Rechnungsprüfungs- und Entlastungsprozess entwickeln und implementieren, der in die hierfür notwendige Satzungsänderung einfließen werde.

Das Kultusministerium kündigte an, bei Grundstücksgeschäften künftig darauf zu achten, dass der NZF die geltenden Regelungen der LHO einhält. Die seitens des Rechnungshofs beanstandete Kompetenzüberschreitung durch den von ihm praktizierten Zustimmungsvorbehalt bei Grundstücksgeschäften sehe das Kultusministerium auch ohne explizite Rechtsgrundlage als geeignete, vorgelagerte Kontrolle an. Das Kultusministerium werde gemeinsam mit dem NZF erörtern, ob gegebenenfalls die Satzung zu ändern und/oder das bisher praktizierte Verfahren zu überdenken ist.

Für zukünftige Tätigkeitsberichte des NZF erklärte das Kultusministerium zu prüfen, ob und inwieweit ausführlichere Erläuterungen zur wertmäßigen Kapitalerhaltung und zur satzungsmäßigen Zweckverwirklichung aufgenommen werden sollten.

Nach Auffassung des Kultusministeriums könne ohne weitere Betrachtung nicht geklärt werden, ob Schmälerungen des Grundstockvermögens in den Jahren 2014, 2018 und 2019 vorgelegen hätten. Eine abschließende Klärung sei allerdings nicht notwendig, da das Stiftungsrecht den temporären Verbrauch von Grundstockvermögen ermögliche. Das Kultusministerium berief sich in seinen Ausführungen auf die §§ 83b und 83c BGB.

Das Kultusministerium vertrat die Auffassung, dass substanzerhaltende Instandhaltungsinvestitionen an Gebäuden von z. B. Hofgütern erforderlich seien, um die Bausubstanz und daraus zu erzielende laufende Pachteinahmen zu erhalten. Das Grundstockvermögen werde dadurch nicht geschmälert. Deshalb bestehe keine Notwendigkeit, die Satzung zu ändern.

Zu der Frage, ob die Verwaltungskosten weiterhin vom Land oder zukünftig vom NZF übernommen werden sollten, verwies das Kultusministerium darauf, dass es sich um eine politische Entscheidung handele. Wenn der NZF die Verwaltungskosten selbst trage, habe dies zur Folge, dass weniger Mittel verblieben, um den Stiftungszweck zu erfüllen. Die geforderte Abbildung im Landeshaus-

haltsplan sowie im Haushaltsplan des NZF könne das Kultusministerium durch Hinzuziehung der jeweiligen Haushaltsbeauftragten sowie des Finanzministeriums in die Wege leiten.

Das Kultusministerium sagte zu, unter Einbeziehung des NZF der Empfehlung des Rechnungshofs nachzukommen und zu prüfen, inwieweit die Mittel des NZF tatsächlich noch im Sinne des Stifterwillens verwendet werden.

7.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Kultusministerium als Stiftungsaufsicht des NZF künftig seinen haushalts- und stiftungsrechtlichen Kontrollpflichten nachkommen will.

Positiv zu vermerken ist auch, dass das Kultusministerium künftig bei Grundstücksgeschäften des NZF auf die Beteiligung des Finanzministeriums und erforderlichenfalls des Landtags achten sowie den bislang ausgeübten Zustimmungsvorbehalt überprüfen wird. Das Kultusministerium sollte zudem nach Erwartung des Rechnungshofs darauf hinwirken, dass der NZF zeitnah den Landtag nachträglich von den zustimmungspflichtigen Grundstücksveräußerungen der letzten Jahre unterrichtet. Einen Zustimmungsvorbehalt des Kultusministeriums zusätzlich zu den Vorgaben der LHO hält er nicht für erforderlich.

Der Rechnungshof hält an seinen Ausführungen zur Schmälerung des Grundstockvermögens fest. Die §§ 83b und 83c BGB, auf die das Kultusministerium seine abweichende Auffassung stützt, gelten erst seit 1. Juli 2023 und sind folglich auf die Jahre 2014, 2018 und 2019 nicht anwendbar.

Der Rechnungshof stellt klar, dass er vermögenserhaltende Maßnahmen am Gebäudebestand ebenso wie das Kultusministerium für notwendig hält und nur deren Finanzierung aus dem Grundstockvermögen ablehnt. Die Stiftung muss vermögenserhaltende Maßnahmen am Gebäudebestand auf Dauer aus den Erträgen – und eben nicht aus dem Grundstockvermögen – finanzieren. Ein über eine Satzungsregelung ermöglichter Rückgriff auf das Grundstockvermögen würde diesen Grundsatz aushebeln. Dementsprechend sollte das Kultusministerium eine entsprechende Satzungsänderung beim NZF erwirken.

Bezogen auf die vom Land übernommenen Verwaltungskosten des NZF hält der Rechnungshof daran fest, dass eine Stiftung ihre Verwaltungskosten selbst tragen sollte. Sofern die vom Land Hessen getragenen Verwaltungskosten nicht sukzessive auf den NZF verlagert werden, sollte das Land Rheinland-Pfalz über eine Finanzierungsvereinbarung einen angemessenen Beitrag für seinen Teil am früheren Herzogtum Nassau übernehmen. Der Rechnungshof begrüßt, dass das Kultusministerium beabsichtigt, die geforderte Abbildung der Verwaltungskosten im Landeshaushaltsplan des NZF in die Wege zu leiten.

Positiv anzumerken ist, dass das Kultusministerium der Empfehlung des Rechnungshofs nachkommen und gemeinsam mit dem NZF überprüfen will, ob die Mittel der Stiftung im Sinne des Stifterwillens verwendet werden.

Einzelplan 05: Hessisches Ministerium der Justiz

8 Strafrechtliche Vermögensabschöpfung – Es geht noch mehr!

Kapitel 05 03

Die strafrechtliche Vermögensabschöpfung ist seit 2017 grundsätzlich zwingend, wenn es durch eine Tat zu einer unberechtigten Vermögensverschiebung gekommen ist.

Unter den Staatsanwaltschaften zeigten sich nach der Justizstatistik deutliche Unterschiede bei den Maßnahmen zur Vermögensabschöpfung wie Kontenabfragen, Beschlagnahmen oder Vermögensarreste. Die Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main war wesentlich häufiger tätig als andere Staatsanwaltschaften. Die fachaufsichtsführende Generalstaatsanwaltschaft verfügte über zu wenig Informationen hinsichtlich des Stands der Vermögensabschöpfung. Das lag auch daran, dass sie bislang keine Innenrevisionen auf diesem Rechtsgebiet durchführte.

Konsequente Abschöpfung setzt frühzeitige Sicherstellung von Tatertrag oder entsprechendem Wertersatz voraus. Nach dem Ergebnis einer Aktenstichprobe wurden zu wenige vorläufige Sicherstellungen angeordnet und durchgeführt.

Von Unternehmen unrechtmäßig erlangtes Vermögen kann im Ordnungswidrigkeitenrecht durch eine Verbandsgeldbuße abgeschöpft werden. Die Einnahmen aus Verbandsgeldbußen beliefen sich 2018 bis 2021 allein durch die Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main auf 125 Mio. Euro. In den anderen Staatsanwaltschaften wurden in diesem Zeitraum keine Verbandsgeldbußen bearbeitet.

8.1 Ausgangslage

Ein großer Teil aller Straftaten wird zur Erzielung von Vermögensvorteilen begangen. Maßnahmen zur Entziehung rechtswidrig erlangter Vermögensvorteile (Vermögensabschöpfung) dienen nicht nur der Wiederherstellung einer rechtmäßigen Vermögenslage. Sie haben ebenso kriminalpräventiven Charakter

und können Täterinnen oder Tätern sowie kriminellen Organisationen die wirtschaftliche Basis für weitere Straftaten entziehen.

Am 1. Juli 2017 trat das Gesetz zur Reform der Vermögensabschöpfung in Kraft. Mit der Neuregelung wurden Maßnahmen zur Vermögensabschöpfung grundsätzlich zur Pflicht. Gerichte und Staatsanwaltschaften sowie deren Ermittlungspersonen verfügen seitdem über ein neu gefasstes Instrumentarium zur Vermögensabschöpfung. Hierzu zählen z. B. Maßnahmen zur selbständigen Einziehung, zur Einziehung von nachträglich entdecktem Vermögen oder von Vermögen unklarer Herkunft.

8.2 Prüfungsergebnisse

8.2.1 Zu wenig Information, keine Revision

Im Jahr 2021 konnten in einem Verfahren Vermögenswerte von rd. 95 Mio. Euro verwertet werden. Ohne Berücksichtigung dieses Erlöses ist keine bedeutende Steigerung der Einnahmen festzustellen. In den fünf Jahren vor Inkrafttreten der Reform wurden jährlich durchschnittlich 5,8 Mio. Euro von der Staatskasse vereinnahmt. In den fünf Jahren danach waren es durchschnittlich 6,9 Mio. Euro.

Nach der bundesweiten Staatsanwaltsstatistik hatte sich der Anteil an Verfahren mit vermögensabschöpfenden Maßnahmen in Hessen seit 2016 mehr als verdreifacht. Waren 2016 in lediglich 712 Verfahren entsprechende Maßnahmen registriert, lag deren Anzahl 2021 bereits bei 2.579 Verfahren. Dies entsprach 0,67 Prozent aller erledigten Strafverfahren. Im bundesweiten Vergleich lag Hessen mit diesem Anteil 2021 an dreizehnter Stelle. Niedersachsen war mit 2,49 Prozent führend.

Im Vergleich der hessischen Staatsanwaltschaften zeigten sich deutliche Unterschiede. Die meisten Verfahren mit vermögensabschöpfenden Maßnahmen wurden 2021 von der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main geführt. Der Anteil an erledigten Verfahren betrug 2,19 Prozent. Die Staatsanwaltschaft Darmstadt, Zweigstelle Offenbach, wies den geringsten Anteil mit 0,02 Prozent auf. Die fachaufsichtsführende Generalstaatsanwaltschaft wertete die Daten aus der Staatsanwaltsstatistik nicht aus. Ihr war nicht bekannt, ob und in welchem Maße die einzelnen Staatsanwaltschaften Vermögensabschöpfungen durchführten.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Generalstaatsanwaltschaft die Daten der Staatsanwaltschaftsstatistik mit dem Ziel nutzt, die Anzahl der Verfahren mit vermögensabschöpfenden Maßnahmen zu erhöhen. Er empfiehlt, die bisher mangelnde Umsetzung in das Prüfungsprogramm der Innenrevision aufzunehmen.

8.2.2 Vermögenswerte nicht frühzeitig gesichert

Wurden rechtswidrig erlangte Vermögenswerte oder deren Wertersatz nicht frühzeitig durch Beschlagnahme oder Pfändung gesichert, zeigte die Praxis, dass die Täterinnen und Täter diese Werte vor der späteren gerichtlichen Einziehung „beiseiteschaffen“.

Die Generalstaatsanwaltschaft hatte im Sinne einer einheitlichen Handhabung mit Rundschreiben an die Staatsanwaltschaften Wertgrenzen für Sicherungsmaßnahmen als Orientierungshilfe genannt. Danach sollten ab einem Tatertrag von 2.500 Euro Sicherungsmaßnahmen durchgeführt werden. Der Rechnungshof hatte stichprobenhaft Verfahren mit Taterträgen von mehr als 10.000 Euro untersucht. Die Auswertung ergab, dass in der Mehrzahl der Verfahren keine vorläufigen Sicherungsmaßnahmen angeordnet wurden. Dies führte dazu, dass spätere Vollstreckungsversuche der Staatsanwaltschaften erfolglos blieben. In diesen Fällen konnten keine Vermögenswerte für die Entschädigungsberechtigten oder die Staatskasse erzielt werden.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Staatsanwaltschaften nach Maßgabe der rechtlichen Voraussetzungen und den Richtlinien der Generalstaatsanwaltschaft vorläufige Sicherungsmaßnahmen prüfen und einleiten.

8.2.3 Mehr Effizienz und Überblick

Bis zur Rückgabe oder Verwertung der beschlagnahmten oder gepfändeten Vermögenswerte oblag deren Verwaltung den Staatsanwaltschaften. Die Staatsanwaltschaften konnten insbesondere Polizei oder Gerichtsvollzieher mit der Verwaltung beauftragen sowie in geeigneten Fällen externe Stellen.

Insbesondere in Umfangsverfahren der Wirtschafts- und Betäubungsmittelkriminalität war es die Regel, dass viele Vermögenswerte unterschiedlicher Art (Wertsachen, Bargelder, Pkw, Forderungen, Grundstücke, Kryptowährungen) zu verwalten waren. Die Vermögenswerte befanden sich häufig an

unterschiedlichen Verwahrorten und waren unterschiedlichen Tatbeteiligten bzw. Entschädigungsberechtigten zuzuordnen.

Das staatsanwaltschaftliche Fachverfahren MESTA („Mehrländer-Staatsanwaltschafts-Automation“) bot keine Funktionen für die Erfassung und Verwaltung dieser Vermögenswerte an. Eine Datenübernahme aus dem IT-System der Polizei war nicht möglich, eine gemeinsame Schnittstelle bestand nicht. Es blieb weitgehend dem Organisationsvermögen der zuständigen Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger überlassen, den Überblick über Vermögenswerte, Einziehungsbetroffene und die Entschädigungsberechtigten zu behalten.

Die weitgehend analoge Verwaltung der Vermögenswerte war fehleranfällig, führte schnell zu Unübersichtlichkeit und erhöhte den Personalaufwand.

Der Rechnungshof empfiehlt, insbesondere mit Blick auf die Einführung der elektronischen Akte, eine digitale Verwaltung sichergestellter und eingezogener Vermögenswerte zu erreichen.

[8.2.4 Verbandsgeldbußen](#)

In Deutschland besteht nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz die Möglichkeit, eine Verbandsgeldbuße gegen Unternehmen zu verhängen. Neben der Ahndung zielt die Verbandsgeldbuße darauf ab, unrechtmäßig erlangte Vorteile abzuschöpfen. Es handelt sich um eine Ermessensnorm. In den Jahren 2019 bis 2021 lagen die Einnahmen aus den Verbandsgeldbußen in Hessen zwischen 16 und 90 Mio. Euro.

Nur die Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main führte Verfahren zu Verbandsgeldbußen in diesem Zeitraum durch.

Um eine einheitliche Verfolgung und Sanktionierung von Unternehmen, einschließlich der Abschöpfung von Taterträgen zu erzielen, empfiehlt der Rechnungshof, eine verbindliche Regelung zur Prüfung geeigneter Fälle auf dem Erlassweg vorzugeben. Verpflichtende Schulungen für alle Staatsanwaltschaften sowie ein zusätzliches Handout zum Verfahren sollten bei der Umsetzung unterstützen.

8.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Justizministerium teilte mit, dass durch die Generalstaatsanwaltschaft in einem Rundschreiben zeitnah bekannt gegeben werde, welches Ergebnis die Auswertung der Daten der Staatsanwaltschaftsstatistik für die Jahre 2021 und 2022 ergeben habe. Landes- und bundesweite Vergleichszahlen sollen künftig den Staatsanwaltschaften jährlich zur Verfügung gestellt werden.

Soweit der Rechnungshof eine ungleiche Verteilung von Maßnahmen zur Vermögensabschöpfung festgestellt hat, führte das Justizministerium dies zumindest zum Teil auf die Sonderstellung der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main zurück. Diese bearbeite im Bereich der Wirtschaftsstrafverfahren ungleich mehr Ermittlungsverfahren mit teils hessenweiter Zuständigkeit. Bei der in Bezug genommenen Staatsanwaltschaft Darmstadt, Zweigstelle Offenbach, würden zudem keine Verfahren nach dem Betäubungsmittelgesetz bearbeitet.

Die Erwartung des Rechnungshofs, die Vermögensabschöpfung in das Arbeitsprogramm der Innenrevision aufzunehmen, sei durch die Generalstaatsanwaltschaft bereits umgesetzt worden.

Im Hinblick auf die Erwartungen des Rechnungshofs zu den vorläufigen Sicherungsmaßnahmen habe sich die Generalstaatsanwaltschaft zeitnah mit einem Rundschreiben an die Staatsanwaltschaften gerichtet. Darin habe sie erneut auf die Beachtung der geltenden Wertgrenzen, die Verpflichtung zur zeitnahen Umsetzung von vorläufigen Sicherungsmaßnahmen sowie die statistische Erfassung von vorläufigen Maßnahmen der Vermögensabschöpfung hingewiesen.

Hinsichtlich der Verwaltung sichergestellter Vermögenswerte verwies das Justizministerium darauf, dass mittelfristig das Programm „Gemeinsames Fachverfahren“ (GeFa) das Verfahren MESTA ablösen solle. Die Empfehlungen des Rechnungshofs seien bereits in einem ersten Schritt direkt über den länderübergreifenden Lenkungsreis des GeFa in das Anforderungsprofil für das zukünftige Fachverfahren eingebracht worden.

Über die Empfehlungen des Rechnungshofs hinaus kündigte das Justizministerium an, dass ergänzende Maßnahmen zur weiteren Intensivierung der Vermögensabschöpfung etabliert werden sollen. So habe die Generalstaatsanwalt-

schaft mitgeteilt, dass entsprechend dem Vorbild von Bayern und Baden-Württemberg die Schaffung einer Zentralstelle Vermögensabschöpfung vorgesehen sei. Diese solle verstärkt die strukturellen und ablauforganisatorischen Optimierungen im Geschäftsbereich zur Ausweitung der Vermögensabschöpfung und der Prüfung der Verhängung von Verbandsgeldbußen in der täglichen Praxis begleiten.

Hinsichtlich der Verbandsgeldbußen habe die Generalstaatsanwaltschaft mitgeteilt, dass ein Rundschreiben mit den entsprechenden Grundlagen über die Verhängung von Verbandsgeldbußen in Arbeit sei. Um dem Geschäftsbereich die Durchführung zu erleichtern, werde eine Inhouse-Schulung konzipiert und entsprechende Formulare seien „in Planung“.

8.4 Schlussbemerkung

Zur ungleichen Verteilung von vermögensabschöpfenden Maßnahmen weist der Rechnungshof darauf hin, dass die allgemeinen Vermögensdelikte Diebstahl, Betrug oder Unterschlagung mit 29,3 Prozent in 2022 den weitaus größten Anteil an den Strafverfahren hatten. Diese Delikte wurden von allen Staatsanwaltschaften bearbeitet. Wirtschaftsstrafsachen hatten mit 2,1 Prozent einen geringeren Anteil. Die vom Justizministerium mitgeteilten Zuständigkeiten können nach Auffassung des Rechnungshofs die festgestellten Unterschiede nicht ausreichend erklären.

Der Rechnungshof begrüßt ausdrücklich, dass das Justizministerium die Empfehlungen konsequent aufgegriffen und eine weitgehende Umsetzung veranlasst hat. Die beabsichtigte Einrichtung einer Zentralstelle Vermögensabschöpfung begrüßt der Rechnungshof als weitere geeignete Maßnahme, um die Vermögensabschöpfung zu stärken.

9 Gerichtsvollzieherwesen – Riskante Insellösungen

Kapitel 05 04

Gerichtsvollzieher beschafften, administrierten und konfigurierten ihr IT-System eigenverantwortlich. Die Dienstaufsicht hatte keinen unmittelbaren Datenzugriff. Gerichtsvollzieher sollten in das professionell strukturierte und geschützte Justiznetz des Landes eingebunden sein.

Der Gerichtsvollzieherdienst zählte zum besonders korruptionsgefährdeten Bereich mit hohem Risikopotenzial. Vorgesehene Belehrungen zur Reduzierung des Risikopotenzials reichten nicht aus. Als personalwirtschaftliche Maßnahme sollte zusätzlich eine Bezirksrotation eingeführt werden.

Geschäftsprüfungen dokumentierten, dass die Kassen- und Aktenführung sowie die Aufgabenerledigung der Gerichtsvollzieher in zahlreichen Fällen mangelbehaftet waren. Maßnahmen zu einer qualitativ besseren Sachbearbeitung sollten ergriffen werden.

Eine unausgewogene Geschäftsverteilung bewirkte unterschiedlich hohe Belastungsquoten. So erreichten einzelne Gerichtsvollzieher eine doppelte oder dreifache Belastung im Prüfungszeitraum. Hohe Belastungsquoten tangieren den Arbeits- und Gesundheitsschutz und sind durch zügige Änderung der Geschäftsverteilung zu vermeiden.

9.1 Ausgangslage

Gerichtsvollzieher sind Beamtinnen und Beamte des mittleren Justizdienstes und für Zustellungen, Ladungen und Vollstreckungen zuständig. Sie handeln als selbständiges Vollstreckungsorgan und unterliegen der Aufsicht des jeweiligen Amtsgerichts. Neben ihrer Besoldung erhielten die Gerichtsvollzieher eine Vergütung, aus der die Kosten für die Einrichtung und den Betrieb des von ihnen zu führenden Büros zu bestreiten waren.

Die Akten wurden im Gerichtsvollzieherbüro papiermäßig geführt und verwahrt. Für die notwendige IT-Ausstattung und Informationssicherheit sorgten die rd. 300 in Hessen tätigen Gerichtsvollzieher selbst. Sie erfassten und verwalteten Daten von Auftraggebern, Gläubigern, Schuldnern und Drittschuldnern zu

jährlich über 150.000 Zustellungsaufträgen und über 300.000 sonstigen Aufträgen im Wege der Zwangsvollstreckung.

Gemeinsam mit dem Prüfungsamt Kassel untersuchte der Rechnungshof das Gerichtsvollzieherwesen insbesondere im Zusammenwirken von eigenständiger Büroorganisation und Kontrolle durch die Dienstaufsicht.

9.2 Prüfungsergebnisse

9.2.1 IT-Ausstattung

Gerichtsvollzieher richteten ihr Büro meist in der eigenen Wohnung ein, unterhielten dort ein eigenes IT-System und bewahrten zu Hause die Akten auf. Die notwendige Hard- und Software beschafften, administrierten und konfigurierten sie eigenverantwortlich. Dies umfasste Aufgaben wie regelmäßige Updates von Betriebssystemen und Anwendungen einzuspielen, geeignete Virens Scanner und Firewalls zu administrieren sowie arbeitstägliche Sicherungskopien zu erstellen. Diese Aufgaben sind risikobehaftet, fehlerträchtig, aufwendig und setzen fundierte IT-Kenntnisse voraus. Darüber hinaus waren Gerichtsvollzieher weder an das Justiznetz angeschlossen noch erfüllten sie die IT-Standards des Landes. Dadurch konnten sie keinerlei Qualitäts- und Sicherheitsstandards oder Synergien mit der Landesinfrastruktur nutzen. Die Dienstaufsicht hatte keinen unmittelbaren Zugriff auf das IT-System und die Akten der Gerichtsvollzieher.

Der Rechnungshof vertrat die Auffassung, dass das Justizministerium die Handlungsmacht über den Schutz von Daten, Hard- und Software aus der Hand gab und die Verantwortung mit unkalkulierbaren Risiken auf die Gerichtsvollzieher im Land abwälzte. Er empfahl, dass die IT-Systeme der Gerichtsvollzieher sicher administriert und konfiguriert werden. Dazu ist der Landesstandard Hessen-PC verbindlich einzuführen und der Zugriff auf Daten und Akten im Rahmen der Aufsicht jederzeit zu gewährleisten.

9.2.2 Korruptionsprävention

Die Korruptionsrichtlinie des Landes aus dem Jahr 2019 erforderte eine Untersuchung zur Feststellung korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete. Im Jahr 2023 waren diese Untersuchungen noch nicht in allen Amtsgerichten abgeschlossen.

Bereits erstellte Analysen enthielten das Ergebnis, dass der Gerichtsvollzieherdienst zum besonders gefährdeten Bereich mit hohem Risikopotenzial gehörte. Als Maßnahmen zur Risikominimierung sahen Amtsgerichte Belehrungen durch Gespräche oder Unterweisungen vor.

Der Rechnungshof erwartete, dass das Justizministerium nachdrücklich die Feststellung korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete und die Dokumentation der Risikoanalyse bei allen Amtsgerichten einfordert. Die bei einzelnen Amtsgerichten vorgesehenen Belehrungen im Gerichtsvollzieherdienst reichten für eine Reduzierung des Risikopotenzials nicht aus. Der Rechnungshof empfahl, als personalorganisatorische Maßnahme eine Bezirksrotation im Gerichtsvollzieherdienst einzuführen.

9.2.3 Sachbearbeitung

Die Geschäftsführung jedes Gerichtsvollziehers wurde jährlich mehrfach nach einem standardisierten Katalog durch die Bezirks- und Innenrevision des Oberlandesgerichts Frankfurt geprüft. Stichprobenartige Auswertungen ergaben Beanstandungsquoten in der Kassenführung von bis zu 70 Prozent. In rund jeder dritten Akte wurde die Sachbearbeitung z. B. aufgrund fehlerhafter Kostenrechnungen, unzureichender Protokollierungen oder Verzögerung bemängelt. Räumungsverfahren und Speditionsrechnungen waren in vielen Fällen durch Mängel in der Aktenführung und fehlende oder unleserlich dokumentierte Sachverhalte nicht oder nicht vollständig nachvollziehbar.

Die Zahl der Beanstandungen zu Kassen- und Sonderaktenprüfungen sowie der intransparenten Räumungsverfahren war insgesamt zu hoch. Daher empfahl der Rechnungshof, Gründe zu analysieren und Maßnahmen zu ergreifen, die zu einer qualitativ besseren Sachbearbeitung beitragen.

9.2.4 Geschäftsbelastung

Die Belastungsquote der Gerichtsvollzieher ermittelte sich aus der Anzahl der Aufträge im Jahr. Die durchschnittliche Belastungsquote der Gerichtsvollzieher in Hessen sank von rd. 124 Prozent im Jahr 2018 auf rd. 96 Prozent im Jahr 2022. Die individuelle Belastungsquote einzelner Gerichtsvollzieher überstieg den durchschnittlichen Wert teilweise um ein Mehrfaches. So erreichten einzelne Gerichtsvollzieher im Zeitraum 2018 bis 2021 Quoten von über

200 Prozent und einmal über 300 Prozent. Das Oberlandesgericht empfahl dem zuständigen Amtsgericht mehrfach vergeblich, für Abhilfe zu sorgen.

Hohe Belastungsquoten einzelner Gerichtsvollzieher tangieren den Arbeits- und Gesundheitsschutz. Der Rechnungshof bezweifelte, dass bei einer Verdreifachung der üblichen Belastungsquote eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung möglich wäre und empfahl, hohe Belastungsquoten durch zügige Änderung der Geschäftsverteilung zu vermeiden.

9.3 Stellungnahme des Ministeriums

In Bezug auf die verpflichtende Einführung des Hessen-PCs teilte das Justizministerium mit, eine Prüfung zur Machbarkeit, zeitlichen Planung sowie Kostenwirkung durchführen zu wollen. Die bestehenden technischen Defizite möchte das Justizministerium zunächst durch organisatorische Maßnahmen kompensieren. Dazu sollen neue Regelungen das IT-Sicherheitsniveau bei den Gerichtsvollziehern erhöhen.

Das Justizministerium teilte mit, es habe im Geschäftsbereich diejenigen Dienststellen aufgefordert, die bislang noch keine Dokumentation der besonders gefährdeten Arbeitsgebiete erstellt haben, diese abzuschließen. Im Rahmen des Bemerkungsverfahrens erklärte es, dass dies nur noch ein Amtsgericht betreffe. Der personalwirtschaftlichen Maßnahme einer Bezirksrotation im Gerichtsvollzieherdienst vermochte das Justizministerium nicht zu entsprechen, weil sich hierdurch nur die Zuständigkeit gegenüber Schuldnern ändere. Von diesen gehe kein erhöhtes Risiko für Bestechungsversuche aus. Zudem bedeute die Bezirksrotation einen Mehraufwand für Gerichtsvollzieher sowie für die Justizverwaltung. Es wies darauf hin, dass Gerichtsvollzieher in ihrer täglichen Arbeit in erheblichem Umfang von ihrer Orts- und Personenkenntnis, nicht zuletzt unter dem Aspekt des Eigenschutzes, profitieren. Im Rahmen des Bemerkungsverfahrens teilte das Justizministerium mit, dass der Präsident des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main um eingehende und umfassende Abwägung und Prüfung hinsichtlich der vorgeschlagenen Einführung einer Bezirksrotation zur Korruptionsprävention und Vorlage eines Berichts bis spätestens 15. September 2024 gebeten wurde.

Die Anmerkungen zu Mängeln in der Kassen- und Aktenführung sowie Sachbearbeitung teilte das Justizministerium. Im Austausch mit dem Präsidenten

des Oberlandesgerichts, dem die Geschäftsprüfung obliege, sei beabsichtigt, Lösungsvorschläge zu erarbeiten bzw. zu prüfen, wie Abhilfe geschaffen werden kann.

Um eine andauernde, weit überdurchschnittliche Belastung einzelner Gerichtsvollzieher zu vermeiden, sei der Präsident des Oberlandesgerichts gebeten worden, geeignete Maßnahmen zu einem Ausgleich der Belastung zu ergreifen und bis spätestens 15. September 2024 zu berichten.

9.4 Schlussbemerkung

Organisatorische Regelungen insbesondere zur Informationssicherheit sind bereits z. B. in der Leitlinie zur Informationssicherheit der hessischen Justiz oder in den Ausführungsbestimmungen zur Nutzung von EDV-Technik im Gerichtsvollzieherbüro getroffen. Darüber hinaus müssen solche Vorgaben auf Umsetzung überprüft werden. Dies würde eine regelmäßige Vor-Ort-Kontrolle der rd. 300 Gerichtsvollzieher bedeuten. So wäre beispielsweise in jedem Einzelfall die Aktualität der Softwareupdates, die fehlerfreie Konfiguration der Firewall und die Einhaltung der Passwortvorgaben zu kontrollieren. Dies sieht der Rechnungshof als nicht praktikabel und unwirtschaftlich an. Daher bleibt er bei seiner Empfehlung.

Hinsichtlich der Bezirksrotation teilt der Rechnungshof die vom Justizministerium vertretene Auffassung nicht. Es ist nicht nachvollziehbar, warum ein erhöhtes Risiko durch Schuldner als unwahrscheinlicher Fall begründet wird. So sind dolose Handlungen, z. B. Absprachen zwischen der Schuldnerseite und dem Gerichtsvollzieher zum Nachteil der Gläubigerseite im Pfändungsfall, denkbar. Der Mehraufwand einer Rotation ist im Interesse der Risikominimierung bei besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten mit hohem Risikopotenzial hinzunehmen. Besonders zu beachtende Orts- und Personenkenntnisse sind ohnehin aktenkundig zu machen und können bei einer Bezirksrotation weitergegeben werden. Daher bleibt der Rechnungshof bei seiner Empfehlung.

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Justizministeriums, weitestgehend seine Empfehlungen aufzugreifen.

Einzelplan 09: Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

10 Ausgewählte Aspekte der Errichtung von Windkraftanlagen

Kapitel 09 22

Der Rechnungshof kritisierte die Berechnung der naturschutzrechtlichen Kompensation bei der Errichtung von Windkraftanlagen (WKA). Er machte ferner Vorschläge zur Entbürokratisierung bei der Bewertung des Eingriffs in das Landschaftsbild.

Der Rechnungshof sah Risiken hinsichtlich des Rückbaus der WKA. Die festgesetzten Sicherheitsleistungen schätzte er als zu gering ein. Zudem waren sie überwiegend nicht auf den zutreffenden Gläubiger ausgestellt.

10.1 Ausgangslage

Anfang 2022 waren in Hessen 1.147 WKA in Betrieb. Weitere 467 Anlagen befanden sich im Genehmigungsverfahren. Der Bau einer WKA brachte einen dauerhaften Flächenverbrauch von rd. einem halben Hektar und eine maßgebliche Veränderung des Landschaftsbilds mit sich.

Die Errichtung einer WKA mit einer Höhe von mehr als 50 Metern bedurfte seit 2005 einer Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz. Das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren hatte Konzentrationswirkung. Das bedeutete, dass die sonstigen, für den Betrieb der Anlage/n erforderlichen Genehmigungen im Zuge dieses Verfahrens mitgeprüft und beschieden wurden. Es schloss u. a. die Genehmigungen nach Naturschutz- und Baurecht ein. Zuständig für Genehmigungen waren die Regierungspräsidien.

Die Errichtung von WKA als bauliche Anlagen stellte nach dem Bundesnaturschutzgesetz auch einen Eingriff in das Schutzgut Boden und in das Landschaftsbild dar. Der Eingriff in den Boden war durch entsprechende Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen oder zu ersetzen. War eine solche Realkompensation nicht möglich, war ein Ersatzgeld zu erheben. Eine Realkompensation des Eingriffs in das Landschaftsbild war angesichts der gängigen Bauhöhen von WKA grundsätzlich nicht möglich, so dass hier regelmäßig ein Ersatzgeld zu erheben war.

Die naturschutzrechtliche Bewertung der Eingriffe in den Boden und in das Landschaftsbild war in der Kompensationsverordnung (KV) geregelt. Der Kompensationsumfang für den Eingriff in den Boden wurde nach dem so genannten Biotopwertverfahren ermittelt. Vereinfacht dargestellt, handelte es sich hierbei um eine Gegenüberstellung des naturschutzfachlichen Wertes der Fläche vor und nach dem Eingriff. Die Gegenüberstellung erfolgte anhand standardisierter Wertpunkte je m² Fläche. Ein Biotopwertdefizit war durch den Verursacher real zu kompensieren oder wurde in ein zu zahlendes Ersatzgeld umgerechnet. Für den Eingriff in das Landschaftsbild sah die KV die Erhebung des bereits erwähnten Ersatzgeldes vor.

Für den Bau von WKA im Außenbereich sah das Baurecht als Genehmigungsvoraussetzung die Abgabe einer Verpflichtungserklärung vor, die Anlage nach dauerhafter Aufgabe der Nutzung zurückzubauen und die Bodenversiegelungen zu beseitigen. Weiterhin sollte die Genehmigungsbehörde die Einhaltung der Rückbauverpflichtung in geeigneter Weise sicherstellen.

Der Rechnungshof prüfte u. a. die Ermittlung der Kompensationsumfänge und der Ersatzgelder hinsichtlich der Eingriffe in den Boden und in das Landschaftsbild sowie die Einhaltung der zuvor beschriebenen baurechtlichen Vorgaben. Insgesamt untersuchte er Genehmigungen von 241 WKA aus dem Zeitraum 2008 bis 2022.

10.2 Prüfungsergebnisse

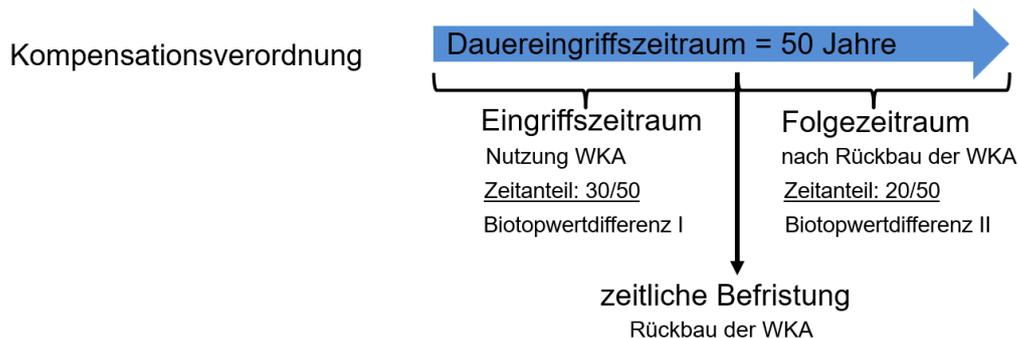
10.2.1 Kompensationsumfang Schutzgut Boden

Bei der Ermittlung des Kompensationsumfangs war nach der KV zwischen einem dauerhaften und einem zeitlich befristeten Eingriff zu unterscheiden. Der Eingriff galt als befristet, wenn er nach spätestens 50 Jahren beendet wurde. Umgekehrt galt ein Eingriff, der länger als 50 Jahre andauerte, als Dauereingriff. Die Berechnungsmethodik der KV basierte grundsätzlich auf der Annahme eines dauerhaften Eingriffs.

WKA wurden häufig für 25 oder 30 Jahre genehmigt. Bei Eingriffen für den befristeten Betrieb von WKA sah die KV zwei Berechnungsschritte mit der Folge vor, dass am Ende rechnerisch ein dauerhafter Eingriff betrachtet wurde. Zuerst wurde die Biotopwertdifferenz während der Eingriffszeit ermittelt. Hierzu wurde

der naturschutzfachliche Wert des Bodens nach dem Bau dem Wert vor dem Bau der WKA gegenübergestellt. In einem zweiten Schritt wurde der Folgezeitraum nach Beendigung des Eingriffs bewertet. Dabei wurde der Wert des Bodens der beabsichtigten Folgenutzung ebenfalls mit dem Wert vor dem Bau gegenübergestellt. Anschließend wurden die beiden Biotopwertdifferenzen nach dem jeweiligen Zeitanteil gewichtet.

Abbildung 10-1: Kompensationsumfang bei befristeten Eingriffen



Der Rechnungshof stellte fest, dass die beiden Biotopwertdifferenzen miteinander verrechnet wurden mit der Folge, dass sich aufgrund der Bewertung des Folgezeitraums in einer Reihe von Verfahren die zu leistende Kompensation verringerte.

Eine Verrechnung ließ sich nicht unmittelbar aus der KV ableiten. Der Rechnungshof hielt es nicht für zielführend, beabsichtigte Kompensationsmaßnahmen bereits 25 oder 30 Jahre vor Beginn der tatsächlichen Umsetzung in die Berechnung einzubeziehen. Er hielt es insbesondere für nicht zielführend, den Wert und den Erfolg der geplanten Maßnahmen bereits Jahrzehnte vor Umsetzungsbeginn zu bestimmen. Denkbare fachliche Änderungen der KV innerhalb dieses langen Zeitraums trugen ebenfalls zu dieser Einschätzung bei.

Auch aus verwaltungstechnischen Gründen hielt der Rechnungshof diese Vorgehensweise nicht für sinnvoll. Die Umsetzung der beabsichtigten Maßnahmen im Folgezeitraum sollte kontrolliert werden. Bei einer Genehmigungsdauer von 30 Jahren würde die regelmäßige Aktenaufbewahrungsfrist zum Kontrollzeitpunkt abgelaufen sein. Es bestünde somit das Risiko, dass die Kenntnisse über die beabsichtigten Maßnahmen nicht mehr aktenkundig wären.

Der Rechnungshof regte an, die entsprechende Bewertung des Folgezeitraums standardisiert mit dem Zustand während des Eingriffs vorzunehmen. Eine

mögliche naturschutzfachliche Aufwertung nach dem Rückbau der WKA könnte dann separat bewertet werden.

10.2.2 Landschaftsbild

Für die Bewertung des Landschaftsbilds als Sonderfall von Eingriffen durch Masten sah die KV ein Wertstufenmodell vor. In diesem wurde die naturschutzfachliche Wertigkeit der Landschaft in vier Wertstufen eingeteilt und in der KV beschrieben.

Zur Ermittlung des Ersatzgeldes wurde für jede WKA eine sogenannte Wirkzone berechnet (Radius der 15-fachen Gesamthöhe um den Standort der WKA). Diese Fläche sollte pauschaliert die Wirkung der WKA auf die Landschaft abbilden. Anschließend wurde diese Fläche den darin liegenden Wertstufen der Landschaft zugeordnet. Das Ersatzgeld wurde auf Grundlage der Zuordnung berechnet. Der beschriebene Vorgang war Teil der einzureichenden Genehmigungsunterlagen. Die erforderliche Unterscheidung zwischen einem dauerhaften und einem zeitlich befristeten Eingriff führte bei der Bewertung des Landschaftsbilds zu einer anteiligen Erhebung des Ersatzgeldes für die Dauer des genehmigten Eingriffs.

Die Kriterien zur Einordnung in die Wertstufen ließen Raum für subjektive und interessengeleitete Einschätzungen. Zudem verursachte die umfangreiche Beschreibung des Landschaftsbilds in den Antragsunterlagen einen hohen Verwaltungsaufwand.

Der Rechnungshof empfahl daher die Einführung einer verbindlichen landesweiten digitalen Wertstufenkarte. Diese sollte behördlich erstellt und in angemessenen Abständen aktualisiert werden. Dadurch würde der Aufwand für die Bewertung der Landschaft deutlich reduziert, ein einheitliches transparentes Verwaltungshandeln sichergestellt und somit ein Beitrag zur Entbürokratisierung geleistet. Nordrhein-Westfalen nutzte ein vergleichbares Verfahren seit 2018.

10.2.3 Dauereingriffszeitraum

Ursächlich für die erforderliche Unterscheidung zwischen einem dauerhaften und einem zeitlich befristeten Eingriff war die Tatsache, dass die Genehmigungsdauer der WKA kleiner sein konnte als der in der KV fingierte Dauerein-

griffszeitraum. Dieser hatte im Laufe der Zeit durch den Verordnungsgeber verschiedene Anpassungen erfahren. Bis 2005 hatte er 30 Jahre betragen, danach 100 Jahre und ab 2018 noch 50 Jahre. Die Länge des fingierten Dauereingriffszeitraums hatte u. a. gravierenden Einfluss auf den Kompensationsumfang bei einem Eingriff in das Schutzgut Boden:

Tabelle 10-1: Kompensationsumfang in Abhängigkeit vom Dauereingriffszeitraum

Genehmigungsdauer in Jahren	30	30
Dauereingriffszeitraum	100	50
Biotopwertdifferenz I	-300.000	-300.000
Zeitanteil Biotopwertdifferenz I	30/100	30/50
maßgebende Biotopwertdifferenz I	-90.000	-180.000
Biotopwertdifferenz II	-50.000	-50.000
Zeitanteil Biotopwertdifferenz II	70/100	20/50
maßgebende Biotopwertdifferenz II	-35.000	-20.000
bisher verrechneter Kompensationsumfang gesamt	-125.000	-200.000

Die Verkürzung des Dauereingriffszeitraums führte – bei sonst gleichem Sachverhalt – rechnerisch zur Erhöhung des Kompensationsbedarfs. Fachliche Gründe für die Anpassungen des Dauereingriffszeitraums waren für den Rechnungshof nicht ersichtlich. Er regte daher an, die Dauer des fingierten Dauereingriffszeitraum fachlich zu begründen und zu überdenken.

10.2.4 Rückbauverpflichtung

Für die Errichtung von WKA im Außenbereich sah das Baugesetzbuch (BauGB) als Genehmigungsvoraussetzung die Abgabe einer Verpflichtungserklärung vor, die Anlage nach dauerhafter Aufgabe der Nutzung zurückzubauen und die Bodenversiegelungen zu beseitigen.

Dementsprechend durfte nach den gemeinsamen Erlassen des Umwelt- und des Wirtschaftsministeriums aus 2011 und 2019 für im Außenbereich zu errichtende WKA eine Genehmigung nur erteilt werden, wenn eine solche Verpflichtungserklärung vorlag. Die Erlasse enthielten hierzu Musterformulierungen. Diese sahen u. a. Angaben vor zu

- Typ,
- Höhe,

- Rotordurchmesser und
- Standort.

Der Standort war anzugeben mit der Gemeinde, der Gemarkung, der Flurnummer sowie dem Flurstück. Weiterhin sahen die Musterformulierungen vor, die Zeitspanne für den Rückbau und die Beseitigung der Bodenversiegelung zu bestimmen.

Die geprüften Verpflichtungserklärungen entsprachen häufig nicht den vorgesehenen Mustern. Einige enthielten weder Angaben zum Anlagentyp noch zum Standort der Anlage. Bei anderen fehlten Angaben zur Zeitspanne des Rückbaus. Die Übrigen wiesen eine Spanne von sechs Monaten bis zu zwei Jahren aus.

Die Verwendung unterschiedlicher Verpflichtungserklärungen und unterschiedlicher Zeitangaben zum Rückbau der WKA führte zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand. Weiterhin war es nach Auffassung des Rechnungshofs notwendig, dass sich die zurückzubauenden WKA eindeutig identifizieren lassen. Hierzu wäre die Angabe des Anlagentyps, des jeweiligen Standorts und die Markierung in einem Lageplan erforderlich gewesen.

Der Rechnungshof regte daher an, die Verpflichtungserklärung gemäß Muster sowie einen Lageplan als verbindliche Unterlagen einzufordern. Gleichzeitig sollte in dem Muster eine einheitliche Zeitspanne zum Rückbau der Anlage vorgegeben werden.

10.2.5 Sicherheitsleistungen

Nach BauGB sollte die Genehmigungsbehörde durch eine nach Landesrecht vorgesehene Baulast oder in anderer Weise die Einhaltung der Rückbauverpflichtung sicherstellen. Die Behörde sollte somit die Erteilung der Genehmigung von einem geeigneten Mittel abhängig machen, das die Finanzierung der Rückbaukosten gewährleistete.

Nach Erlass aus 2011 konnte die Sicherheitsleistung durch die in § 232 BGB genannten Arten oder durch gleichwertige Sicherungsmittel, die zur Erfüllung des Sicherungszwecks geeignet waren, erbracht werden. In Betracht kamen in erster Linie die unbedingte und unbefristete, selbstschuldnerische

- Bank-,

- Versicherungs-,
- Kautions- oder
- Konzernbürgschaft auf erstes Anfordern.

Der Erlass aus 2019 führte zur Durchsetzung der Rückbauverpflichtung aus, dass die untere Baubehörde den Rückbau durch eine bauaufsichtliche Beseitigungsverfügung nach der Hessischen Bauordnung anordnen und diese im Wege einer Ersatzvornahme auch vollstrecken könne. Im Falle der Zahlungsunfähigkeit des Betreibers könne die untere Baubehörde für die Begleichung der Kosten der Ersatzvornahme auf die Sicherheitsleistung zurückgreifen. Die untersuchten Sicherheitsleistungen waren überwiegend auf die Regierungspräsidien als Gläubiger ausgestellt.

Nach Auffassung des Rechnungshofs kann die untere Baubehörde in den Fällen, in denen die Sicherheitsleistung nicht auf sie ausgestellt wurde, nicht zum Ausgleich der Rückbaukosten darauf zurückgreifen.

Bei einem Betreiberwechsel erlischt die durch den vorherigen Betreiber eingereichte Bankbürgschaft und ein eventueller Rückbau wäre finanziell nicht mehr abgesichert. Auf Anfrage teilten Umwelt- und Wirtschaftsministerium mit, dass ein regelmäßiger Abgleich, ob die Betreiberdaten noch richtig seien, nicht stattfinde.

In dem fehlenden regelmäßigen Abgleich sah der Rechnungshof ein Risiko. Für auf landeseigener Fläche errichtete WKA bestand zusätzlich das Risiko, dass bei einem Ausfall der Sicherheitsleistung das Land als Grundstückseigentümer Adressat einer Beseitigungsverfügung werden könnte.

Der Rechnungshof bat um Klärung der Fälle, in denen nicht die untere Baubehörde Gläubigerin der Sicherheitsleistung war. Er empfahl, in regelmäßigen Zeitabständen Betreiberwechsel abzufragen.

Die Höhe der Sicherheitsleistung ermittelte sich seit 2013 durch die Formel:

$$\text{Nabenhöhe der WKA (m)} \times 1.000 \text{ Euro.}$$

Nach Auskunft von Umwelt- und Wirtschaftsministerium seien in dieser Berechnungsformel Kostenschwankungen oder Inflationsraten nicht berücksichtigt. Dies sei auch nicht erforderlich.

Für 34 untersuchte WKA waren die Sicherheitsleistungen im Zuge der Antragstellung auf Basis von Kostenschätzungen ermittelt worden. Auf dieser Grundlage ließen sich durchschnittliche Rückbaukosten von 1.293 Euro je Meter Nabenhöhe ermitteln. Den Ansatz von 1.000 Euro je Meter Nabenhöhe der WKA sah der Rechnungshof daher als zu gering an.

Er empfahl, den im Erlass genannten Wert von 1.000 Euro je Meter Nabenhöhe zu überprüfen.

10.3 Stellungnahme der Ministerien

Das Landwirtschaftsministerium teilte mit, im Hinblick auf die Bewertung der „fiktiven beabsichtigten Folgenutzung“ könne dem Vorschlag des Rechnungshofs gefolgt werden. Dies werde durch einen Erlass klargestellt und bei der Novellierung der KV im Jahr 2026 berücksichtigt.

Die Reduktion des Dauereingriffszeitraums von 100 auf 50 Jahre sei nicht naturschutzfachlich begründet. Vielmehr sollten dadurch rechtliche Risiken verringert werden. Eine Festlegung des Dauereingriffszeitraums allein auf Grundlage naturschutzfachlicher Erwägungen sei nicht ohne weiteres möglich. Eine Änderung sei derzeit nicht geplant.

Der Vorschlag, eine landesweite Wertstufenkarte für den Eingriff in das Landschaftsbild zu erstellen, werde unterstützt. Das Hessische Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie werde entsprechend angefragt. Alternativ wäre auch eine externe Beauftragung denkbar.

Die Anregung, die Verpflichtungserklärung zum Rückbau gemäß Muster sowie einen Lageplan als verbindliche Antragsunterlagen anzufordern, sei nachvollziehbar und werde grundsätzlich befürwortet. Eine Prüfung und Umsetzung würden in Aussicht gestellt.

Für den Vollzug der Rückbauverpflichtung sei die untere Baubehörde zuständig, so dass die Sicherheitsleistung zu ihren Gunsten hinterlegt sein muss.

Der Anspruch auf Erstattung der Kosten für die Ersatzvornahme des Rückbaus sei derzeit bei den bis 2019 erteilten Genehmigungen oft nicht abgesichert. Bislang gäbe es in Hessen erst einen Fall, in dem der Rückbau nicht vom Anlagenbetreiber selbst vorgenommen worden sei. Im Zuge eines Betreiber-

wechsels würden die Betreiber aufgefordert, die Sicherheitsleistung zu Gunsten der unteren Baubehörde zu bestellen. Ob es notwendig und mit vertretbarem Verwaltungsaufwand leistbar sei, alle Betreiber unabhängig von einem Betreiberwechsel anzuschreiben, könne erst in zwei Jahren beurteilt werden.

Um landesweit eine einheitliche Umsetzungspraxis zu erzielen, gebe der Erlass eine Formel zur Berechnung der Höhe der Sicherheitsleistung vor. Das Oberverwaltungsgericht Lüneburg habe allerdings mit Beschluss aus 2022 entschieden, dass diese Berechnungsmethode eine ungeeignete Grundlage für eine rechtmäßige Kostenschätzung der Sicherheitsleistung sei, weil die Formel keine Kostensteigerung berücksichtige. Auch der Hessische Verwaltungsgeschichtshof habe in einem Beschluss aus 2023 Zweifel an der Pauschalierung geäußert. In Anbetracht der Rechtsprechung bereite Niedersachsen derzeit die Vergabe eines Gutachtens vor, das vom Wirtschaftsministerium begleitet werde. Damit solle eine rechtssichere und praxisgerechte Berechnungsmethode gefunden werden. Die Beauftragung des Gutachtens sei im Frühjahr 2024 geplant.

10.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Aussagen von Landwirtschafts- und Wirtschaftsministerium, seinen Empfehlungen zu folgen, sie zu prüfen und zu unterstützen. Die Stellungnahme lässt jedoch zum Teil offen, wann dies in Angriff genommen werden soll.

Hinsichtlich der Verpflichtungserklärung zum Rückbau hält er es weiterhin für erforderlich, in der Mustervorlage eine einheitliche Zeitspanne zum Rückbau der Anlage zu benennen. Auch hält es der Rechnungshof für sinnvoll, unabhängig von einem Betreiberwechsel, alle Sicherheitsleistungen zu ändern, in denen nicht die untere Baubehörde als Gläubigerin benannt wird. Bis eine rechtssichere Berechnungsmethode gefunden wurde, sollten in den neu erteilten Genehmigungen Vorkehrungen getroffen werden, die eine nachträgliche Änderung der Höhe der Sicherheitsleistung ermöglichen.

Einzelplan 15: Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

11 100 Millionen Euro vom Land – Konnte die von Behring-Röntgen-Stiftung ihre Ziele erreichen?

Kapitel 15 02 des Landeshaushaltsplans des Jahres 2006

Bei einer Vermögensstiftung ist das Grundstockvermögen gesetzlich in seinem Wert ungeschmälert zu erhalten. Offen bleibt die Verpflichtung zur realen oder nominalen Kapitalerhaltung. Das Kuratorium der Stiftung hatte sich 2008 allerdings auf den realen Kapitalerhalt verständigt.

Der von Behring-Röntgen-Stiftung (vBRS) gelang im Prüfungszeitraum der nominale Kapitalerhalt ihres Grundstockvermögens von 100 Mio. Euro. Den realen Kapitalerhalt erreichte sie nicht. Es ergab sich eine Lücke von rd. 37 Mio. Euro zum realen Kapitalerhalt.

Die Stiftung setzte sich zum 1. Januar 2023 ein jährliches Ertragsziel von 2,5 Mio. Euro. Im Zeitraum 2020 bis 2023 erreichten die Erträge mit einem Wert von 1,1 Mio. Euro bis 1,3 Mio. Euro etwa die Hälfte des gesteckten Ziels. Bei Gründung der Stiftung waren Mittel von 4 Mio. Euro pro Jahr zur Förderung von Forschung und Lehre angestrebt worden.

Um den Stiftungszweck dauerhaft und wertgleich zu erfüllen, bedarf es nach Auffassung des Rechnungshofs eines realen Kapitalerhalts. Dieser ist ohne nennenswerte zusätzliche Erbschaften, Spenden oder sonstige Zuwendungen nicht zu erreichen.

11.1 Ausgangslage

Das Land hatte im Jahr 2006 die von Behring-Röntgen-Stiftung (vBRS) als rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts mit Sitz in Marburg errichtet und mit einem Barvermögen von 100 Mio. Euro ausgestattet. Die veranschlagten Haushaltsmittel stammten aus dem Verkaufserlös im Rahmen der Privatisierung des Universitätsklinikums Gießen und Marburg. Stiftungszweck ist die Förderung der Forschung und Lehre im Bereich Medizin an der Justus-Liebig-Universität Gießen und an der Philipps-Universität Marburg. In seinen Bemerkungen 2014 hatte der Rechnungshof festgestellt, dass die Stiftung ihre Ziele nicht im erwarteten Umfang erreicht hatte. Kapitalerträge und Förderausgaben

blieben deutlich unter dem angestrebten Niveau. Das Grundstockvermögen konnte in seinem realen Wert nicht erhalten werden. Seine erneute Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung erstreckte er auf den Zeitraum von 2018 bis 2023.

11.2 Prüfungsergebnisse

11.2.1 Erhalt des Grundstockvermögens

Das Grundstockvermögen ist gesetzlich in seinem Wert ungeschmälert zu erhalten. Offen bleibt die Verpflichtung zur realen oder nominalen Kapitalerhaltung.

Das Kuratorium der Stiftung hatte am 4. Dezember 2008 festgestellt, dass das Grundstockvermögen real zu erhalten sei. Nach der seit 2024 geltenden Stiftungsverfassung hat die vBRS das Grundstockvermögen nominal zu erhalten. Die Stiftung legte ihr Vermögen in Fonds an. Der Rechnungshof untersuchte, inwieweit der Erhalt des Grundstockvermögens gelang.

Tabelle 11-1: Erhalt des Grundstockvermögens

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Grundstockvermögen der vBRS (Tsd. €)	100.000	100.000	100.000	100.000	100.050	100.050
Verbraucherpreisindex (2006 = 82,8)	98,1	99,5	100,0	103,1	110,2	116,7
real zu erhaltendes Vermögen (Tsd. €)	118.478	120.169	120.773	124.517	133.142	141.013
Eigenkapital der vBRS (Tsd. €)	107.858	109.735	104.709	107.123	106.887	106.972
stille Reserven / stille Lasten (-) (Tsd. €)	-2.891	-1.705	-966	-144	-6.533	-2.872
<i>Kurswert der Wertpapiere</i> (Tsd. €)	<i>104.107</i>	<i>106.396</i>	<i>102.427</i>	<i>105.316</i>	<i>98.320</i>	<i>101.981</i>
<i>./. Buchwert der Wertpapiere</i> (Tsd. €)	<i>106.998</i>	<i>108.101</i>	<i>103.393</i>	<i>105.460</i>	<i>104.853</i>	<i>104.853</i>
Reinvermögen zu Kurswerten (Tsd. €)	104.967	108.030	103.743	106.979	100.354	104.100
Differenz (Tsd. €)	-13.511	-12.139	-17.030	-17.538	-32.788	-36.913

Quelle: Berichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse der vBRS, https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/_inhalt.html#_zfipq1nwq (abgerufen am 2. April 2024), eigene Darstellung.

Der nominale Kapitalerhalt ist im Prüfungszeitraum erreicht worden. Das Reinvermögen zu Kurswerten überstieg im Prüfungszeitraum den nominalen Wert

des Grundstockvermögens um bis zu rd. 8 Mio. Euro (in 2019). In 2022 betrug die Differenz 354.000 Euro (rd. 0,3 Prozent).

Die Lücke zwischen Reinvermögen zu Kurswerten und real zu erhaltendem Grundstockvermögen stieg seit 2020 in jedem Jahr an. Betrug die Differenz in 2019 rd. 12,1 Mio. Euro, belief sie sich in 2023 auf rd. 36,9 Mio. Euro. Damit lag das Reinvermögen zu Kurswerten etwa 25 Prozent unter dem real zu erhaltenden Grundstockvermögen. Im Jahr 2012 belief sich der Differenzbetrag noch auf rd. 8 Mio. Euro (7,3 Prozent).

11.2.2 Ertragsquote

Die vBRS nahm in die zum 1. Januar 2023 in Kraft getretene Anlagerichtlinie ein Ertragsziel von 2,5 Prozent des Stiftungskapitals auf (jährlicher Ertrag nach Kosten). Die Bundesbank prognostizierte im März 2022 eine Inflationsrate für 2023 in Deutschland von bis zu 5 Prozent. Für 2024 ging sie von einem Anstieg der Verbraucherpreise von 2,7 Prozent aus. Der Rechnungshof ermittelte die Ertragsquote aus der Anlage des Stiftungsvermögens:

Tabelle 11-2: Ertragsquoten

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fondausschüttung vor Gebühren (Tsd. €)	2.580	2.528	1.704	1.493	1.753	22.739
Gebühren (Tsd. €)	310	324	361	311	363	215 ²⁵
Fondausschüttung nach Gebühren (Tsd. €)	2.270	2.204	1.343	1.182	1.390	1.215
Kosten Vermögensverwaltung (Tsd. €)	67	65	65	60	113	43
Überschuss (Tsd. €)	2.203	2.139	1.278	1.122	1.277	1.172
Grundstockvermögen (Tsd. €)	100.000	100.000	100.000	100.000	100.050	100.050
Ertragsquote (Prozent)	2,2	2,1	1,3	1,1	1,3	1,2

Quelle: Summen- und Saldenlisten der vBRS, eigene Darstellung.

Der Überschuss der Einnahmen aus den Anlagen der Wertpapiere über die Ausgaben lag in 2018 (2019) bei rd. 2,2 Mio. Euro (rd. 2,1 Mio. Euro). Im Zeitraum 2020 bis 2023 lagen die Überschüsse zwischen rd. 1,1 Mio. Euro und rd. 1,3 Mio. Euro. Im Ergebnis betrug die Ertragsquote in 2018 (2019) 2,2 Prozent

²⁵ Einschließlich Asset Management Gebühr i. H. v. rd. 169 Tsd. Euro.

(2,1 Prozent), im Zeitraum 2020 bis 2023 zwischen 1,1 Prozent und 1,3 Prozent.

11.2.3 Auszahlung von Fördermitteln

Im Prüfungszeitraum beliefen sich die an die Medizinfachbereiche der Universitäten Gießen und Marburg ausgezahlten Mittel für Projektförderungen im Durchschnitt auf 1,3 Mio. Euro pro Jahr. Bei Gründung der Stiftung erwartete die Landesregierung, dass den medizinischen Fachbereichen jährlich mindestens 4 Mio. Euro aus den Erträgen der vBRS ausgereicht würden.

11.2.4 Fundraising

Die vBRS erhielt im Prüfungszeitraum Spenden von durchschnittlich

rd. 160.000 Euro pro Jahr. Berücksichtigt wurde dabei eine im Jahr 2021 erhaltene Spende in Höhe von rd. 813.000 Euro, die in der Gesamtbetrachtung einmalig war. Ohne diesen „Sondereffekt“ betragen die durchschnittlich eingeworbenen Spenden rd. 7.000 Euro pro Jahr.

11.3 Bewertung

Um den Stiftungszweck dauerhaft und wertgleich zu erfüllen, bedarf es nach Auffassung des Rechnungshofs eines realen Kapitalerhalts. Dies hatte er bereits in der Bemerkung 2014 festgestellt.

Grundsätzlich ist zum realen Kapitalerhalt entsprechend der Höhe der Inflation zusätzliches Vermögen zu bilden, dessen Erträge den Stiftungszweck sichern. Auch bei erfolgreicher Vermögensverwaltung ist dies ohne nennenswerte zusätzliche Erbschaften, Spenden oder sonstige Zuwendungen Dritter, die der Kapitalrücklage der Stiftung zugeführt werden können, nicht zu gewährleisten. Der vBRS gelang es nicht, den realen Wert ihres Grundstockvermögens zu erhalten. Dies ist auf absehbare Zeit nicht zu erreichen. Das Ertragsziel von 2,5 Prozent lag unterhalb des Anstiegs der Verbraucherpreise und ist für den realen Kapitalerhalt ungeeignet. In 2022 hatte das Reinvermögen zu Kurswerten den nominalen Kapitalwert nur knapp überschritten.

Zur Annäherung des Reinvermögens zu Kurswerten an den realen Wert des Grundstockvermögens empfahl der Rechnungshof, die vorsichtige

Ausschüttungspolitik beizubehalten und die Rücklagenbildung in der gesetzlich zulässigen Höhe auszuschöpfen. Dies schließt auch die Thesaurierung von Umschichtungsgewinnen ein, z. B. aus dem Verkauf von Fondanteilen zu einem höheren Wert als dem Buchwert.

Angesichts der geringen Ertragsquoten sah der Rechnungshof jährliche substanzielle Ausschüttungen zur Verwirklichung des Stiftungszwecks als gefährdet an. Das Förderziel, den medizinischen Fachbereichen jährlich mindestens 4 Mio. Euro aus den Erträgen der vBRS auszureichen, wurde deutlich verfehlt. Der Rechnungshof empfahl deshalb, den realen Wert des Grundstockvermögens zu erhalten. Da dieses Ziel mit der gesetzlich möglichen Rücklagenbildung nach § 62 Abs. 1 Nr. 3 der Abgabenordnung nicht zu erreichen ist, kann die Stiftung ihre Stiftungszwecke auf „Ewigkeit“ nur durch zusätzliche Erbschaften, Spenden oder sonstige Zuwendungen Dritter, die der Kapitalrücklage der Stiftung zugeführt werden können, erfüllen. Deshalb empfahl der Rechnungshof das vorhandene Konzept zur regelmäßigen Mitteleinwerbung weiterzuentwickeln.

Im Vergleich zu der Höhe des Grundstockvermögens und der Summe der jährlichen Fördermittel trugen die Spenden und Vermächtnisse – im Durchschnitt gesehen – nicht wesentlich zur Zweckerfüllung bei. Der Rechnungshof erkannte das Engagement bei der Einwerbung der Großspende an. Er hielt solche Spenden für grundlegend, um den Stiftungszweck nachhaltig erfüllen zu können.

11.4 Stellungnahmen der vBRS und des Innenministeriums

Die vBRS wies darauf hin, dass sie Fördermittel bereitstellen müsse, um den Status der Gemeinnützigkeit nicht zu verlieren. U. a. deshalb werde das Ziel des Erhalts des realen Werts des Grundstockvermögens als nachrangig betrachtet.

Die Stiftung trug ferner vor, dass der Erhalt des realen Werts des Grundstockvermögens nicht nur an den gesetzgeberischen Gegebenheiten scheitere, sondern auch daran, dass im Rahmen einer Satzungsänderung die Festlegung auf den Erhalt des nominalen Kapitalwertes erfolgt sei.

Die Stiftung habe seit ihrer Gründung stets Rücklagen in der gesetzlich zulässigen Höhe gebildet. Dennoch hätten Inflation, wirtschaftliche Unsicherheiten

und Veränderungen am Markt dazu geführt, dass die Schere zwischen Reinvermögen zu Kurswerten und dem real zu erhaltendem Wert des Grundstockvermögens immer größer wurde.

In der Niedrigzinsphase sei es nicht gelungen, unter Beachtung der geltenden Anlagegrundsätze auskömmliche Renditen zu generieren. Die vBRS habe seit dem Jahr 2022 die Vermögensverwaltung umstrukturiert. Der durchschnittliche Zinscoupon im Depot sei von 0,5 Prozent bis 0,6 Prozent auf weit über 1 Prozent gestiegen.

Das Innenministerium teilte in seiner Eigenschaft als obere Stiftungsaufsicht mit, dass die vBRS das gesetzliche Erfordernis des Erhalts des Grundstockvermögens mit dem nominalen Kapitalerhalt vollständig erfüllt habe. Im Jahr 2014 habe das Innenministerium die Anregung des Rechnungshofs aus einer früheren Prüfung, das Stiftungsrecht um eine reale Kapitalerhaltungspflicht zu erweitern, noch in eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reform des Stiftungsrechts eingebracht. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens sei zwar über den zu fordernden realen Kapitalerhalt diskutiert worden, dieser habe jedoch keinen Eingang in das Bürgerliche Gesetzbuch gefunden. Das Stiftungsrecht enthalte daher weiterhin keine verbindliche Vorgabe, das Grundstockvermögen real zu erhalten, sondern bestimme den nominalen Wert als Mindesterhalt.

11.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof erkennt die Schwierigkeiten an, in Niedrig- bzw. Nullzinsphasen auskömmliche Renditen zu erzielen. Er hält jedoch daran fest, dass die Stiftung ihre Zwecke auf „Ewigkeit“ nur durch den realen Kapitalerhalt gewährleisten kann. Eine entgegenstehende gesetzliche Hürde vermag der Rechnungshof nicht zu erkennen. Die Gründungsverfassung aus dem Jahr 2006 traf hierzu keine Aussage.

Bei Stiftungsgründungen durch das Land sollte der reale Kapitalerhalt in die Satzung aufgenommen werden. Schon bei Stiftungerrichtung muss das Einwerben von Spenden, Erbschaften und sonstigen Zuwendungen Dritter in den Blick genommen werden, um den Stiftungszweck auf „Ewigkeit“ zu erfüllen. Grundsätzlich sind mit öffentlichen Mitteln ausgestattete Stiftungen unwirtschaftlich und erweisen sich als Förderinstrument nach Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs als nicht geeignet.

12 Universitätsklinikum Frankfurt in schwierigen Zeiten!

Kapitel 15 02

Obwohl sich die jährliche Förderung des Landes im Prüfungszeitraum 2017 bis 2022 erheblich erhöhte, war das Universitätsklinikum Frankfurt (UKF) zum Bilanzstichtag 2022 mit 188 Mio. Euro überschuldet. Eine marktwirtschaftliche Ausrichtung der Krankenversorgung entsprechend privat betriebener Krankenhäuser ist für das UKF trotz erheblicher Landesförderung nicht möglich. Dies begründet sich im Wesentlichen durch die Bandbreite der vorzuhaltenden Leistungen sowie durch die Aufgaben in Forschung und Lehre.

12.1 Ausgangslage

Das UKF ist ein Maximalversorger in der Krankenversorgung. Es verfolgt als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke im Sinne der Abgabenordnung. Aufgrund der untrennbaren Verknüpfung von Forschung, Lehre und Krankenversorgung ist das UKF in enger Zusammenarbeit mit der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main (GU) und ihrem Fachbereich Medizin verbunden. Sie bilden gemeinsam die Universitätsmedizin. Soweit das UKF zur Befriedigung seiner Verbindlichkeiten nicht imstande ist, haftet das Land unbeschränkt (Gewährträgerschaft).

Das Land gewährte dem UKF Zuschüsse für Investitionen nach Maßgabe des Landeshaushaltsplans. Neben diesen Zuschüssen leistete der Fachbereich Medizin der GU eine Kostenerstattung an das UKF für entstandene Kosten im Bereich der Forschung und Lehre nach § 15 des Gesetzes für die hessischen Universitätskliniken. Neben diesen Mitteln erhielt das UKF vom Wissenschaftsministerium weitere Zuschüsse.

Das UKF befindet sich im Wettbewerb zu zahlreichen Krankenhäusern im Rhein-Main Gebiet. Allein in Frankfurt am Main wurden in 2020 rd. 720 Krankenhausbetten je 100.000 Einwohner bereitgestellt, verteilt auf 14 Krankenhäuser. Im Vergleich dazu belief sich die Anzahl der Krankenhausbetten je 100.000 Einwohner in Hessen auf 565, bundesweit auf 587.

12.2 Prüfungsergebnisse

12.2.1 Überschuldung

Obwohl sich die Förderung des Landes von 20,5 Mio. Euro in 2017 auf 55,2 Mio. Euro in 2022 erhöhte und zusätzlich in 2022 Corona-Mittel von 47,1 Mio. Euro gewährt wurden, war das UKF zum Bilanzstichtag 2022 mit 188 Mio. Euro überschuldet. Eine bilanzielle Überschuldung liegt vor, wenn die Schulden das Vermögen übersteigen. Die Verbindlichkeiten des UKF beliefen sich zum 31. Dezember 2022 auf rd. 463 Mio. Euro. Der Vorstand sah im Prüfungszeitraum mit Blick auf die Situation am Gesundheitsmarkt geringe Möglichkeiten, aus eigener Kraft substantielle Beiträge für eine Tilgung der Kredite zu leisten. Aufgrund der Gewährträgerschaft des Landes erhielt das UKF seit 2018 erhebliche Sanierungszuschüsse.

12.2.2 Aufsicht

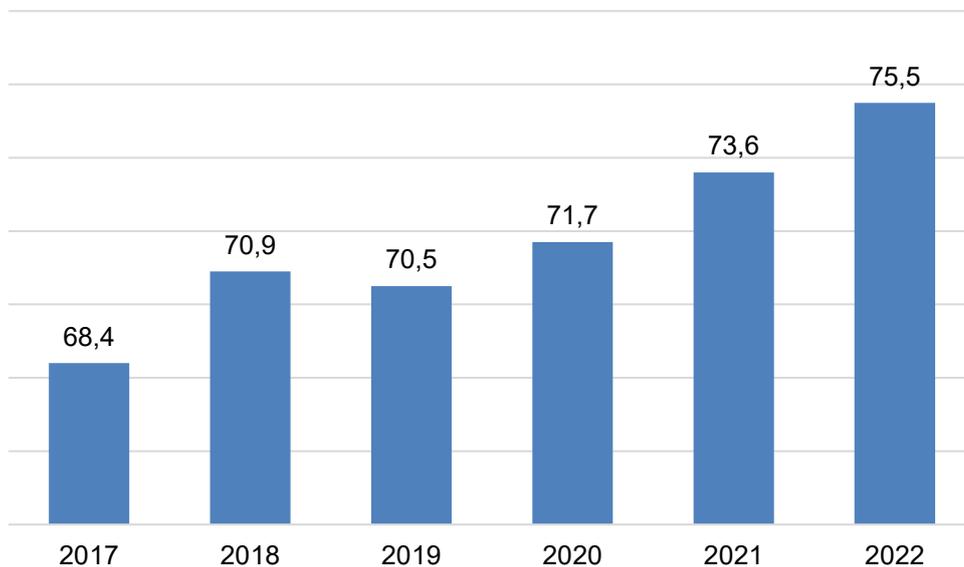
Der Aufsichtsrat des UKF berät und überwacht den Vorstand und übt damit die Kontrollfunktion aus. Er ist zuständig für alle Angelegenheiten, die über die laufende Geschäftsführung hinausgehen. Dem Aufsichtsrat gehören nach § 9 des Gesetzes für die hessischen Universitätskliniken u. a. zwei Vertreterinnen oder Vertreter des Wissenschaftsministeriums an. Im Prüfungszeitraum waren dies die Staatsministerin bzw. der Staatsminister und die Fachabteilungsleitung. Zudem steht das UKF unter der Rechtsaufsicht des Wissenschaftsministeriums. Die Rechtsaufsicht war nach dem Geschäftsverteilungsplan der Fachabteilung zugeordnet.

12.2.3 Anlagenabnutzungsgrad

Der Anlagenabnutzungsgrad bildet das Verhältnis von kumulierten Abschreibungen und historischen Anschaffungskosten der Anlagegüter ab. Planmäßige Abschreibungen erfassen die im Laufe der voraussichtlichen betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer durch Nutzung angenommenen Wertminderungen an den Anlagegütern. So sind vollständig abgeschriebene medizinische Geräte zwar regelmäßig weiterhin verwendungsfähig, könnten aber gegebenenfalls nicht mehr auf dem aktuellen medizintechnischen Stand sein.

Der Rechnungshof untersuchte den Abnutzungsgrad des abnutzbaren Sachanlagevermögens (mit Ausnahme der Gebäude). Hierzu gehören beispielsweise die medizinischen Geräte.

Abbildung 12-1: Abnutzungsgrad des Sachanlagevermögens (ohne Gebäude) in Prozent



Der Abnutzungsgrad des untersuchten Sachanlagevermögens stieg von 68,4 Prozent im Jahr 2017 auf 75,5 Prozent im Jahr 2022 an.

Nach Angaben des UKF habe der Abnutzungsgrad der medizinischen Geräte in 2022 bei über 85 Prozent gelegen.

Insgesamt sei das Anlagevermögen überaltert.

12.2.4 Stabsstellen

Stabsstellen sind Verwaltungseinheiten außerhalb der Linienorganisation, die unmittelbar der Leitung zugeordnet sind. Am UKF verdoppelte sich die Anzahl der Stabsstellen in der Zeit zwischen 2020 und 2022 von neun auf 18. Die Stabsstellen waren der Klinikleitung zugeordnet und nahmen für diese eine Vielzahl von Aufgaben wahr.

12.3 Bewertung

Das UKF befindet sich in einem Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaftlichkeit und dem gesetzlichen Auftrag der Krankenversorgung sowie der Forschung und Lehre. Eine marktwirtschaftliche Ausrichtung der Krankenversorgung

entsprechend privat betriebener Krankenhäuser ist für das UKF trotz erheblicher Landesförderung nicht möglich. Dies begründet sich im Wesentlichen durch die Bandbreite der vorzuhaltenden Leistungen sowie durch die Aufgaben in Forschung und Lehre.

Nach Ansicht des Rechnungshofs schließt § 20 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes in Verwaltungsverfahren (hier Rechtsaufsicht) das Tätigwerden eines Aufsichtsratsmitglieds aus. Eine solche Personenidentität widerspricht auch den Regelungen des hessischen Public Corporate Governance Kodex. Die Personenidentität kann dazu führen, dass in Gremien entsandte Beschäftigte ihre Tätigkeit selbst kontrollieren oder beaufsichtigen. Das Aufsichtsratsmitglied hat prioritär die Interessen des UKF wahrzunehmen. Die Rechtsaufsicht auszuüben bedeutet, die Interessen des Landes zu wahren. Deshalb ist Sinn und Zweck des Regelwerks, hier eine klare Trennung der unterschiedlichen Interessen zu vollziehen. Diese „zwei Hüte auf einem Kopf“ können in einen Interessenskonflikt führen. Die vom Rechnungshof beanstandete Kollision wird auch nicht durch die Weisungsunabhängigkeit eines Aufsichtsratsmitglieds aufgelöst. Die Entscheidungen des Aufsichtsrats werden mehrheitlich herbeigeführt (§ 6 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Aufsichtsrats). Über eine Mehrheit verfügt das Land jedoch nicht. Der Rechnungshof empfiehlt eine Personenidentität bei der Ausübung der Rechtsaufsicht und der Tätigkeit im Aufsichtsrat zu vermeiden. Die Rollentrennung ist auch im Vertretungsfall einzuhalten.

Ein Abnutzungsgrad von über 70 Prozent zeigt einen hohen Modernisierungsbedarf der Infrastruktur an. Unterlassene Investitionen führen zu steigenden Instandhaltungskosten. Am UKF sind hohe Investitionen über einen längeren Zeitraum erforderlich. Nur mit einer zukunftsgerichteten Ausstattung kann das UKF in einem starken Wettbewerb bestehen. Der Rechnungshof bat das Wissenschaftsministerium um Erläuterung, wie die Finanzierung der Ersatzinvestitionen angesichts der wirtschaftlichen Lage des UKF langfristig sichergestellt werden soll.

Das UKF errichtete Stabsstellen für Tätigkeiten, die der Linienorganisation zugeordnet werden können. Durch den vermehrten Einsatz von Stabsstellen besteht die Gefahr von Parallelstrukturen. Die so gebildeten „Satelliten“ können die eigentliche Organisationsstruktur umgehen. Stabsstellen sollten nur

ausnahmsweise gebildet werden. Zudem sollte das UKF regelmäßig überprüfen, ob die Stabsstellen die jeweiligen Anforderungen noch erfüllen oder aufzulösen sind. Der Rechnungshof empfiehlt dem UKF, eine umfassende Organisationsanalyse durchzuführen.

12.4 Stellungnahmen des Ministeriums und des UKF

Nach Ansicht des Wissenschaftsministeriums sei eine Personenidentität bei der Ausübung der Aufsichtsratsfunktion und der Rechtsaufsicht möglich. Die Wahrnehmung von Mandaten in Aufsichtsgremien durch Beschäftigte des Landes, die fachlich für die jeweiligen Einrichtungen zuständig sind, sei gängige Praxis. Auch finde sich diese Besetzung in allen anderen Aufsichtsräten der deutschen Universitätskliniken wieder. Sinn und Zweck dieser Besetzungspraxis sei es, in den Aufsichtsrat nur solche Landesvertreter zu entsenden, die über die erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und fachlichen Erfahrungen verfügen. So verlange es auch der hessische Public Corporate Governance Kodex. Nach Auffassung des Wissenschaftsministeriums hätten Aufsichtsratsmitglieder, die einem Ministerium angehören, kein freies Mandat inne. Sie unterlägen stattdessen der Weisung der Hausspitze. Das Handeln des Ministeriumsvertreters könne daher bei einem weisungsmäßigen Verhalten nicht den rechtsaufsichtlichen Maßnahmen des Wissenschaftsministeriums widersprechen. Es werde ein Rechtsgutachten zur aufgeworfenen Thematik in Auftrag geben.

Die wirtschaftliche Lage des UKF habe sich insbesondere aufgrund eines IT-Sicherheitsvorfalls im Oktober 2023 weiter verschärft. Ein Abbau der bilanziellen Überschuldung bei weiterhin negativen Jahresergebnissen sei kaum möglich. Das Wissenschaftsministerium werde sich perspektivisch dafür einsetzen, dass das Land die Schulden des UKF tilgt.

Das UKF habe in 2023 und den vorherigen Jahren die notwendigen Ersatzinvestitionen nicht wie erforderlich getätigt und die vom Land zur Verfügung gestellten Mittel nicht in vollem Umfang wie vorgesehen verausgabt. Mit höheren Investitionen in 2024 bis 2028 verfolge das UKF das Ziel, die Restbuchquote des mobilen Anlagevermögens der Krankenversorgung auf ein stabiles Niveau von 30 Prozent zu heben.

Das Wissenschaftsministerium vertritt die Auffassung, dass der derzeitige Investitionszuschuss des Landes nicht auskömmlich sei, um dem Investitionsstau

zu begegnen. Zur Aufrechterhaltung einer bedarfsgerechten Krankenversorgung in der Region sehe es dessen Abbau als essentiell an. Daher habe das Wissenschaftsministerium für die Haushaltsverhandlungen 2025 eine Erhöhung des Investitionszuschusses vorgeschlagen.

Das UKF teilte dem Rechnungshof mit, dass es die Ausführungen zum Thema Stabsstellen z. B. durch ein Benchmark-Projekt zum Vergleich der organisatorischen Ausgestaltung gerne aufnehme. Die Ergebnisse sollen innerhalb einer Organisationsanalyse erarbeitet werden.

12.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält an seiner Bewertung fest. Er sieht in der Personenidentität bei der Ausübung der Aufsichtsratsfunktion und der Rechtsaufsicht nach wie vor die Möglichkeit von Interessenskonflikten. Die Entsendung von fachlich versiertem Personal aus dem Wissenschaftsministerium für den Aufsichtsrat wurde seitens des Rechnungshofs nicht in Frage gestellt. Gemäß dem hessischen Public Corporate Governance Kodex sollen Personen nicht in Aufsichtsräten von Anstalten des öffentlichen Rechts berufen werden, wenn sie an der Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht über die betreffende Anstalt des öffentlichen Rechts beteiligt sind und über diese auf deren Rechts- oder Geschäftsbeziehungen Einfluss nehmen können. Aufgrund der Komplexität dieser Rechtsfrage und fehlender Rechtsprechung begrüßt der Rechnungshof die Klarstellung durch ein Gutachten.

Der Rechnungshof sieht eine Erhöhung des Investitionszuschusses durch das Land kritisch, wenn das UKF schon die bislang bereitgestellten Mittel nicht verausgaben kann. Wissenschaftsministerium und UKF sollten im Vorfeld der Veranschlagung des Investitionszuschusses im Landeshaushalt Einvernehmen über die erforderlichen und realisierbaren Investitionen herstellen. Das Wissenschaftsministerium sollte für nicht verausgabte oder nicht gebundene Mittel eine Rückführung an den Landeshaushalt prüfen.

13 Pioniere der Veränderung

Kapitel 15 37

Die Museen Keltenwelt am Glauberg und Römerkastell Saalburg versuchten mit unterschiedlichen Maßnahmen die aktuellen Besucherzahlen zu erhöhen und das „Vor-Corona-Niveau“ von 2019 wieder zu erreichen. Der Rechnungshof würdigt das Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Insbesondere ist die Veranstaltungsvielfalt der Museen hervorzuheben.

Für die Museen wurde bisher keine Gesamtstrategie entwickelt, dies sollte in 2024 beginnen. Der Rechnungshof empfiehlt, für beide Häuser die bereits begonnene Kunden- und Museumsanalyse abzuschließen und die Ergebnisse in die zu erstellende Gesamtstrategie aufzunehmen.

13.1 Ausgangslage

Das Archäologische Landesmuseum Hessen (ALMHessen) besteht aus zwei Einrichtungen: den Museen Keltenwelt am Glauberg und Römerkastell Saalburg sowie den jeweils angeschlossenen archäologischen Parks und den Forschungszentren. Das ALMHessen ist Bestandteil der Abteilung hessenArchäologie des Landesamtes für Denkmalpflege Hessen.

Das Museum Keltenwelt ist ein archäologisches Museum mit dem Schwerpunkt der „keltischen“ Funde aus dem Bereich Höhensiedlung auf dem Glauberg. Die Ausstellungsfläche beläuft sich im Innenbereich auf 636 m², der Museumsgarten umfasst ca. 9.000 m² und das gesamte Außengelände ca. 37 ha.

Das Ausstellungskonzept des Römerkastells Saalburg ist auf die Präsentation der provinzialrömischen Archäologie in Hessen ausgerichtet. Das Kastell ist das zentrale Vermittlungszentrum des Landes Hessen für die transnationale UNESCO-Weltkulturerbestätte "Grenzen des Römischen Reiches – Obergermanisch-Raetischer Limes" (2005). Die Anlage bietet auf rd. 8,6 ha einen nahezu originalgetreuen Eindruck eines römischen Kastells. In den Innenräumen wurden auf einer Fläche von 1.389 m² das Saalburgmuseum und ein Forschungsinstitut eingerichtet.

Abbildung 13-1: Außenansicht Keltenwelt am Glauberg (links) und Römerkastell Saalburg (rechts)



13.2 Prüfungsergebnisse

13.2.1 Die Besucherzahlen stehen im Focus

Die nachfolgende Tabelle gibt die Entwicklung der Besucherzahlen in den Museen der Jahre 2018 bis 2022 wieder:

Tabelle 13-1: Besucherzahlen der Museen

Museum	2018	2019	2020	2021	2022
	Besucherzahlen				
Keltenwelt am Glauberg	39.330	38.200	19.160	20.066	32.500
Römerkastell Saalburg	112.118	113.074	74.947	60.435	94.290
Gesamt	151.448	151.274	94.107	80.501	126.790

Die deutlich niedrigeren Besucherzahlen in 2020 und 2021 sind auf die Corona-Pandemie zurückzuführen. Die Zahlen sanken in 2020 auf insgesamt 94.107 und in 2021 auf 80.501. Für 2022 konnte ein Anstieg im Vergleich zum Vorjahr um rd. 58 Prozent verzeichnet werden.

Beide Museen versuchten mit unterschiedlichen Maßnahmen die Vor-Corona-Besucherzahlen zu erreichen. Sie boten regelmäßig, neben Führungen, wechselnde Veranstaltungen wie Lesungen, Symposien oder Workshops an. Im Museum Keltenwelt wurden z. B. wissenschaftliche Vorträge im Rahmen des „Keltenwelt-Forums“ oder der jährliche „Keltenwelt-Kultur-Sommer“ durchgeführt. Das Veranstaltungsangebot der Saalburg umfasste neben den Führungen u. a. kulinarische Events, Thementage und Wanderungen entlang des Limes. Insgesamt wurden vor Corona, in den Jahren 2018 und 2019, rd. 10.000 Veranstaltungen durchgeführt.

Die Museen boten den Besucherinnen und Besuchern die Möglichkeit, Vorschläge oder Verbesserungswünsche zu den Veranstaltungen zu unterbreiten. Für Besucher-Rückmeldungen lag ein Gästebuch aus. In 2019 wurde an beiden Museen eine Besucherbefragung durchgeführt.

Mit den Touristikeinrichtungen des Wetteraukreises und des Hochtaunuskreises sowie dem Stadtmarketing Bad Homburg bestehen Kooperationen. Diese präsentieren die Keltenwelt Glauberg und das Römerkastell Saalburg auch auf den großen Touristikmessen.

13.2.2 Museumsbetrieb

Ziel beider Museen ist es, die jeweils präsentierten archäologischen Epochen erfahrbar zu machen.

Neben den zuvor genannten Aktivitäten präsentiert das Römerkastell die Fundstücke in einem herkömmlichen Ausstellungssystem von Vitrinen und Schautafeln. Rekonstruierte Räume, wie eine Mannschaftsstube und das Speisezimmer eines Kavallerieoffiziers, können teilweise betreten werden. Digitale Ausstellungsformen können im Museum nur vereinzelt genutzt werden, da es auskunftsgemäß Probleme mit den Stromanschlüssen gab. Das Museum wies darauf hin, dass das derzeit genutzte Ausstellungskonzept in weiten Teilen nicht mehr zeitgemäß sei und daher einer grundlegenden Modernisierung bedürfe. Um Barrierefreiheit zu ermöglichen, wurde ein Plan ausgearbeitet, welcher aktuell umgesetzt wird. Für Menschen mit Sehbehinderung wurde ein Tastmodell entwickelt.

Abbildung 13-2: Blick in die Ausstellung der Saalburg



Im Museum Keltenwelt stehen die Funde vom Glauberg im Mittelpunkt, insbesondere die Statue des „Keltenfürsten“. Die Ausstellung gibt Einblicke in die Geschichte des Glaubergs.

Abbildung 13-3: Blick in die Ausstellung der Keltenwelt



Aufgrund der baulichen Konzeption des Museums muss, sobald eine Sonderausstellung durchgeführt wird, diese vor der Dauerausstellung aufgestellt werden. Für einen schnellen und effizienten Umbau verwendete das Museum ein wiederverwendbares und flexibel einsetzbares Ausstellungssystem. Es bestand aus Aluminiumrahmen, bedruckten Stoffbahnen sowie Vitrinen und konnte flexibel an ein Ausstellungskonzept angepasst werden. Die nach der Sonderausstellung nicht mehr benötigten Stoffbahnen wurden in geeignete Verkaufsartikel, z. B. Taschen oder Tischdecken, umgearbeitet und zum Verkauf im Museumsshop angeboten.

Neben den digitalen Beschriftungen in Deutsch und Englisch können die Besucher mit dem Mobiltelefon Informationen zu den Ausstellungsstücken erhalten. Für Personen ohne Mobiltelefon liegen Tablets am Eingang bereit.

13.2.3 Gesamtstrategie

Grundlage für die Entwicklung einer Gesamtstrategie zur Positionierung und Entwicklung ist die Analyse der einzelnen Museen und die damit verbundene Feststellung des Ist-Zustandes. Die Analyse umfasst u. a. Schwerpunkte wie Museumszweck, Kunden- und Marktanalyse. Ein Baustein der Gesamtstrategie sollte der Kundennutzen sein, d. h. lohnt sich der Besuch in den Museen, welchen Mehrwert haben die Besucherinnen und Besucher.

Aufbauend auf der Analyse der Museen und der damit verbundenen Bewertung des Ist-Zustandes kann eine Gesamtstrategie erstellt werden.

Eine aktuelle Analyse besteht für beide Museen nicht. Auskunftsgemäß wurde in 2003 eine Marktanalyse für das Museum Saalburg durchgeführt. Diese wurde nicht aktualisiert oder weitergeführt. Eine Gesamtstrategie für die Museen wurde nicht erarbeitet. Für beide Museen wurden Voruntersuchungen veranlasst, die aufgrund der Corona-Pandemie nicht weiterverfolgt wurden. Die Museen wollen in 2024 die Arbeiten zur Entwicklung einer Gesamtstrategie aufnehmen.

13.3 Bewertung

Der Rechnungshof würdigt das Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Durch attraktive Dauerausstellungen, abwechslungsreiche Sonderausstellungen und vielfältige Veranstaltungen können höhere Besucherzahlen und damit höhere Einnahmen erzielt werden. Insbesondere ist aus Sicht des Rechnungshofs die Bandbreite der Veranstaltungen der Museen hervorzuheben.

Der Rechnungshof regt an, dass die Präsentation der Ausstellung im Römerkastell modernisiert wird. Interaktive und innovative Präsentationsmethoden wie das digitale Storytelling könnten verstärkt genutzt werden, um das Museumserlebnis weiter zu verbessern.

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Keltenwelt am Glauberg ein flexibles, wiederverwendbares und damit nachhaltiges Ausstellungssystem einsetzt. Hierdurch befindet sich das Museum in der Lage, seine wechselnden Ausstellungskonzepte flexibel umzusetzen.

Der Rechnungshof empfiehlt, für beide Häuser die bereits begonnene Kunden- und Museumsanalyse fertigzustellen und die Ergebnisse in die noch zu erstellende Gesamtstrategie aufzunehmen.

13.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium teilte mit, es prüfe derzeit die Anregungen des Rechnungshofs. Das Landesamt für Denkmalpflege strebe eine zielgerichtete Umsetzung an. Die 2019 für das Römerkastell durchgeführte Besucherbefragung sei zwischenzeitlich ausgewertet worden.

Die maßgeblichen Aufgaben der Keltenwelt am Glauberg und der Saalburg seien die außerschulischen Lernorte als Zentren kultureller Bildung und staatlicher Forschungseinrichtungen. Beide Häuser erbrächten Leistungen in den Bereichen Kinder- und Erwachsenenbildung. Die Keltenwelt am Glauberg weise beispielsweise im Bundesvergleich gute Besucherzahlen und eine ausgeprägte digitale Wahrnehmung/Reichweite ihres Angebotes auf. Die Keltenwelt am Glauberg habe in 2022 auf Platz 3 der europäischen Keltenmuseen gelegen und den Platz 16 in der Top 40-Liste aller betrachteten europäischen Museen eingenommen.

Das Institut für Museumsforschung, eine Einrichtung der Staatlichen Museen zu Berlin, habe im Dezember 2023 die aktuelle Entwicklung der Besucherzahlen in bundesdeutschen Museen veröffentlicht. Die Besucherzahlen der Keltenwelt am Glauberg wie auch die des Römerkastells Saalburg lägen demnach rd. 20 Prozent über dem Bundesdurchschnitt.

13.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt das breite Angebot an Veranstaltungen zur kulturellen Bildung und nimmt die gute Platzierung der Keltenwelt am Glauberg bei der Besucherzahlen-Auswertung positiv zur Kenntnis. Der Rechnungshof würdigt positiv, dass nach Abschluss der Prüfungsmitteilung die Besucherumfrage ausgewertet wurde.

14 Das Amt für Denkmalpflege – Zu wenige Planstellen, zu viel zu tun?

Kapitel 15 37

Das Landesamt für Denkmalpflege Hessen (LfDH) verzeichnete in den letzten Jahren einen starken Personalaufwuchs. Für rd. zwei Drittel davon waren keine Stellen vorhanden. Das LfDH musste dieses Personal vollumfänglich aus Sach- und Drittmitteln bezahlen. Der Rechnungshof empfahl, den Personalbedarf fundiert zu analysieren.

Das LfDH konnte dem Rechnungshof die Personalzahlen erst nach mehreren Fristverlängerungen zur Verfügung stellen. Dies führte zu einer erheblichen Verzögerung der Prüfung.

Zur Erhaltung von Kulturdenkmälern vergab das LfDH Zuwendungen. Der Rechnungshof beanstandete, dass die Förderentscheidungen nicht immer transparent und nachvollziehbar waren. Er empfahl, standardisierte Bewertungskriterien für die Vergabe der Fördermittel zu verwenden.

Ab 2006 wurden Büro- und Lagerflächen angemietet. Seitdem war der Bau eines moderneren Zentraldepots geplant. Es ist bis heute nicht errichtet. Die angemietete Fläche wurde sukzessive erweitert. Der Rechnungshof gab zu bedenken, dass seit fast 20 Jahren lediglich eine Übergangslösung zur Verfügung steht. Alleine im fünfjährigen Prüfungszeitraum fielen für das Depot Mietkosten in Höhe von 1,3 Mio. Euro an. Bis zur Realisierung des Depotneubaus werden weitere Kosten anfallen.

14.1 Ausgangslage

Das LfDH mit Sitz im Schloss Biebrich ist eine von fünf selbständigen Dienststellen des „Historischen Erbes“. Zu den gesetzlichen Aufgaben gehören die Wahrnehmung der paläontologischen und archäologischen Denkmalpflege, die Bau- und Kunstdenkmalpflege, die Betreuung der UNESCO-Welterbestätten in Hessen sowie die Erforschung der Landesgeschichte. Der Rechnungshof prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung des LfDH der Jahre 2018 bis 2022.

14.2 Prüfungsergebnisse

14.2.1 Personalaufwuchs im Landesamt

Der Rechnungshof bat um eine Aufstellung der Personalzahlen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ). Das LfDH und das Wissenschaftsministerium übersandten jeweils Personaltabellen. Das LfDH konnte diese erst verspätet zur Verfügung stellen. Die Tabellen wichen erheblich voneinander ab. Die dazu gestellten Rückfragen des Rechnungshofs wurden ebenfalls mit zeitlichem Verzug beantwortet. Dies führte zu einer dreimonatigen Verzögerung der Prüfung.

Die VZÄ stiegen im Prüfungszeitraum von rd. 108,6 VZÄ um insgesamt 29,4 auf 138 VZÄ. Dies stellte einen Anstieg von rd. 28 Prozent dar. Es entfielen 8,1 VZÄ auf den Stellenplan. Das Personal der verbliebenen 21,3 VZÄ wurde außerhalb des Stellenplans beschäftigt. Dieses Personal wurde über Sach- oder Drittmittel entlohnt. In 2022 wurden dafür rd. 673.000 Euro aufgewendet. Die Personalkosten stiegen im Prüfungszeitraum um 34,3 Prozent von rd. 7,0 auf rd. 9,4 Mio. Euro.

Der Rechnungshof empfahl, den Personalbedarf fundiert und aktuell zu analysieren.

14.2.2 Förderrichtlinie zur Erhaltung von Kulturdenkmälern – Fehlende Transparenz bei der Zuwendungsvergabe

Das LfDH fördert die Erhaltung von Kulturdenkmälern mit Zuwendungen. Der Rechnungshof prüfte stichprobenartig die Förderakten.

Im Prüfungszeitraum wurden mehr Fördermittel beantragt als zur Verfügung standen. Das LfDH musste eine Auswahlentscheidung über die zu fördernden Objekte und über die Höhe der Fördermittel treffen. In den eingesehenen Zuwendungsakten war nicht nachvollziehbar dokumentiert, wie das LfDH die Auswahlentscheidung getroffen hatte. Der Rechnungshof empfahl, standardisierte Bewertungskriterien, z. B. ein Punkteschema, der Entscheidungsfindung für die Vergabe der Fördermittel zugrunde zu legen. Dadurch würde die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verfahrens gefördert und die Gleichbehandlung der Antragsteller sichergestellt.

Das LfDH gewährte Kleinstförderungen, z. B. den Einbau eines Satinglases von 250 Euro. Der durch das Förderverfahren anfallende Verwaltungsaufwand sollte dazu ins Verhältnis gesetzt werden. Der Rechnungshof empfahl, Kleinstförderungen zu vermeiden.

Das Wissenschaftsministerium kündigte während der Prüfung des Rechnungshofs an, die Denkmalförderrichtlinie zu novellieren.

[14.2.3 Zentraldepot – Neubau in der Warteschleife und Rückstau bei der fachlichen Erfassung von Fundgut](#)

Im Jahr 2006 mietete das LfDH Büro- und Lagerflächen von ca. 540 m² zur Nutzung als Depot an. Dort lagern die hessischen Kultur- und Bodendenkmäler, archäologisches und paläontologisches Fundgut sowie Makroreste der Archäobotanik. Die angemietete Lagerfläche stieg auf 3.620 m² an. Bereits zum Zeitpunkt der Anmietung strebte das LfDH an, ein Archäologisches Zentraldepot Hessen (AZH) zu realisieren. Die bisherigen Koalitionsverträge sahen bzw. sehen den Bau des AZH vor. Die Mietkosten für die Büro- und Lagerflächen betragen von 2018 bis 2022 rd. 1,3 Mio. Euro. Bis zur Fertigstellung des neuen AZH werden weitere Mietkosten anfallen. Der Rechnungshof beanstandete, dass seit fast 20 Jahren lediglich eine Übergangslösung zur Verfügung steht.

Das LfDH begann zur fachlichen Erfassung, sämtliche Kulturdenkmäler im Depot in die dafür programmierte Datenbank „hAGis-Depot“ einzupflegen. Zum Zeitpunkt der Prüfung war nur ein kleiner Teil der Objekte in der Datenbank erfasst. Noch über 400 Excel-Tabellen waren zu berücksichtigen. Sie beinhalteten teilweise über 2.000 Datensätze zu Objekten. Zusätzlich waren angelieferte, gesondert auf Paletten lagernde Kulturgüter, in der Datenbank zu erfassen. Die nachfolgende Abbildung zeigt beispielhaft die Zwischenlagerung von angelieferten Objekten.

Abbildung 14-1: Nicht inventarisierte Kulturgüter auf Paletten



Der Rechnungshof regte an, dass das LfDH gemeinsam mit dem Wissenschaftsministerium einen konkreten Maßnahmenplan aufstellt, wie in einem realistischen zeitlichen Rahmen und mit welchen Prioritäten dieser Erfassungsrückstand abgearbeitet werden kann.

14.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium teilte mit, die Anregungen des Rechnungshofs würden überprüft und seien teilweise bereits umgesetzt. So sei beispielsweise beabsichtigt, eine Bagatellgrenze einzuführen. Die Empfehlung des Rechnungshofs zur Transparenz von Förderentscheidungen und deren Dokumentation werde derzeit geprüft. So sei vorgesehen, ein Bewertungssystem einzuführen, das auf die hessischen Bedingungen zur Förderung der Denkmalpflege zugeschnitten ist.

Es sei für das LfDH zunächst nicht erkennbar gewesen, für welche Schlussfolgerungen der Rechnungshof die Personalbestandszahlen benötigte. Nachdem der Rechnungshof dies erläutert habe, hätten das Wissenschaftsministerium und das LfDH die korrekten Zahlen geliefert und diese erläutert.

Die Erstellung eines Maßnahmenplans zum Abbau der Erfassungsrückstände hält das Wissenschaftsministerium nicht für durchführbar. Es sei zu berücksichtigen, dass jederzeit ein Neuzugang eintreffen könne, der umgehend bearbeitet werden müsse und jede Priorisierung umwerfe. Aufgrund des Rückstaus und der kontinuierlichen Erhöhung des Fundeingangs werde eine Erhöhung der dem Depot zugeordneten Stellen als notwendig erachtet.

14.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof würdigt die Absicht, die Transparenz der Entscheidungen des LfDH zu verbessern. Er begrüßt, dass das LfDH der Empfehlung des Rechnungshofs, ein einheitliches Bewertungssystem einzuführen, folgt.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass der Abbau des über Jahre aufgebauten Erfassungstaus eines erheblichen Aufwands bedarf und sich dieser Abbauprozess sehr zeitaufwendig gestalten wird. Er bleibt jedoch bei seiner Auffassung, dass eine komplette Erfassung in der Datenbank „hAGis-Depot“ sinnvoll ist, um stets einen aktuellen Überblick der erfassten Objekte zu gewährleisten.

15 Was für ein Theater...!

Kapitel 15 41

Bereits zu Beginn des Jahres 2022 zeichnete sich beim Staatstheater Wiesbaden ein Defizit von rund 900.000 Euro für das laufende Haushaltsjahr ab. Die Bühnenleitung konnte sich nicht auf Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung verständigen. Trotz unvollständiger Budgetplanungen wurde der Spielplan für die Saison 2023/2024 veröffentlicht. Der bestehende Dissens innerhalb der Bühnenleitung spitzte sich bis zur Verlautbarung in der Presse zu.

Dem Wissenschaftsministerium gelang es bis Januar 2024 trotz seiner fachaufsichtsrechtlichen Verpflichtungen nicht, die Konflikte innerhalb der Bühnenleitung zu lösen.

15.1 Ausgangslage

Das Staatstheater Wiesbaden ist ein Fünf-Sparten-Theater mit den Bereichen Oper, Ballett, Schauspiel, Junges Staatstheater und Konzerte. Es unterliegt als nachgeordnete Dienststelle des Wissenschaftsministeriums dessen Rechts- und Fachaufsicht.

Die Bühnenleitung des Staatstheaters besteht aus der Intendanz sowie der geschäftsführenden Direktion. Während letztere als Beauftragte für den Haushalt die kalkulierten Budgets prüfte, deren Einhaltung kontrollierte und steuerte, war es Aufgabe der Intendanz, u.a. den Spielplan zu gestalten. Die gemeinsame Verantwortung bestand u.a. darin, die haushaltskonforme Wirtschaftsführung unter Einhaltung des vom Haushaltsgesetzgeber zugewiesenen Budgets zu gewährleisten.

Basis des Betriebs und der Finanzierung des Staatstheaters Wiesbaden waren der Theatervertrag zwischen dem Land und der Stadt Wiesbaden vom 26. Juli 1963 sowie die Zusatzvereinbarung vom 24. September 2012. Die Sitzstadt trägt grundsätzlich 48 Prozent und das Land 52 Prozent der durch eigene Einnahmen nicht gedeckten Ausgaben des Staatstheaters. Zudem erhielt das Staatstheater seit 2012 Mittel aus dem Kommunalen Finanzausgleich. Im Prüfungszeitraum 2019 bis 2023 betragen die Zuschüsse durchschnittlich rund

42 Mio. Euro pro Jahr, davon rund 3,4 Mio. Euro aus dem Kommunalen Finanzausgleich.

Der Dienstvertrag der Intendanz am Staatstheater begann mit der Spielzeit 2014/2015 und wurde einvernehmlich im Januar 2024 aufgelöst.

15.2 Prüfungsergebnisse

15.2.1 Mangelhafte Budgetkalkulation

Das Haushaltsjahr entspricht dem Kalenderjahr. Davon abweichend beginnt das Spielzeitjahr des Staatstheaters am 16. August und endet am 15. August des Folgejahres. Der jeweilige Spielplan soll gemäß der Dienstanweisung rechtzeitig vor der neuen Spielzeit dem Wissenschaftsministerium vorgelegt und im Anschluss veröffentlicht werden.

Die Budgetkalkulation zur Umsetzung des Spielplans erfolgte im Staatstheater durch die jeweiligen Spartenverantwortlichen und durch die Leitung der unterschiedlichen Gewerke, z. B. Schreinerei. Die Kalkulationen der Sparten waren grundsätzlich nicht vollständig. So fehlten z. B. die Kosten für die Statisterie. Kosten für zusätzlich engagierte Künstlerinnen und Künstler, sogenannte Gästekosten, z. B. Abgaben zur Künstlersozialversicherung, wurden nur unvollständig kalkuliert.

Der Rechnungshof empfahl die verbindliche Anwendung eines digitalen Vordrucks, der alle zur Planung von Produktionen notwendigen Kostenbestandteile beinhaltet. Eine solche einheitliche Kalkulationsbasis für die Bühnenleitung und die Sparten ermöglicht eine budgetkonforme Ausführung des Spielplans.

15.2.2 Veröffentlichung des Spielplans 2023/2024 trotz unvollständiger Planung

Obwohl sich bereits Anfang 2022 ein Defizit von rund 900.000 Euro für das laufende Haushaltsjahr abzeichnete, lehnte die Intendanz Spielplanänderungen in der laufenden und in der darauffolgenden Spielsaison ab. Vorgeschlagene Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen wurden nicht aufgegriffen. Zudem wurde der Spielplan 2023/2024 veröffentlicht, obwohl das Wissenschaftsministerium in einem Schreiben an die Bühnenleitung ausführte: „Es versteht sich von selbst, dass in dieser fragmentarischen Haushalts- und Planungssituation

eine Veröffentlichung von Ausführungsterminen oder Spielplänen nicht in Frage kommt.“ Dienstrechtliche Maßnahmen leitete das Wissenschaftsministerium nicht ein. Die geschäftsführende Direktion wies es mehrfach an, den Haushaltsplan einzuhalten. Diese erließ mit Schreiben vom 19. September 2023 eine Haushaltssperre bis Ende 2023, inklusive einer Stellenbesetzungs- und -hebungssperre.

Der entstandene Dissens innerhalb der Bühnenleitung spitzte sich zu und wurde teilweise in der Presse ausgetragen.

Der Rechnungshof war der Auffassung, dass Dissensverfahren umgehend durch das Wissenschaftsministerium entschieden werden müssten, um die Reputation des Staatstheaters nicht zu gefährden. Die vom Wissenschaftsministerium ergriffenen Maßnahmen waren in der defizitären Haushaltssituation nicht zur Beilegung der Konflikte innerhalb der Bühnenleitung geeignet. Diese trugen auch nicht zu einer validen Finanzierung des veröffentlichten Spielplans innerhalb des Haushaltsbudgets bei. Die Weisungen, das Budget gemäß dem Haushaltsplan einzuhalten, führten zu nichts.

15.2.3 Dissens innerhalb der Bühnenleitung

Das Wissenschaftsministerium war als Dienstaufsichtsbehörde gemäß der „Dienstanweisung für die Intendantinnen/Intendanten und die Geschäftsführenden Direktorinnen/Direktoren“ verpflichtet, im Falle „schwerwiegender Meinungsverschiedenheiten“, sogenannter Dissens innerhalb der Bühnenleitung, zweckmäßige Entscheidungen zu treffen. Ein Dissens ist dem Wissenschaftsministerium durch die geschäftsführende Direktion oder durch die Intendanz anzuzeigen. Die Bühnenleitung kann bis zur Entscheidung nicht handeln, z. B. können keine Vereinbarungen mit externen Künstlerinnen und Künstlern abgeschlossen werden.

Seit Anfang 2023 hatte die Bühnenleitung mehrere Dissensverfahren beim Wissenschaftsministerium beantragt – allesamt nach Veröffentlichung des Spielplans 2023/2024. Entschieden hatte das Wissenschaftsministerium nur in wenigen Fällen. Die beantragten Verfahren führten – teils mangels Entscheidung des Wissenschaftsministeriums – weder zur Deeskalation noch zur Lösung der Konfliktlage. Fristen sah das Verfahren nicht vor.

Die bisher beantragten Dissensverfahren ließen sich aus Sicht des Rechnungshofs insbesondere auf die angespannte Haushaltssituation des Staatstheaters zurückführen. Er ging davon aus, dass alle Dissensanträge hätten vermieden werden können, wenn die Bühnenleitung in der Lage gewesen wäre, den Spielplan 2023/2024 unter Einhaltung des Haushaltsbudgets zu erstellen. Der Rechnungshof empfahl – abgestimmt mit dem Wissenschaftsministerium – für beantragte Dissensverfahren die Dienstweisung wie folgt zu überarbeiten:

Es sollte ein fristgebundenes Vorverfahren eingeführt werden. In einer darin enthaltenen Anhörung sollte das Wissenschaftsministerium ein Einigungsgespräch mit den Mitgliedern der Bühnenleitung innerhalb von fünf Werktagen durchführen. Die Einigung ist zu protokollieren und von den Verfahrensbeteiligten zu unterzeichnen.

Endet das Vorverfahren streitig, muss das Wissenschaftsministerium als Aufsichtsbehörde selbst eine abschließende Entscheidung innerhalb von weiteren fünf Werktagen treffen.

Dieses Verfahren wurde einvernehmlich mit dem Wissenschaftsministerium abgestimmt.

15.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium führt aus, dass zur Beilegung der Differenzen zahlreiche, teils zweiwöchentliche Statusgespräche, stattgefunden hätten. Nach Rücksprache mit dem Wissenschaftsministerium geht es davon aus, dass diese Gespräche zwischen den Trägern und der geschäftsführenden Direktion stattfanden. Diese umfassten niederschwellige Hilfestellungen auf den Arbeitsebenen von Trägern und Staatstheater sowie die Dienst- und Personalgespräche mit den Hausspitzen. Die ergriffenen Maßnahmen seien geeignet gewesen, die Situation am Staatstheater Wiesbaden nachhaltig zu verbessern.

Das Wissenschaftsministerium habe vorausgesetzt, dass Leitungspersonal, wie die Bühnenleitung des Staatstheaters, trotz etwaiger persönlicher Differenzen in der Lage sei, sich auf eine professionelle und verantwortungsvolle Zusammenarbeit zu verständigen. Die persönliche Verantwortung der Bühnenleitung für die Übernahme und die Umsetzung der durch die Träger ergriffenen Maßnahmen und gegebenen Empfehlungen gehöre selbstverständlich dazu und könne nicht auf die Aufsichtsbehörde übergehen.

Die damalige Intendanz und der im April 2025 ausgeschiedene geschäftsführende Direktor wurden zur Bemerkung angehört. Der Rechnungshof hat die Ausführungen zur Kenntnis genommen.

15.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof würdigt die vom Wissenschaftsministerium ergriffenen Maßnahmen, sieht diese jedoch – wie das Ergebnis zeigt – nicht als zur Konfliktlösung geeignet an. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass bei schwerwiegenden Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Bühnenleitung zeitnahe und zweckmäßige Entscheidungen für einen ungestörten Betriebsablauf seitens der Aufsichtsbehörde unerlässlich sind.

Einzelplan 17: Allgemeine Finanzverwaltung

16 Übermittlung versorgungsrelevanter Daten – Verjährung von Erstattungsansprüchen und Zahlungsunterbrechungen vermeiden!

Kapitel 17 18

Das Regierungspräsidium Kassel konnte nicht elektronisch auf Daten von beamtetem Personal aus dem Hochschulbereich zugreifen. Grund waren fehlende Schnittstellen zwischen Personalabrechnungs-Systemen.

Es kam zu Verzögerungen bei der Bearbeitung von Erstattungsansprüchen. In einem Fall konnten Ansprüche des Landes aufgrund von Verjährung nicht mehr geltend gemacht werden. Darüber hinaus erhielten Beamtinnen und Beamte bei ihrem Eintritt in den Ruhestand ihnen zustehende Versorgungsbezüge zu spät.

Der Rechnungshof empfahl, die Datenübermittlung zu optimieren. Nach seinem Vorschlag könnte zumindest ein regelmäßiger Report den Datenaustausch erleichtern.

16.1 Ausgangslage

Das Dezernat Beamtenversorgung des Regierungspräsidiums Kassel setzt Versorgungsbezüge fest, bearbeitet bei Dienstherrnwechseln Abfindungszahlungen zur Teilung der Versorgungslasten, erteilt Auskünfte und verwaltet die Versorgungsberechtigten. Es ist für alle Beamtinnen und Beamte des Landes und der Hochschulen verantwortlich. Die Hessische Bezügestelle (HBS) des Regierungspräsidiums zahlt die Versorgungsbezüge aus.

Das Dezernat Beamtenversorgung und die HBS konnten im SAP-System der Landesverwaltung (SAP LRM) auf die Personaldaten der Landesbediensteten unmittelbar zugreifen. Die Hochschulverwaltung verwendete ein eigenes SAP-System, das Hochschulreferenzmodell (SAP HRM). Die beiden SAP-Systeme zur Personalabrechnung bestanden seit dem Jahr 2002 nebeneinander.

Im Dezember 2004 hatte das Kabinett entschieden, für die Personaladministration im Hochschulbereich eine Schnittstelle zwischen SAP HRM und SAP LRM einzurichten. Ein Projektteam kam jedoch anschließend zum Ergebnis, die

Einrichtung sei zu aufwendig und kostenintensiv und werde aufgrund komplexer Zuständigkeitsstrukturen und unklarer Verantwortung als nicht zielführend angesehen. Im Oktober 2005 beschloss das Kabinett hieraufhin, auf die Einrichtung einer Schnittstelle zwischen dem SAP HRM und dem SAP LRM zu verzichten.

Der Rechnungshof prüfte die Übermittlung von versorgungsrelevanten Personaldaten aus der Landes- und Hochschulverwaltung an das Dezernat Beamtenversorgung. Geprüfter Zeitraum waren die Jahre 2016 bis 2021. Untersucht wurde die Datenübermittlung für die Bearbeitung von Erstattungen zur Teilung der Versorgungslasten und für die Auszahlung von Versorgungsbezügen an Beamtinnen und Beamte. Den Schwerpunkt legte der Rechnungshof auf die Versorgungsbearbeitung von Personalfällen des Hochschulbereiches. Dort waren im Jahr 2021 rd. 4.500 Personen verbeamtet, davon rd. 190 an den beiden Universitätsklinika.

16.2 Prüfungsergebnisse

Das SAP HRM sah keine Möglichkeit für das Dezernat Beamtenversorgung und die HBS vor, auf die Personaldaten der Hochschulbediensteten unmittelbar zuzugreifen. Deshalb entstanden Probleme, wenn der Hochschulbereich nicht oder nicht zeitnah über Personalveränderungen informierte. Dies beeinträchtigte und verzögerte die Bearbeitung im Regierungspräsidium. Im Rahmen der Prüfung festgestellte Folgen waren:

- Erstattungsansprüche des Landes gegenüber anderen Dienstherrn nach dem Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag konnten nicht oder nicht zeitnah verfolgt werden,
- Versorgungsbezüge der Beamtinnen und Beamten konnten nicht oder nicht zeitnah festgesetzt und ausgezahlt werden.

16.2.1 Erstattungsansprüche

Beamtinnen und Beamte haben bei Eintritt in den Ruhestand gegen ihren letzten Dienstherrn Anspruch auf die volle Versorgung aus ihrem Dienstverhältnis. Dies gilt auch für Versorgungsansprüche, die sie in einem Beamten-, Soldaten- oder Richterverhältnis bei einem anderen Dienstherrn erworben haben. Mit der Zahlung einer einmaligen Abfindung ist die Beteiligung des abgebenden

Dienstherrn an den späteren Versorgungskosten abgeschlossen. Wird der Abfindungsanspruch beim Dienstherrnwechsel vom Land nicht geltend gemacht, ist es als Versorgungsträger verpflichtet, die volle Versorgung alleine zu tragen.

Die Erstattungsansprüche des Landes gegenüber anderen Dienstherrn umfassten in den vom Rechnungshof geprüften Fällen Forderungen in Höhe von rd. 40.000 bis rd. 160.000 Euro. In einem Fall war der Anspruch verjährt. Der Rechnungshof untersuchte bei seiner Prüfung insoweit ausschließlich Fälle, bei denen sich die Bediensteten des Regierungspräsidiums an Versäumnisse erinnerten. Ob noch weitere Erstattungsansprüche verjährt waren, konnte nicht aufgeklärt werden, da dem Rechnungshof keine Unterlagen vorgelegt werden konnten, aus denen dies erkennbar war.

16.2.2 Versorgungsbezüge

Bei der Festsetzung und Auszahlung von Versorgungsbezügen waren 31 von 93 geprüften Versorgungsfällen zu beanstanden: Der Rechnungshof stellte Zahlungsunterbrechungen für die betroffenen Beamtinnen und Beamten fest, teilweise für einen Zeitraum von mehreren Wochen bis zu drei Monaten.

16.3 Bewertung

Der Rechnungshof hielt die festgestellten Verzögerungen und Mängel bei der notwendigen Datenübermittlung aus dem Hochschulbereich für nicht hinnehmbar. Dies galt insbesondere im Hinblick auf finanzielle Nachteile für das Land. Fehlende oder verspätete Mitteilungen an das Regierungspräsidium führten zu fehlenden oder verspäteten Abfindungszahlungen. Erstattungsansprüche des Landes gegenüber anderen Dienstherrn könnten unter Umständen aufgrund von Verjährung auch nachträglich nicht mehr geltend gemacht werden. Der Rechnungshof konnte nur mutmaßen, in welchem Umfang dem Land hierdurch Schaden entstanden ist und künftig entstehen könnte.

Darüber hinaus war für den Rechnungshof nicht akzeptabel, dass infolge der festgestellten Verzögerungen und Mängel bei der Datenübermittlung Bedienstete aus dem Hochschulbereich beim Eintritt in den Ruhestand teilweise Zahlungsunterbrechungen von mehreren Wochen hinnehmen mussten. Das widerspricht der Fürsorgepflicht und der Alimentationsverpflichtung des Landes. Durch die manuelle Verarbeitung entstanden außerdem Mehraufwand und

Fehlerquellen, die vermeidbar wären, wenn das Regierungspräsidium elektronisch auf die Daten zugreifen könnte.

Der Rechnungshof empfahl, die Datenübermittlung aus dem Abrechnungssystem der Hochschulen an die Versorgungsadministration beim Regierungspräsidium zu optimieren. Er regte einen regelmäßigen Datenaustausch an, orientiert an den Verfahrensweisen im Beihilfebereich. Verzögerungen in der Bearbeitung könnten verhindert und das Risiko von Zahlungsausfällen minimiert werden, indem dem Regierungspräsidium beispielsweise ein regelmäßiger Report zur Verfügung gestellt wird, der über jede Neueinstellung und jedes Ausscheiden von Beamtinnen und Beamten im Hochschulbereich informiert.

16.4 Stellungnahme der Ministerien

Das Wissenschaftsministerium teilte in seiner mit dem Innenministerium abgestimmten Stellungnahme mit, zunächst sei festzuhalten, dass der Rechnungshof gezielt konkrete Vorgänge nach Erinnerung der jeweiligen Sachbearbeitung herausgesucht habe. Insofern handele es sich nicht um eine repräsentative Stichprobe.

Im Ergebnis sei richtig, dass es keine technische Schnittstelle bzw. keinen automatisierten Datentransfer zwischen dem Personalabrechnungssystem der Hochschulen und dem des Landes gegeben habe. Die Hochschulbezügestelle der Universität Kassel habe daher dem Regierungspräsidium im Herbst 2023 einen Report mit allen erforderlichen Informationen mittels "Hessen-Box" zur Verfügung gestellt. Angesichts der geringen Fallzahlen sei die Datenübermittlung über die Hessen-Box weniger zeitaufwendig und kostengünstiger als ein analoges Verfahren zur Beihilfe aufzubauen. Die übermittelten Daten reichten bis in das Jahr 2020 zurück, so dass eine Verjährung von Ansprüchen für diesen Zeitraum vermieden werden könne. Zukünftig solle dieser Report mindestens einmal jährlich erfolgen. Beide Ministerien wollen die Optimierung des Datenaustauschs entsprechend ihrer Fach- und Dienstaufsicht begleiten.

16.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof teilt die Meinung, dass es sich bei den ausgewählten Fällen nicht um eine repräsentative Stichprobe handelte. Im Übrigen begrüßt er das Veranlasste. Die festgestellten Schwierigkeiten sollten bei Umsetzung der

angekündigten Maßnahmen beseitigt sein. Eine Kontrollprüfung behält sich der Rechnungshof vor.

**Teil III –
Berichte und Stellungnahmen**

17 Beratende Äußerung und Bericht über die Kapitalmaßnahmen des Landes bei der Helaba

Ende April 2024 hatte der Finanzminister die Öffentlichkeit informiert, dass das Land seine Beteiligung an der Helaba von 8,1 auf rund 30,1 Prozent erhöhen werde. Das Land werde das Eigenkapital der Helaba mit 2 Mrd. Euro (verteilt auf eine Bareinlage von 1,5 Mrd. Euro und den Erwerb einer Anleihe von 0,5 Mrd. Euro) stärken. Die als stille Einlage in die Helaba eingebrachten Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ und „Hessischer Investitionsfonds“ sollten zeitgleich an das Land (rück-)übertragen werden. Auf Nachfrage unterrichtete das Land den Rechnungshof am 26. Mai 2024 gemäß § 95 LHO über die geplanten Maßnahmen.

Der Rechnungshof übermittelte dem Landtag am 10. Juni 2024 eine Beratende Äußerung nach § 81 Abs. 3 LHO zu den geplanten Kapitalmaßnahmen. Diese wurde in nicht öffentlicher Sitzung des Haushaltsausschusses erörtert, da sie aufgrund von darin enthaltenen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen der Verschwiegenheit unterlag. Angesichts der besonderen Bedeutung der Kapitalmaßnahmen entschied der Rechnungshof, zusätzlich einen – um die vertraulichen Daten bereinigten – öffentlichen Bericht nach § 92 LHO zu erstellen. Diesen Bericht veröffentlichte der Rechnungshof am 10. Juli 2024. Zu der Frage der Prüfungsrechte des Rechnungshofs bei der Helaba wurde am 26. November 2024 ein weiterer Bericht nach § 92 LHO veröffentlicht.

Im Hinblick auf die Kapitalmaßnahmen wies der Rechnungshof darauf hin, dass viele Details noch ungeklärt seien. Dies betraf die Konditionen der Anleihe, die Bedingungen der Refinanzierung sowie die Konditionen der (Rück-)Übertragung der Sondervermögen. Der Rechnungshof stellte zudem dar, dass die landesseitig für die Refinanzierung erwarteten und benötigten Erträge aus den Kapitalmaßnahmen nicht sicher seien. Er forderte, dass mit der Erhöhung der Beteiligung ein angemessener Einfluss gemäß § 65 Abs. 1 Nr. 3 LHO verbunden sein müsse. Im Hinblick auf die Frage der Prüfungsrechte an der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Helaba hob er deren Bedeutung und die Unterschiede zu den Prüfungsbefugnissen und zum Prüfungsumfang anderer Institutionen hervor. Das Prüfungsrecht wird von der Helaba bestritten. Der Rechnungshof spricht sich daher für eine klarstellende landesrechtliche Regelung aus.

**Teil IV –
Ergebnisse von Prüfungen aus
vergangenen Jahren**

18 FSC-Zertifizierung des Staatswaldes – Alles wird besser?

Bemerkungen 2019, Nr. 10, S. 146 – Einzelplan 09

18.1 Sachverhalt

Der Rechnungshof hatte im Jahr 2018 die Zertifizierung des Staatswaldes nach den Kriterien des Forest Stewardship Council (FSC) geprüft. Die wesentlichen Feststellungen wurden in den Bemerkungen 2019 veröffentlicht. Der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung nahm die Bemerkung zur Kenntnis.

Das Zertifikat sollte bestätigen, dass das Holz nachhaltig erzeugt wurde. Die mit der Zertifizierung einhergehenden Einschränkungen und Ertragseinbußen waren gutachterlich auf mindestens 10 Mio. Euro je Jahr geschätzt worden. Allein die regelmäßigen Kontrollen zum Erhalt des Zertifikats kosteten jährlich rd. 1,2 Mio. Euro.

Durch die Zertifizierung waren keine höheren Preise für das verkaufte Holz erzielt worden, angebliche ökologische Vorteile waren zu relativieren gewesen. Eine messbar höhere gesellschaftliche Akzeptanz der Waldbewirtschaftung war nicht belegt. Vorgaben der FSC-Standards hatten die erprobte und an den Stand der Wissenschaft und Technik angepasste gute fachliche Praxis der nachhaltigen Waldbewirtschaftung eingeschränkt. Dies hatte die Baumartenwahl, die Mischungsformen, die Verjüngung von Lichtbaumarten sowie den Schutz vor Schädlingen betroffen. Regelmäßige Neuauslegungen der FSC-Regeln hatten zu Unsicherheiten bei der Umsetzung in der täglichen Praxis geführt. In den Gremien des FSC hatte das Land als Waldbesitzer nur nachrangige Mitbestimmungsmöglichkeiten.

Der Rechnungshof forderte, dass dem bedeutenden Einnahmeverzicht von 10 Mio. Euro ein messbarer ökologischer oder gesellschaftlicher Nutzen gegenüberstehen sollte. Andernfalls empfahl er, die Zertifizierung rückgängig zu machen. Er kritisierte, dass viele der Vorgaben mit einem erhöhten, fachlich unnötigen konzeptionellen und waldbaulichen Aufwand verbunden waren – mit der Folge eines höheren Bewirtschaftungsrisikos und der Gefahr teurer Fehlinvestitionen. Die Regelungen zur Baumartenwahl und zur Anwendung erprobter waldbaulicher Verfahren schränkten zudem Handlungsoptionen unnötig ein, um den Folgen der Extremwetterereignisse im Wald zu begegnen. Das Land

könnte die Vorgaben auch ohne Zertifikat mittels eigener Regelungen umsetzen, die Zertifizierungskosten von 1,2 Mio. Euro fielen dann nicht an. Sollte das Land die Mitgliedschaft im FSC fortsetzen, sei stärker als bisher auf die praxisgerechte Weiterentwicklung der Regeln hinzuwirken.

Das damalige Umweltministerium hielt die FSC-Zertifizierung in jeder Hinsicht für vorteilhaft. Mit ihr werde dem hohen Standard der Bewirtschaftung des Staatswalds ein nach außen sichtbarer Ausdruck gegeben. Das System des FSC gewährleiste einen breiten gesellschaftlichen Austausch und sichere dadurch ein hohes Maß an Anerkennung für die Waldbewirtschaftung. Die Bewertungen des Rechnungshofs zu den Einschränkungen der Waldbewirtschaftung würden nicht geteilt. Der Landesbetrieb HessenForst werde sich für eine fachlich fundierte Weiterentwicklung des FSC-Standards einsetzen.

Aus Sicht des Rechnungshofes war die durchgängige Erteilung des Zertifikats durch eine umweltverträgliche Forstwirtschaft auf hohem technischem Niveau unter Beachtung ökologischer, sozialer und ökonomischer Ziele ermöglicht worden. Die HV, zahlreiche Gesetze, Verordnungen, Erlasse und betriebsinterne Regelungen bildeten die Rahmenbedingungen dieser nachhaltigen Forstwirtschaft. Entsprechend wenig Effekt aus ökologischer Sicht war daher dem Zertifikat zuzuschreiben.

18.2 Weitere Entwicklung

Der Landtag beschloss am 19. Juni 2024 eine Überprüfung der Vorgaben der FSC-Standards für den Staatswald. Die Wirkungen des Zertifikats auf den Waldumbau, auf die Arbeit der im Wald Beschäftigten, auf die Kosten der Waldbewirtschaftung und den bürokratischen Aufwand sowie den naturschutzfachlichen Nutzen sollen evaluiert werden. Insbesondere soll untersucht werden, ob sich die waldbaulichen und naturschutzfachlichen Ziele ohne Anwendung dieser Standards effizienter und unbürokratischer erreichen lassen. Für den Zeitraum der Evaluation bis März 2028 gilt ein Moratorium bei der Zertifizierung des Staatswalds nach FSC-Standard.

18.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt den Beschluss des Landtags zur Evaluierung der FSC-Zertifizierung. Er hofft, dass es künftig möglich sein wird, etwa den Folgen der Extremwetterereignisse im Wald flexibler zu begegnen. Der Rechnungshof

wird die weitere Entwicklung beobachten. Dazu dient auch seine derzeitige Prüfung der Wiederbewaldung im Staatswald.

19 Prüfung „Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge“

Bemerkungen 2011, Nr. 19, Bemerkungen 2013, Teil IV, Nr. 1, Bemerkungen 2016, Nr. 36 und Bemerkungen 2021, Nr. 29, Einzelplan 17, Kapitel 17 18

19.1 Sachverhalt

Versorgungsberechtigte sind verpflichtet, den Bezug von Renten mitzuteilen. In seinen Bemerkungen 2011 hatte der Rechnungshof berichtet, dass Versorgungsberechtigte ihre Rentenbezüge in nahezu 500 Fällen nicht angezeigt hatten. Das Land zahlte deshalb überhöhte Versorgungsbezüge aus. Der Rückforderungsanspruch belief sich 2013 auf über 3 Mio. Euro.

Der Rechnungshof hatte empfohlen, regelmäßig Daten mit Rentenversicherungsträgern abzugleichen. Entsprechende weitere Abgleiche sollten im Abstand von jeweils drei Jahren durchgeführt werden. Die nächsten umfassenden Datenabgleiche fanden in 2015 und 2018 statt. Hierüber berichtete der Rechnungshof in seinen Bemerkungen 2016 und 2021.

19.2 Weitere Entwicklung

Im Mai 2022 glich die Verwaltung Daten der Versorgung erneut mit der Rentenversicherung ab. Lediglich in acht Fällen konnten noch zu hohe Auszahlungen aufgrund von nicht bekannten, anzurechnenden Renten festgestellt werden. In 24 Fällen waren Energiepreispauschalen zu Unrecht an Versorgungsberechtigte ausgezahlt worden, da diese die Pauschale bereits von der Rentenversicherung ausgezahlt bekommen hatten. Insgesamt kam es zu Überzahlungen mit einem Umfang von rd. 257.000 Euro. Die Summe der Rückforderung belief sich auf rd. 105.000 Euro, insbesondere da in zwei Fällen mit hohem Auszahlungsbetrag der Anspruch verjährt war.

Durch Änderungen im Abrechnungssystem konnten erstmals die Daten aller Versorgungsberechtigten abgefragt und der Rücklauf automatisiert verarbeitet werden. Bisher war dies nur in Versorgungsfällen möglich gewesen, in denen keine Rente angerechnet wurde.

19.3 Bewertung

Im Vergleich zu den letzten Datenabgleichen ist die Anzahl der Fälle mit Überzahlungen weiter zurückgegangen. Dies macht deutlich, dass der empfohlene regelmäßige Datenabgleich mit der Rentenversicherung und die entsprechende Sensibilisierung der Verwaltung Überzahlungen vermeidet. Der Rechnungshof begrüßt, dass nun erstmals Daten aller Versorgungsberechtigten abgefragt und der Rücklauf automatisiert verarbeitet werden konnte. Das insoweit zweckmäßig fortentwickelte Verfahren hat sich erneut bewährt und sollte beibehalten werden.



HESSISCHER
RECHNUNGSHOF

DER PRÄSIDENT

Darmstadt, 28. Juni 2024

**Erklärung
als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung**

Ich habe die gemäß Haushaltsvermerk meiner Prüfung unterliegende Rechnung zu Kapitel 02 01 Titel 531 – Zur Verfügung des Ministerpräsidenten für Zwecke des Informationswesens – geprüft.

Das Prüfungsverfahren ist für das Haushaltsjahr 2023 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

Dr. Walter Wallmann