



HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Hessen360

Landesfinanzen transparent im Blick

mit den Bemerkungen 2024 des Hessischen Rechnungshofs

Bericht zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen

Hessischer Landtag
Eingegangen am 20. März 2026

21. Wahlperiode

Drucksache 21/4046
Ausgegeben am 24. März 2026

Vorwort

Demokratie lebt vom Vertrauen der Menschen in die staatlichen Institutionen und von ihrer Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen, Kontrolle wirksam zu vollziehen und Kritik als Teil einer lebendigen Ordnung zu verstehen. Sie ist kein Zustand, der sich von selbst erhält, sondern ein fortwährender Prozess gemeinsamer Gestaltung.

Mit Hessen360 veröffentlicht der Hessische Rechnungshof seine Bemerkungen und stellt transparent dar, wie das Land 2024 gewirtschaftet hat. Im Blick der Prüfungen stehen der verantwortungsvolle Umgang mit Steuergeldern sowie die Frage, ob öffentliche Mittel zielgerichtet, ordnungsgemäß und wirtschaftlich eingesetzt wurden.

In Zeiten wachsender Erwartungen nimmt der Hessische Rechnungshof hier eine unverzichtbare Rolle ein. Er prüft als unabhängiges Organ den Einsatz der Steuergelder, prüft Strukturen und Prozesse und er begleitet staatliches Handeln als Partner im Sinne des Gemeinwohls. Die Arbeit des Hessischen Rechnungshofs soll die Effizienz staatlichen Wirkens und damit das Vertrauen und die Handlungsfähigkeit unserer Demokratie stärken.

Die Demokratie lebt davon, hinzuschauen und zuzuhören. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Hessischen Rechnungshofs tun genau das – Tag für Tag, sorgfältig, verlässlich, unaufgeregt.

Die Ergebnisse dessen finden sich auf den folgenden Seiten und sie reichen thematisch von geprüften Sachverhalten im Katastrophenschutz über Corona-Hilfen bis zu Verzögerungen bei der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen. Sie zeigen Optimierungspotenziale und konkrete Ansatzpunkte für zukunftsfähige Landesfinanzen auf. Die Zahlen unterstreichen, dass steigende Einnahmen nicht ausreichen, wenn die Ausgaben immer schneller wachsen. Klare Prioritäten, wirksame Investitionen und verantwortungsvolles Handeln sind notwendig, damit auch zukünftige Generationen Handlungsspielraum bleibt.

Schließlich stehen hinter jeder Zahl in einem Landeshaushalt Menschen und ihre Geschichten – ihre realen Bedürfnisse, Hoffnungen und Herausforderungen. Die Zahlen spiegeln die Entscheidungen wider, die Auswirkungen auf den Alltag der Menschen in Hessen haben.

Ich danke allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Rechnungshofs für ihre Arbeit, ihre Integrität und ihre Geduld im Dienst der Öffentlichkeit. Sie leisten einen Beitrag, der weit über die einzelnen Prüfungen hinausreicht.

Ihr

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Uwe Becker', with a stylized, cursive script.

Uwe Becker
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Darmstadt, im März 2026

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
0 Vorbemerkungen	7
Kurzfassungen aller Beiträge	13
Feststellungen nach Artikel 144 Satz 1 HV, §§ 81 Abs. 1 und 2, 90 Abs. 2 LHO	34

Teil I – Bemerkungen allgemeiner Art

1	Produktübersicht	36
2	Liquiditätsbetrachtung	44
3	Abrechnung Kernhaushalt	48
4	Staatsschulden und Schuldenbremse	60
5	Bilanz des Landes zum 31. Dezember 2024	85
6	Sondervermögen	93
7	Konzernrechnung	97
8	Abrechnung der Einzelpläne	109
9	Wesentliche Ereignisse nach dem Haushaltsjahr 2024	112
10	Stellungnahme des Ministeriums und Ausblick	116
11	Gemeinsame Erklärung der Landesrechnungshöfe	117

Teil II – Bemerkungen zu den Einzelplänen

Mehrere Einzelpläne

12	Abordnung von Landespersonal – Auf Personalkostenerstattung achten!	121
13	Zu viele Fehler bei der Reisekostenbearbeitung in Hochschulen – Es gibt eine Lösung!	125

Einzelplan 03:

Hessisches Ministerium des Innern, für Sicherheit und Heimatschutz

14	Katastrophenschutz: Gut gemeint, aber auch gut genug?	130
15	Eine "hessenWARN-App" – wirklich sinnvoll?	139
16	Korruptionsprävention bleibt wichtig!	145
17	Dem Täter auf der Spur!	149

Einzelplan 04:

Hessisches Ministerium für Kultus, Bildung und Chancen

18	Nassauischer Zentralstudienfonds: Bildungsstiftung neu ausrichten	154
19	Begabtenförderung – Wem nützt sie?	165

Einzelplan 05:

Hessisches Ministerium der Justiz und für den Rechtsstaat

20	108.000 offene Verfahren bei den Staatsanwaltschaften – Platz 1 in Deutschland	173
21	Präsidialamtsgerichte: Bürgerinnen und Bürger brauchen mancherorts viel Geduld	180

Einzelplan 07:

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum

22	Programm „Hessen-Mikroliquidität“ – Förderziel wirtschaftlich erreicht?	185
----	---	-----

Einzelplan 09:

Hessisches Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt, Weinbau, Forsten, Jagd und Heimat

23	Flächenmanagement der Jagdbehörden – historische Karten im digitalen Zeitalter?	195
24	Wirtschaftlicher Umgang mit landeseigenem Grundvermögen?	200
25	Förderprogramme optimieren durch Evaluationen am Beispiel der Förderung von (E-)Lastenrädern und (E-)Anhängern	208
26	Förderung des forstlichen Wegebaus: Hoher Aufwand und Softwareprobleme	214
27	Fischerei- und Jagdabgabe: Notwendigkeit des Abgabesystems hinterfragen	219
28	Ersatzzahlungen: Was nützt der Natur Geld in den Ausgaberesten?	226
29	Sonderabgaben: Verwaltungskosten sollten Andere tragen	231
30	Stiftung Kloster Eberbach – Neues Finanzierungsmodell erforderlich	236

Einzelplan 15:

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Forschung, Kunst und Kultur

31	Fritz Bauer Institut – eine Stiftung mit Zukunft?	243
32	Goethe-Universität – Stiftungsvermögen unter der Lupe	249
33	Wenn der Vorhang fällt – wird es im Theater dunkel	253

Einzelplan 17:

Allgemeine Finanzverwaltung

34	Kontrolle der Corona-Soforthilfen durch die Finanzverwaltung: Verpasste Chance?	261
35	20 Jahre digitaler Stillstand bei der Erbschaftsteuer – Hessen startet eigene Offensive	266
36	GSI GmbH – Entscheidungs- und Informationsprozesse bei dem FAIR-Projekt verschlanken und standardisieren	270
37	Förderprogramm zur Finanzierung zusätzlicher Verwaltungskräfte an Schulen – Ein teures Strohfeuer?	277

Teil III – Berichte und Stellungnahmen

38	Förderprogramm „#deineehrenamt“	283
39	Zuwendungen – Änderung der Verwaltungsvorschriften (VV) zu den §§ 23 und 44 LHO	284
40	Förderrichtlinie zur Umsetzung der Säule I des Investitionsprogramms Startchancen	287

Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung 290

Hinweis: Die Bemerkungsbeiträge sind – unabhängig von den Teilen I bis III – 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

Artikel 141-Gesetz	Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
Drucksache	Drucksache des Hessischen Landtages, soweit nicht anders bezeichnet
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Helaba	Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HIF	Hessischer Investitionsfonds
HV	Hessische Verfassung
HZD	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung
IT	Informationstechnik
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KI	Künstliche Intelligenz
LHO	Landeshaushaltsordnung
MINT	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik
OFD	Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main
VV	Verwaltungsvorschrift
WIBank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
WLAN	Wireless Local Area Network
WuZ	Sondervermögen Wohnungswesen und Zukunftsinvestition

0 Vorbemerkungen

0.1 Rechtsgrundlagen

0.1.1 Prüfung und Entlastungsverfahren

Der Rechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Rechnungen über den Haushaltsplan und stellt diese fest (Art. 144 HV).

Er 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 (§ 90 Abs. 1 LHO).

In den Bemerkungen ist insbesondere mitzuteilen, ob die Haushaltsrechnung nach § 76 LHO und die Konzernrechnung nach § 79 LHO ordnungsgemäß aufgestellt sind, und ob und in welchen Fällen von Bedeutung die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze nicht beachtet worden sind (§ 90 Abs. 2 LHO).

Die allgemeine Rechnung über den Haushalt jedes Jahres und eine Übersicht der Staatsschulden werden mit den Bemerkungen des Rechnungshofs und der Stellungnahme der Landesregierung zu deren Entlastung dem Landtag vorgelegt (§ 106 Abs. 1 LHO).

Der Rechnungshof prüfte insbesondere

- die Einnahmen, Ausgaben, Erträge, Aufwendungen, Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben, das Vermögen und die Schulden,
- die Haushaltsrechnung und die Konzernrechnung,
- Maßnahmen, die sich finanziell auswirken können,
- Verwahrungen und Vorschüsse sowie
- die Verwendung der Mittel, die zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen sind (§ 82 Abs.1 LHO).

Der Rechnungshof kann nach seinem Ermessen die Prüfung beschränken und Rechnungen ungeprüft lassen (§ 82 Abs. 2 LHO).

Die Prüfung erstreckte sich auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze, insbesondere darauf, ob

- das Haushaltsgesetz und der Haushaltsplan eingehalten worden sind,
- die Einnahmen, Ausgaben, Erträge und Aufwendungen begründet und belegt und die Haushaltsrechnung einschließlich ihrer Anlagen, insbesondere des Konzernabschlusses, ordnungsgemäß aufgestellt sind,
- die Buchführung, der Jahresabschluss sowie der Konzernabschluss der staatlichen Doppik nach § 4 LHO entsprechen,
- der Konzernlagebericht mit dem Konzernabschluss in Einklang steht sowie ein zutreffendes Bild von der Lage des Konzerns vermittelt und dabei die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend dargestellt sind,
- wirtschaftlich und sparsam verfahren wurde und
- die Aufgabe wirksamer erfüllt werden kann (§ 83 LHO).

Die Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs sind nicht auf ein Haushaltsjahr beschränkt. In die Bemerkungen können auch Feststellungen über spätere oder frühere Haushaltsjahre aufgenommen werden (§ 90 Abs. 3 LHO). Die Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Konzernrechnung beziehen sich auf das Haushaltsjahr 2024.

Die Bemerkungen enthalten in Teil I die Bemerkungen allgemeiner Art. 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 Ministerien hatten Gelegenheit, sich zu den Teilen I und II der Bemerkungen, die ihre Geschäftsbereiche berühren – vor den Beratungen durch das Kollegium des Rechnungshofs – zu äußern. Im Übrigen sind die in den Bemerkungsbeiträgen enthaltenen Prüfungsfeststellungen schon vorher mit den geprüften Stellen erörtert worden. Falls anderes nicht ausdrücklich erwähnt ist, kann davon ausgegangen werden, dass die dargestellten Sachverhalte unstreitig sind. Soweit die betroffenen Stellen abweichende Auffassungen hinsichtlich der Würdigung vorgebracht haben, werden diese in den Bemerkungen berücksichtigt.

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

Bemerkungen des Vorjahres

Die Bemerkungen 2023 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung einschließlich der Feststellungen zur Haushaltsrechnung des Jahres 2023 wurden am 26. Mai 2025 (Drucksache 21/2252), die Stellungnahme der Landesregierung am 20. August 2025 (Drucksache 21/2553) herausgegeben. Die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2023 steht noch aus.

0.1.2 Haushaltsgesetz, Haushaltsplan und Nachtragshaushalt

Das Haushaltsgesetz 2023/2024 (Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für die Haushaltsjahre 2023 und 2024) wurde am 26. Januar 2023 beschlossen. Mit Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2023/2024 (Nachtragshaushaltsgesetz 2024) vom 23. Juli 2024 wurde das Haushaltsgesetz 2023/2024 rückwirkend zum 1. Januar 2024 geändert und der Haushaltsplan für das Jahr 2024 in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes 2024 festgestellt (nachfolgend HG 2024)

- mit einem Gesamtbetrag der Erträge von 42.057.000.000 Euro (vorher: 41.976.616.900 Euro),
- mit einem Gesamtbetrag der Aufwendungen von 49.265.459.800 Euro (vorher: 48.053.957.900 Euro sowie
- in Einnahme und Ausgabe auf 49.988.054.400 Euro (vorher: 46.136.242.300 Euro).

Das Soll der Aufwendungen für das Jahr 2024 liegt um 2,8 Prozent, das der Erträge um 2,4 Prozent und das der Einnahmen und der Ausgaben um jeweils 12,5 Prozent über den entsprechenden Beträgen des Haushaltsjahres 2023.

Ausblick auf das Haushaltsjahr 2025

Das geplante Haushaltsvolumen des Haushaltsjahres 2025 beläuft sich unter Berücksichtigung des Nachtragshaushalts 2025 im Soll auf Erträge von 44.523.315.000 Euro und Aufwendungen von 59.340.364.100 Euro. Daraus ergibt sich ein doppisches Ergebnis von -14.817.049.100 Euro. Der für das Haushaltsjahr 2025 geplante Fehlbetrag ist gegenüber dem Haushaltjahr 2024

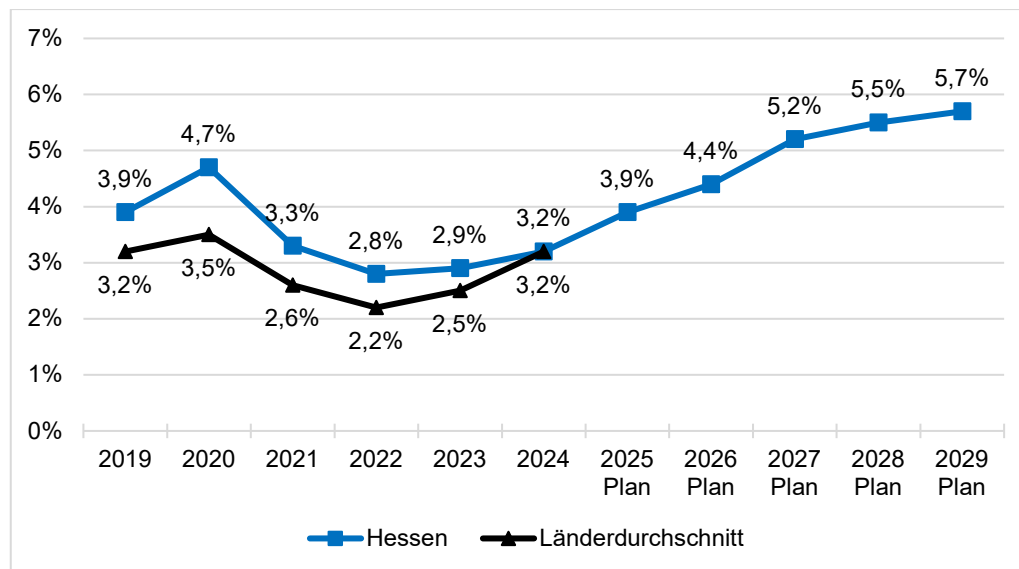
mehr als doppelt so hoch. Die geplanten Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr 2025 von 50.529.954.100 Euro entsprechen in etwa dem Niveau des Nachtragshaushalts 2024. Dieser enthielt einen einmaligen Sondereffekt aus der Erhöhung des Landesengagements bei der Helaba in Höhe von 2.000.000.000 Euro.

0.2 Wirtschafts- und Haushaltskennzahlen: Status quo und Ausblick

Das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) Hessens stieg im Jahr 2024 um 0,6 Prozent (Deutschland: -0,2 Prozent). Damit entwickelte sich die hessische Wirtschaft seit dem schweren Einbruch im Krisenjahr 2020 (-5,0 Prozent) weiterhin besser als der bundesdeutsche Durchschnitt.

Die Inflationsrate in Deutschland näherte sich seit dem starken Anstieg auf bis zu 8,8 Prozent im Oktober und November 2022 wieder dem 2-Prozent-Ziel der Europäischen Zentralbank (EZB) an. Sie lag 2024 bei 2,2 Prozent (Hessen: 1,8 Prozent). Zur Inflationsbekämpfung erhöhte die EZB im Zeitraum von Juli 2022 bis September 2023 den Hauptrefinanzierungszins sukzessive auf bis zu 4,5 Prozent, was auch das allgemeine Zinsniveau und die Refinanzierungskosten für den Landeshaushalt ansteigen ließ. Seit Juni 2024 senkte die EZB die Zinsen schrittweise, auf aktuell 2,15 Prozent. Abbildung 0-1 zeigt jedoch, dass die beschriebene Entwicklung des Zinsniveaus den Haushalt auch in den nächsten Jahren noch 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 weiter ansteigen.

Abbildung 0-1: Entwicklung der Zins-Steuer-Quote



Anmerkung: Zahlen des Stabilitätsrats, Stand Ende 2025. Ergänzt um Plan-Zahlen aus dem Finanzplan des Landes Hessen.

Einnahmeseitig ist für 2024 ein Plus von 5,0 Prozent bei den Steuereinnahmen¹ zu verzeichnen (Vorjahr: -3,3 Prozent). Bei periodengerechter Abgrenzung zeigt sich, dass die doppischen Steuer- und steuerähnlichen Erträge in 2024 um rd. eine Mrd. Euro sanken (vgl. Abschnitt 3.1.2 im Vorjahr stagnierten die Steuererträge). Für das laufende Haushaltsjahr wird auf Basis der Mai-Steuer-schätzung 2025 ein Anstieg der kameralen Steuereinnahmen um knapp drei Prozent prognostiziert. Dieser voraussichtliche Anstieg in 2025 fällt etwas geringer aus als zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung erwartet.

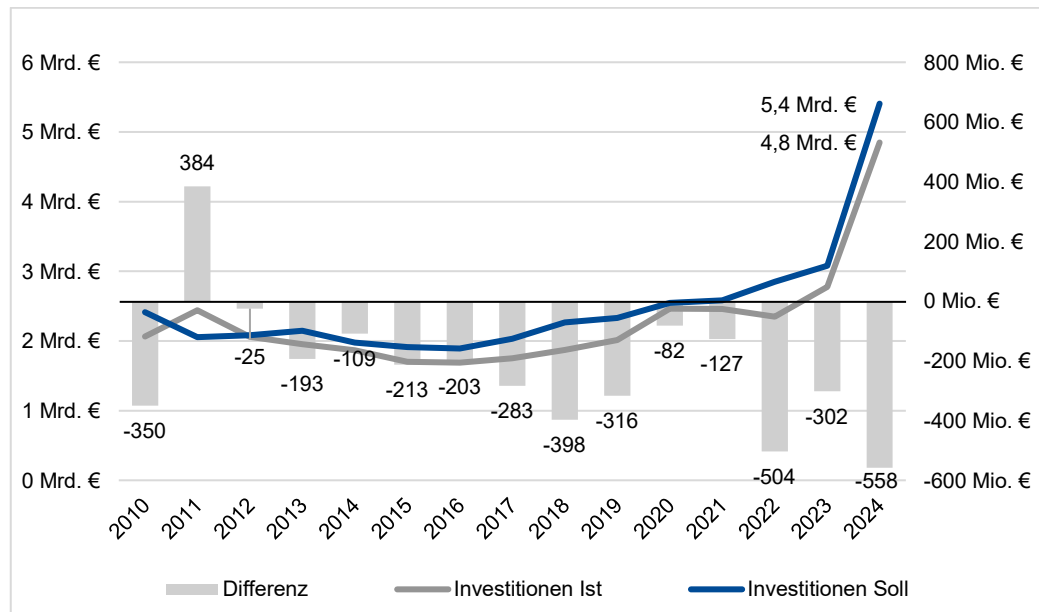
Ausgabeseitig ist zu beobachten, dass in 2024 die bereinigten Ausgaben bereits das zweite Jahr in Folge über den bereinigten Einnahmen lagen (vgl. Abschnitt 3.2). Gleichzeitig wird in Politik und Wissenschaft angemaht, den öffentlichen Investitionsstau anzugehen, um z. B. die öffentliche Infrastruktur als wesentlichen Treiber des Wirtschaftspotenzials zu sanieren und auszubauen (vgl. Abschnitt 9).

Abbildung 0-2 zeigt, dass die Landesinvestitionen in den letzten 15 Jahren zunächst zurückgingen und erst seit 2017 wieder anstiegen. Der starke Anstieg in 2024 ist auf die Beteiligung an der Helaba zurückzuführen (vgl. Abschnitt 7.2.3). Auffallend ist, dass die tatsächlichen Investitionsausgaben mit Ausnahme von

¹ Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel.

einem Jahr stets hinter den geplanten Investitionen zurückblieben. Folglich wurden jährlich geplante Investitionsausgaben in Höhe von teils mehreren hundert Mio. Euro nicht getätigt. Für 2024 war mit einer Differenz zwischen Soll und Ist in Höhe von -557,9 Mio. Euro ein negativer Rekordwert zu verzeichnen. Die nicht genutzten finanziellen Mittel wurden für andere Zwecke verausgabt oder Rücklagen zugeführt.

Abbildung 0-2: Entwicklung der Landesinvestitionen im Soll und Ist



Würdigung und Empfehlung

Aus Sicht des Rechnungshofs erfordert die aktuelle Situation ein klares Bekenntnis zur Priorisierung von Ausgaben und zu einer nachhaltigen Finanzpolitik. Auf der einen Seite wachsen die finanziellen Spielräume nicht mehr so stark wie in früheren Jahren – insbesondere aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung und des demografischen Wandels –, auf der anderen Seite muss die Infrastruktur für die kommenden Jahre erneuert und modernisiert werden.

Kurzfassungen aller Beiträge

Teil I – Bemerkungen allgemeiner Art

1 Produktübersicht

Die Abrechnung der Produktübersicht auf der Produktebene nach Einzelplänen stellt die Erhöhung der haushaltsrechtlich verbindlichen Produktergebnisse von 7,2 Mrd. Euro auf 9,1 Mrd. Euro dar. Aufwandsreste aus dem Vorjahr erhöhen die Aufwandsermächtigung um 0,1 Mrd. Euro und Einzelfallregelungen für Mindererträge um 1,8 Mrd. Euro.

Die Mindererträge entfallen fast vollständig auf Steuermindererträge wegen ungeplanter „Rückstellungen für Steuererstattung, Zerlegung und Finanzausgleich“. Sie wurden von den Erträgen abgesetzt. Der Rechnungshof empfiehlt, auf die Anpassung der Aufwandsermächtigung bei Steuermindererträgen zu verzichten. Überschreitungen wegen Rückstellungen werden gewöhnlich als Jahresabschlussbuchungen im Nachweis der außer- und überplanmäßigen Mehraufwendungen ausgewiesen.

Der Nachweis der außer- und überplanmäßigen Mehraufwendungen einschließlich Deckung enthält die 183 Produkte, deren Ansatz in Summe um 2,5 Mrd. Euro überschritten wurde. Für Mehraufwendungen von 71,6 Mio. Euro liegt keine haushaltsrechtliche Ermächtigung vor. Die außer- und überplanmäßigen Aufwendungen betragen 40,2 Mio. Euro, die Jahresabschlussbuchungen 1,3 Mrd. Euro und die Überschreitungen nach dem Haushaltsgesetz aufgrund von Einzelfallregelungen in Haushaltsvermerken und Sonderregelungen im Haushaltsgesetz 1,1 Mrd. Euro.

Der Rechnungshof erwartet, dass Aufwendungen nur mit haushaltsrechtlicher Ermächtigung gebucht werden. Für außer- und überplanmäßige Aufwendungen erwartet er die Benennung von Einsparstellen wie in § 37 Abs. 3 LHO vorgesehen. Er empfiehlt, auch für Mehraufwendungen, die erst bei Jahresabschlusserstellung festgestellt werden, Einsparstellen zu benennen.

Der Rechnungshof bittet die Landesregierung, im Haushaltsentwurf auf Einzelfallregelungen in Haushaltsvermerken zu verzichten und empfiehlt, § 15 HG „Überleitung, Abfinanzierung“ zu streichen.

Volltext ab Seite 36

2 Liquiditätsbetrachtung

Der Rechnungshof empfiehlt, zur Verhinderung einer zweckwidrigen Verwendung der Ausgabereste nur die in Anspruch genommenen Ausgabereste in die Abrechnung des kameralen Ergebnisses aufzunehmen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass für zwei außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von rd. 1,0 Mio. Euro kein Antrag auf Genehmigung durch das zuständige Ressort gestellt wurde. Damit liegen weder eine Zustimmung des Finanzministeriums noch eine Genehmigung des Landtags vor. Es handelt sich um ungenehmigte Ausgaben.

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

Der Rechnungshof schlägt eine Übersicht über die Verpflichtungsermächtigungen getrennt nach Jahren vor, damit der Landtag einen Überblick über die zukünftigen Zahlungsverpflichtungen hat.

Volltext ab Seite 44

3 Abrechnung Kernhaushalt

Die Haushaltsrechnung weist in der Abrechnung des Gesamterfolgsplans (Erfolgsrechnung) mit -7,8 Mrd. Euro ein um 680,0 Mio. Euro niedrigeres Ergebnis aus als geplant (-7,2 Mrd. Euro). Dies resultiert hauptsächlich aus Steuermindererträgen. Die Steuererträge waren gegenüber dem Planansatz um 1,8 Mrd. Euro niedriger, weil Zuführungen zu „Rückstellungen für Steuererstattung, Zerlegung und Finanzausgleich“ nicht geplant werden.

Zur Vermeidung solcher Diskrepanzen empfiehlt der Rechnungshof, die „Rückstellungen für Steuererstattung, Zerlegung und Finanzausgleich“ zu planen.

Im Gegensatz zur Abrechnung auf der Ebene des Gesamterfolgsplans weist das Land auf Ebene der Produktübersicht eine Ergebnisunterschreitung der Aufwandsermächtigungen von 1,2 Mrd. Euro aus (vgl. Abschnitt 1.1). Eine Erhöhung des beschlossenen Haushaltsansatzes in der Produktübersicht um 1,9 Mrd. Euro ermöglicht die konträre Darstellung. Das Ergebnis des Gesamterfolgsplans als zentrale Kennzahl der staatlichen Doppik verliert hierdurch im Vollzug seine Relevanz als wichtige Steuerungsgröße.

Der Rechnungshof empfiehlt, auf Erhöhungen des Haushaltsansatzes zu verzichten und ggf. entstehende Überschreitungen als Verluste vorzutragen. Über ihren Ausgleich könnte im nächsten aufzustellenden Haushalt entschieden werden.

In 2024 waren die Einnahmen und Ausgaben sowohl im Haushaltsplan (jeweils 50,0 Mrd. Euro) als auch im Haushaltsvollzug (jeweils 52,3 Mrd. Euro) gleich hoch. Damit wurde die Vorgabe der Verfassung, den Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, formal erfüllt (formaler Haushaltsausgleich).

Der Rechnungshof erachtet die vollständige Abbildung und Differenzierung der Rücklagenbewegungen als wichtige Bedingung für eine umfassende Information des Landtags. Die Bildung von Rücklagen schränkt den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit ein. Nach dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Vollständigkeit soll gewährleistet werden, dass der Landtag den vollen Überblick über das verfügbare Finanzvolumen erhält.

Der Rechnungshof empfiehlt daher, die Entwicklung der Rücklagen – mit Anfangs- und Endbeständen, getrennt nach zweckgebundenen und nicht zweckgebundenen Rücklagen – in der Haushaltsrechnung auszuweisen.

Volltext ab Seite 48

4 Staatsschulden und Schuldenbremse

Die Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts belief sich im Haushaltsvollzug auf 2,8 Mrd. Euro (Vorjahr: -0,1 Mio. Euro). Die Kreditschulden des Landes stiegen

– unter Einbezug von Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank aus Schutzschirm und Hessenkasse – zum Jahresende auf 52,9 Mrd. Euro (Vorjahr: 50,4 Mrd. Euro). Die weiter gefassten Staatsschulden beliefen sich auf 197,4 Mrd. Euro (Vorjahr: 186,2 Mrd. Euro).

Der Rechnungshof erneuert seine Empfehlung, die Praxis der Rest-Kreditaufnahme (Kreditaufnahme nach dem 31. Dezember bis Ende eines Haushaltsjahres) im Sinne einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zu überprüfen und die Notwendigkeit des formalen Haushaltsausgleichs im Ist angesichts der Doppik in Hessen und der Regelungen des HGB zu hinterfragen.

Im Haushaltsjahr 2024 wurden die Ex-ante-Konjunkturkomponente und die Basissteuern – abweichend vom Regelfall des Artikel 141-Gesetzes – nicht auf Grundlage der Frühjahrsprojektion ermittelt. Im Nachtragshaushaltsgesetz wurden als Datenbasis die Herbstprojektion und die Oktober-Steuerschätzung 2023 festgelegt. Der Rechnungshof bekräftigt seine Empfehlung aus den Vorjahren zu prüfen, ob und wie eine dauerhafte Umstellung auf die Herbstprojektion möglich ist. Eine jährliche Neuregelung erfüllt nicht das Symmetriegebot nach Art. 141 HV.

In 2024 hat das Land seine Beteiligung an der Helaba neu strukturiert. Die liquiden Mittel, die aufgrund der Beendigung der stillen Einlagen an die Sondervermögen WuZ und HIF übertragen wurden, sind – wie die Ausgaben für den kreditfinanzierten Erwerb der Beteiligung auch – als finanzielle Transaktion anzurechnen. Die zulässige Nettokreditaufnahme wurde nach Ansicht des Rechnungshofs um 804,8 Mio. Euro zu hoch angesetzt.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Gesetze zur Schuldenbremse restriktiv auszulegen sind, um eine Umgehung zu vermeiden. Er empfiehlt daher eine Gesamtbetrachtung von Kernhaushalt und Sondervermögen.

Bei der Sichtweise, die das Finanzministerium verfolgt, werden finanzielle Transaktionen in Sondervermögen nicht angerechnet. Der Rechnungshof sieht die rechtlichen Vorgaben in diesem Fall nur eingehalten, wenn Buchungen bezüglich einer finanziellen Transaktion die Buchungseinheiten Kernhaushalt oder Sondervermögen nicht überschreiten; das bedeutet, dass Beteiligungserwerb und -veräußerung in der gleichen Buchungseinheit (entweder Kernhaushalt oder Sondervermögen) verbucht werden müssen. Würde diese Trennung nicht

eingehalten und daraus ein grundsätzliches Handeln entstehen, wäre damit eine Umgehung der Schuldenbremse verbunden.

Die in 2023 erfolgte Übertragung der Forderungen aus den Globaldarlehen an das Sondervermögen WuZ steht zu der Trennung im Widerspruch. Die 209,0 Mio. Euro aus den Globaldarlehen hätten bei einer konsistenten Verbuchung nach Buchungseinheiten für 2023 mindernd auf die zulässige Nettokreditaufnahme angerechnet werden müssen.

Im Haushaltsjahr 2024 wurden planmäßig 200 Mio. Euro Corona-Notlagenkredite getilgt. Darüber hinaus wurden außerplanmäßig weitere 62,7 Mio. Euro zurückgeführt. Der Bestand an Notlagenkrediten beläuft sich zum Ende des Haushaltsjahres 2024 auf 3,1 Mrd. Euro.

Volltext ab Seite 60

5 Bilanz des Landes zum 31. Dezember 2024

Die Bilanz des Landes zum 31. Dezember 2024 wies eine Bilanzsumme von 200,7 Mrd. Euro aus. Das Anlagevermögen nahm um 4,1 Mrd. Euro zu, vor allem aufgrund der kapitalstärkenden Maßnahmen des Landes bei der Helaba und der damit verbundenen Rückübertragung der Förderportfolios der Sondervermögen WuZ und HIF.

Bei den Passiva stiegen vor allem die Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen um 4,1 Mrd. Euro und die Verbindlichkeiten aus Kreditschulden um 3,4 Mrd. Euro.

Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag erhöhte sich um 4,9 Mrd. Euro. Die Erhöhung resultierte einerseits aus dem Jahresfehlbetrag in Höhe von 7,0 Mrd. Euro, andererseits aus der Minderung der Nettoposition um 2,1 Mrd. Euro infolge der Rückübertragung der Förderportfolios HIF und WuZ zu Nennwerten.

Volltext ab Seite 85

6 Sondervermögen

Im Haushaltsjahr 2024 gab es in Hessen sechs Sondervermögen. Sie sind vom Kernhaushalt abgesonderte Teile der Landesverwaltung. Ihr Volumen belief sich auf 15,2 Mrd. Euro.

Zwischen den immer noch kameralen Wirtschaftsplänen und den doppischen Jahresabschlüssen ist kein Soll-Ist-Vergleich möglich. Eine Pflicht zum Soll-Ist-Vergleich ergibt sich bereits aus der LHO. Nur dann kann der Grundsatz der Haushaltsklarheit gewährleistet werden.

Der Rechnungshof regt daher an, die Wirtschaftspläne und die Jahresabschlüsse nach einer einheitlichen Systematik, mit doppischen Wirtschaftsplänen sowie doppischen Jahresabschlüssen, zu gestalten.

Volltext ab Seite 93

7 Konzernrechnung

Sowohl die Erfolgsrechnung als auch die Finanzrechnung des Kernhaushalts und der Sonderhaushalte lassen sich unter Berücksichtigung der konsolidierungsbedingten Anpassungen in die Konzernrechnung überführen.

Der Ergebnisbeitrag aus den konsolidierungsbedingten Anpassungen in der Ergebnisrechnung entsteht, da sich Aufwendungen und Erträge aus Leistungsbeziehungen zwischen Kernhaushalt und Sonderhaushalten nicht betragsgleich gegenüberstehen. Der Rechnungshof empfiehlt zur Vermeidung dieser Anpassungen, die spiegelbildliche Erfassung der Leistungsbeziehungen in Kernhaushalt und Sonderhaushalten.

Für eine transparentere Darstellung des vollständigen Verwaltungshandelns von Kernhaushalt und Sonderhaushalten sollten die Aufwendungen und Erträge auf Ebene des Konzerns abgerechnet werden.

Die in der Überleitung der Vermögensrechnung dargestellten Werte ergeben sich aus der konsolidierten Konzern-Vermögensrechnung. Für die Kernverwaltung wird keine gesonderte Vermögensrechnung erstellt.

Der Konzernabschluss des Landes bildet zusammen mit dem Konzernlagebericht das Geschehen des Haushaltsjahres 2024 nach kaufmännischen

Grundsätzen ab. Beide wurden von der vom Rechnungshof beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft uneingeschränkt testiert.

Der Rechnungshof stellte des Weiteren die Jahresabschlüsse 2024 der obersten Landesbehörden zum 8. Juli 2025 fest.

Volltext ab Seite 97

8 Abrechnung der Einzelpläne

Die kontenbezogene Aufstellung des leistungsbezogenen doppelischen Haushalts fordert formal die Abrechnung der Produkterfolgspläne in Form von Soll-Ist-Vergleichen. Die mehr als 800 Seiten füllenden Abrechnungen haben keine praktische Relevanz, weil das Produktergebnis verbindlich ist. Der Rechnungshof empfiehlt, die Notwendigkeit der Abrechnung von Produkterfolgsplänen als Bestandteil der Haushaltsrechnung in der vorgesehen Evaluation der LHO zu eruieren. Die Abrechnung der Erfolgspläne auf Kapitel- und Einzelplanebene sollte beibehalten werden.

Die Prüfung der Produkterfolgsrechnungen auf offensichtliche Verstöße gegen das Bruttoprinzip ergab eine Fehlerquote von 9,0 Prozent in Bezug auf die Stichprobe. Der Rechnungshof erwartet, dass die Produkterfolgsrechnungen systematisch genutzt werden, um Buchungsfehler aufzudecken und zu bereinigen. Dazu empfiehlt er, in den bestehenden Aktivitätenplan für den Jahresabschluss die Kontrolle der Produkterfolgsrechnungen auf negative Positionen aufzunehmen.

Volltext ab Seite 109

9 Wesentliche Ereignisse nach dem Haushaltsjahr 2024

Durch die Reform der grundgesetzlichen Schuldenbremse von März 2025 auf Bundesebene ergeben sich auch für das Land zusätzliche Verschuldungsspielräume. Zum einen ist nun auch für die Ländergesamtheit eine strukturelle Neuverschuldung von 0,35 Prozent des BIP möglich. Zum anderen erhalten die Länder 100,0 Mrd. Euro aus dem neugeschaffenen Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Kreditoption ausschließlich für zusätzliche Investitionsausgaben zu nutzen, die das Produktionspotenzial steigern und damit auch über die Finanzierung der Zinsausgaben hinaus, einen positiven Effekt haben. Dies wäre im Sinne der Generationengerechtigkeit.

Volltext ab Seite 112

Teil II – Bemerkungen zu den Einzelplänen

Mehrere Einzelpläne

12 Abordnung von Landespersonal – Auf Personalkostenerstattung achten!

Der Rechnungshof hat die Abordnungen von Personal in der allgemeinen Landesverwaltung geprüft. Gegenstand der Prüfung waren u. a. die Abordnungen des Landes an andere Dienstherren. Er stellte fest, dass die geprüften Stellen nicht in allen Fällen die Erstattung der Personalkosten bei den aufnehmenden Dienstherren geltend gemacht haben. Nach überschlägigen Berechnungen des Rechnungshofs entgingen dem Land somit rd. 1 Mio. Euro.

Die betroffenen Ministerien haben aufgrund der Prüfungsfeststellungen die Erstattung von Personalkosten für abgeordnetes Personal nachträglich bei den anderen Dienstherren geltend gemacht. Alleine das Kultusministerium hat dadurch ca. 619.000 Euro vereinnahmt.

Das Finanzministerium hat die obersten Landesbehörden mit einem Haushaltsausführungserlass sensibilisiert. Zugleich hat es angekündigt, zu prüfen, inwieweit die Verwaltungsvorschriften zur LHO hinsichtlich der Geltendmachung von Erstattungen bei externen Dienstherren ergänzt werden können.

Volltext ab Seite 121

13 Zu viele Fehler bei der Reisekostenbearbeitung in Hochschulen - Es gibt eine Lösung!

Die Qualität der Reisekostenbearbeitung in Hochschulen ist Besorgnis erregend. Im Durchschnitt wurden in den fünf untersuchten Hochschulen rd. 77 Prozent der geprüften Dienstreisen fehlerhaft abgerechnet.

Der Rechnungshof hat eine Zentralisierung der Reisekostenbearbeitung empfohlen. Mit einer Bündelung der Aufgaben beim Regierungspräsidium Kassel könnten nach seiner Auffassung die festgestellten Probleme „auf einen Streich“ gelöst werden. Die Zuständigkeit sollte zeitnah übertragen werden.

Volltext ab Seite 125

Einzelplan 03: Hessisches Ministerium des Innern, für Sicherheit und Heimatschutz

14 Katastrophenschutz: Gut gemeint, aber auch gut genug?

Der Katastrophenschutz wird im Wesentlichen von Ehrenamtlichen getragen. Sie gewährleisten die stete Einsatzbereitschaft.

Das Land hat in den vergangenen Jahren vielfältige Anstrengungen zur Optimierung des Katastrophenschutzes, von der Warnung der Bevölkerung bis zur Fahrzeugausstattung, unternommen.

Gleichwohl sieht der Rechnungshof Verbesserungsmöglichkeiten, insbesondere in den Bereichen Führungsorganisation und Infrastruktur.

Volltext ab Seite 130

15 Eine "hessenWARN-App" – wirklich sinnvoll?

Das Land betreibt die hessenWARN-App. Diese bietet unter anderem Gefahren- und Katastrophenwarnungen verschiedener Behörden aus einer Hand.

Der Rechnungshof empfahl, die App im Hinblick auf deren Zielsetzung und unter Berücksichtigung der Entwicklung der Nutzerzahlen zu evaluieren. In diese Evaluierung sollte auch die Möglichkeit einbezogen werden, zukünftig – wie andere Länder – das System NINA des Bundes zu nutzen. Zudem beanstandete der Rechnungshof, dass die Entscheidung zur Einführung der App auf Basis einer unzureichenden Kostenbewertung getroffen wurde.

Volltext ab Seite 139

16 Korruptionsprävention bleibt wichtig!

Die Regierungspräsidien setzten die „Richtlinie zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung des Landes Hessen“ (Richtlinie) in weiten Teilen um. Noch bestehende Defizite sollten behoben werden.

Volltext ab Seite 145

17 Dem Täter auf der Spur!

Das Kriminalwissenschaftliche und -technische Institut (KTI) war mit den von ihm zu bearbeitenden Aufträgen im Rückstand. Medienbrüche und digitale Vielfalt erschwerten eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung. Eine systematische Personalbedarfsermittlung fehlte.

Volltext ab Seite 149

Einzelplan 04: Hessisches Ministerium für Kultus, Bildung und Chancen

18 Nassauischer Zentralstudienfonds: Bildungsstiftung neu ausrichten

Der Nassauische Zentralstudienfonds (NZF) ist eine seit 1817 bestehende Stiftung zur Förderung der höheren Bildung unter Aufsicht des Kultusministeriums. Das Fördergebiet umfasst das ehemalige Herzogtum Nassau und damit Teile der heutigen Länder Hessen und Rheinland-Pfalz. Gefördert werden Studierende mittels Stipendien und Schulen, die zum Abitur führen. Die Förderungen entsprachen weder der LHO noch den vom NZF gesetzten Anforderungen und waren nicht mehr zeitgemäß. Der Rechnungshof unterbreitete zahlreiche Vorschläge zur Neuausrichtung des Stiftungszwecks.

Volltext ab Seite 154

19 Begabtenförderung – Wem nützt sie?

Seit dem Jahr 2017 geht das Land neue Wege in der Begabungs- und Begabtenförderung. Neben intellektuell Hochbegabten sollen auch Leistungsstarke und potenziell besonders Leistungsfähige ab der Einschulung an allen Schulen besser gefördert werden.

Diese neue Förderstrategie erreichte nicht alle Schulen. Die Umsetzung der neuen Förderstrategie legte den Schwerpunkt auf den Wissens- und Erfahrungsaustausch von Schulen zur Begabtenförderung. Die begabten Schülerinnen und Schüler konnten davon zunächst allenfalls mittelbar profitieren. Der Großteil der Ressourcen der Begabtenförderung kam einer Schule zugute, dem landeseigenen Oberstufengymnasium Internatsschule Schloss Hansenberg (ISH).

Das Kultusministerium sollte sicherstellen, dass die Begabtenförderung alle begabten Schülerinnen und Schüler erreicht. Die Sonderstellung der ISH sollte geprüft werden.

Volltext ab Seite 165

Einzelplan 05: Hessisches Ministerium der Justiz und für den Rechtsstaat

20 108.000 offene Verfahren bei den Staatsanwaltschaften – Platz 1 in Deutschland

Im Zuge gestiegener Neueingänge in den Jahren 2022 und 2023 war bundesweit die Zahl unerledigter Verfahren bei den Staatsanwaltschaften deutlich angewachsen. Zum Jahresende 2023 wies Hessen im Ländervergleich den höchsten Bestand an unerledigten Verfahren mit rd. 108.000 auf.

Für die Staatsanwaltschaften stellte es eine Herausforderung dar, bei dieser Menge in jedem Verfahren dessen Fortgang und die Qualität der Sachbearbeitung zu gewährleisten. Im unterstützenden Sekretariatsbereich führten die Aktenberge zu inakzeptablen Rückständen. Bei den Staatsanwaltschaften Gießen und Darmstadt kam es zu erheblichen Störungen des Geschäftsbetriebs.

Das Justizministerium berechnete den Personalbedarf auf Grundlage des für die deutsche Justiz einheitlich entwickelten Personalbedarfsberechnungssystems PEBB§Y. Die daraus abgeleitete Belastungsquote lag in allen Berufsgruppen deutlich über 100 Prozent. Besonders belastet waren der staatsanwaltliche Dienst und der Sekretariatsbereich mit durchschnittlich rd. 139 Prozent im Jahr 2024.

Die Arbeitssituation im Sekretariatsbereich hatte sich aufgrund permanent hoher Krankenstände, einer hohen Personalfluktuations und des Mangels an geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern in den letzten Jahren besonders verschlechtert.

Volltext ab Seite 173

21 Präsidialamtsgerichte: Bürgerinnen und Bürger brauchen mancherorts viel Geduld

Bei allen sechs Präsidialamtsgerichten bestanden in mindestens einer der untersuchten Abteilungen Arbeitsrückstände in größerem Umfang.

Die hohen Arbeitsrückstände und langen Erledigungszeiten beim Amtsgericht Offenbach waren seit 2019 wiederholt Thema im Rechtsausschuss des Landtags und in der Presse. Die Rückstände entstanden auch, weil die Führungskräfte den Geschäftsbetrieb nicht ausreichend überwachten. Diese wussten nicht, wie viele offene Anträge vorlagen und wie lange es dauerte, einen Erbschein zu erteilen oder eine Eintragung im Grundbuch vorzunehmen. Dabei lagen die notwendigen Informationen in der elektronischen Datenverarbeitung vor. Diese müssen zu Steuerungszwecken genutzt werden.

Beim Grundbuchamt des Amtsgerichts Darmstadt waren 1.500 Akten nicht bearbeitet, obwohl mehr Personal eingesetzt wurde, als die Bedarfsberechnung auswies. Beim Nachlassgericht war es nicht besser. Dort wurde jedoch weniger Personal eingesetzt, als die Bedarfsermittlung vorsah. Damit sich die Probleme des Amtsgerichts Offenbach nicht bei dem Amtsgericht Darmstadt wiederholen, sollte das Oberlandesgericht Frankfurt am Main bei der Verbesserung der Arbeitsabläufe unterstützen.

Das Amtsgericht Darmstadt führte bei sich seit 2018 keine kleinen Innenrevisionen durch, obwohl dies alle zwei Jahre vorgeschrieben ist. Das sollte dringend nachgeholt werden, weil so ein ordnungsgemäßer Geschäftsbetrieb überwacht werden kann.

Volltext ab Seite 180

Einzelplan 07: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum

22 Programm „Hessen-Mikroliquidität“ – Förderziel wirtschaftlich erreicht?

Mit dem Programm „Hessen-Mikroliquidität“ unterstützte das Land von der Corona-Pandemie betroffene Unternehmen mit Darlehen in Höhe von 252,2 Mio. Euro. Der Rechnungshof ist der Meinung, dass Anträge und Verwendungsnachweise unzureichend geprüft wurden. Der teilweise Verzicht auf Rückzahlung von bis zu 50 Prozent der Darlehen war nicht erforderlich, um das Förderziel zu erreichen. Den Verbleib von mindestens 121,5 Mio. Euro bis zum Jahr 2029 auf einem Treuhandkonto sieht er kritisch. Zudem wurde nicht eindeutig geregelt, wem die Anlagegewinne auf dem Treuhandkonto zustehen.

Volltext ab Seite 185

Einzelplan 09: Hessisches Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt, Weinbau, Forsten, Jagd und Heimat

23 Flächenmanagement der Jagdbehörden – historische Karten im digitalen Zeitalter?

Das Regierungspräsidium Kassel als obere Jagdbehörde hatte keine Kenntnis über die Zahl und Größe der Jagdbezirke in Hessen. Es verfügte ebenso wie die Hälfte der geprüften unteren Jagdbehörden nicht über ein Geographisches Informationssystem (GIS). Alle unteren Jagdbehörden führten Papierakten oder Karten von teils schlechter Qualität.

Die Fachaufsicht der oberen Jagdbehörde über die unteren Behörden war unzureichend. Diese nahmen ihre Aufsichtsfunktion über die Jagdgenossenschaften unterschiedlich gründlich wahr. Keine der unteren Behörden stellte sicher, dass die Jagdgenossenschaften ihre Kataster (Karten) regelmäßig aktualisierten.

Volltext ab Seite 195

24 Wirtschaftlicher Umgang mit landeseigenem Grundvermögen?

Das Land stellte landwirtschaftliche Flächen für naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Ausbau des Flughafens

Kassel-Calden zur Verfügung. Die hierfür erhaltenen Gestattungsentgelte hielt der Rechnungshof für zu niedrig. Sie berücksichtigten den wirtschaftlichen Vorteil der Gestattungsnehmer nicht angemessen.

Der Rechnungshof sah Interessenkonflikte auf Seiten des mit der Domänenverwaltung beauftragten Dienstleisters. Er forderte das Landwirtschaftsministerium auf, ein stärkeres Augenmerk auf die Wahrung der finanziellen Interessen des Landes zu legen.

Volltext ab Seite 200

25 Förderprogramme optimieren durch Evaluationen am Beispiel der Förderung von (E-)Lastenrädern und (E-)Anhängern

Evaluationen von Förderprogrammen sind ein wichtiges Instrument, um deren Erfolg zu messen und Verbesserungen zu initiieren. An der Förderung von (E-)Lastenrädern und (E-)Anhängern zeigte der Rechnungshof, welche Erkenntnisse daraus gewonnen werden können.

Nach den Verwaltungsvorschriften zur LHO besteht eine Pflicht zur nachgelagerten und begleitenden Erfolgskontrolle von finanziell wirksamen Maßnahmen. Der Rechnungshof erwartet, hierbei auch über den Einsatz von Online-Evaluationen nachzudenken. Damit kann durch Erfolgskontrollen eine Datenbasis aufgebaut werden. Zudem können u. a. Mitnahmeeffekte bewertet und eingeordnet werden. So können gleichartige Förderverfahren kontinuierlich verbessert werden.

Volltext ab Seite 208

26 Förderung des forstlichen Wegebaus: Hoher Aufwand und Softwareprobleme

Aufwändige Verwaltungsprozesse und anhaltende Softwareprobleme verteuerten die Förderung des forstlichen Wegebaus.

Das Landwirtschaftsministerium stellte eine Verringerung des Verwaltungsaufwands in Aussicht. Die für die Bereitstellung der Software zuständige WIBank

ist aufgefordert, ihre vertraglichen Aufgaben zu erfüllen und die Probleme zu lösen.

Volltext ab Seite 214

27 Fischerei- und Jagdabgabe: Notwendigkeit des Abgabesystems hinterfragen

Das Land führte in der Nachkriegszeit zur Förderung des Fischerei- und Jagdwesens die Fischereiabgabe und die Jagdabgabe ein. Sie sind Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion. Diese werden bei den Fischerei- und Jagdausübungsberechtigten erhoben und für die Angelsportvereine und Hegegemeinschaften bzw. für die Jägerschaft verwendet.

Nach knapp 75 Jahren stellt sich die Frage der Notwendigkeit für das staatlich gestützte Abgabensystem. Dem Grundsatz der Subsidiarität zufolge könnten sowohl die Angelsportvereine und Hegegemeinschaften als auch die Jägerschaft die erforderlichen Mittel auf privatrechtlicher Grundlage mitgliedschaftlich einwerben. Durch die Abschaffung der Sonderabgaben würde deren Eigenverantwortung gestärkt. Zudem würde die Mittelherhebung und -verwendung entbürokratisiert und das Land entlastet. Dies ist gegen die Aufgabe der Einwirkungsmöglichkeiten des Landes abzuwägen.

Volltext ab Seite 219

28 Ersatzzahlungen: Was nützt der Natur Geld in den Ausgaberesten?

Wenn Verursacher einen Eingriff in Natur und Landschaft nicht ausgleichen oder ersetzen können, erhebt das Land von ihnen eine Sonderabgabe, die sog. Ersatzzahlung. Die Mittel sind für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorgesehen. Die jährlichen Einnahmen aus der Sonderabgabe beliefen sich im Prüfungszeitraum 2016 bis 2022 im Durchschnitt auf rd. 2,6 Mio. Euro und übertrafen jeweils die Ausgaben. Dadurch stiegen die Ausgabereste aus den Ersatzzahlungen stetig an und betrugen Ende 2024 rd. 23,8 Mio. Euro.

Durch die große zeitliche Diskrepanz zwischen Eingriffen und Naturschutzmaßnahmen besteht das Risiko, dass die Erosion von Natur und Landschaft weiter voranschreitet. Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung

Möglichkeiten zur Optimierung der Mittelbewirtschaftung aufgezeigt. Insbesondere sollten Fördermöglichkeiten auf Ebene des Landes und auf kommunaler Ebene stärker beworben werden.

Volltext ab Seite 226

29 Sonderabgaben: Verwaltungskosten sollten Andere tragen

Bei der Verwaltung einer Sonderabgabe sollte sichergestellt werden, dass die damit verbundenen Kosten nicht den Landeshaushalt belasten. Die durch die Verwaltung der Sonderabgabe verursachten Kosten sollten daher vollständig von den Abgabepflichtigen und nicht von der Allgemeinheit getragen werden. Der Rechnungshof ermittelte ein Verbesserungspotenzial für den Landeshaushalt von rd. 340.000 Euro.

Über die Zeit können sich die Kosten für die Verwaltung einer Sonderabgabe ändern. Das Land sollte die Höhe der Verwaltungskosten regelmäßig überprüfen und entsprechend anpassen.

Volltext ab Seite 231

30 Stiftung Kloster Eberbach – Neues Finanzierungsmodell erforderlich

Grundannahme der Organisationsform Stiftung ist, dass sie sich aus den Erträgen des Grundstockvermögens selbst tragen kann. Der Stiftung Kloster Eberbach hingegen fehlt zum kostenintensiven Erhalt und Betrieb der Klosteranlage das notwendige Grundstockvermögen. Aus Sicht des Rechnungshofs ist ein neues Finanzierungsmodell dringend erforderlich. Er hat dazu zahlreiche Empfehlungen gegeben. Der Rechnungshof geht davon aus, dass dies die Finanzierungsprobleme der Stiftung jedoch nicht auf Dauer lösen wird. Eine finanzielle Beteiligung Dritter an der Erhaltung wird weiterhin notwendig sein.

Zur Generalsanierung des Klosters stellte das Land über 138 Mio. Euro auf Basis bauzuwendungsrechtlicher Regelungen bereit. Planung und Bauausführung lagen beim Landesbetrieb Bau und Immobilien (LBIH). Mit weiteren 26,6 Mio. Euro finanziert es über einen Vertrag weitere Maßnahmen, die die Stiftung über ein neugestaltetes Bauverfahren in Eigenregie durchführt. Der Rechnungshof

kritisierte diese Umstellung, weil dabei eine angemessene Kontrolle des Landes nicht vorgesehen ist.

Volltext ab Seite 236

Einzelplan 15: Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Forschung, Kunst und Kultur

31 Fritz Bauer Institut – eine Stiftung mit Zukunft?

Die Stiftung Fritz Bauer Institut (Stiftung) wurde 1995 als Stiftung bürgerlichen Rechts errichtet und mit einem Grundstockvermögen von rd. 307.000 Euro ausgestattet. Sie erhielt seit ihrer Gründung bis 2023 rd. 19,1 Mio. Euro Zuwendungen vom Land und der Stadt Frankfurt am Main.

Im Jahr 2005 wurde das gesamte Stiftungsvermögen verbraucht. Zu diesem Zeitpunkt hätte das Wissenschaftsministerium eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vornehmen müssen.

Das Stiftungsvermögen war zu gering. Aus dessen Anlage wurden im Prüfungszeitraum von 2019 bis 2023 Kapitalerträge von durchschnittlich rd. 1.100 Euro erzielt. Diese reichten nicht aus, den Stiftungszweck zu erfüllen.

Volltext ab Seite 243

32 Goethe-Universität – Stiftungsvermögen unter der Lupe

Im Jahr 2008 wurde die Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main (GU) in eine Stiftung des öffentlichen Rechts umgewandelt. Ziel war es, einen höheren Autonomiegrad zu erreichen. Dieser sollte auch zur Einwerbung höherer Mittel von Dritten führen. Die GU hat keine größere finanzielle Unabhängigkeit vom Land erreicht.

Für die Überführung in die neue Organisationsform Stiftung unterblieb die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Der Rechnungshof erwartete gesetzeskonformes Handeln, indem bei allen finanzwirksamen Maßnahmen eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (§ 7 Abs. 2 LHO) vorangestellt wird.

Die GU konnte den realen Wert ihres Grundstockvermögens erhalten. Nur der reale Kapitalerhalt gewährleistet die langfristige Zweckerfüllung einer Stiftung.

Der Rechnungshof empfahl dessen Normierung im Hochschulgesetz und in der Anlagerichtlinie der GU.

Volltext ab Seite 249

33 Wenn der Vorhang fällt – wird es im Theater dunkel

Das Staatstheater Wiesbaden (Staatstheater) gab im Prüfungszeitraum (2019 – 2024) rd. 71.000 Frei- und Dienstkarten im Gegenwert von rd. 1,5 Mio. Euro aus. In einzelnen Vorstellungen im Jahr 2019 betrug der Anteil der kostenfreien Karten bis zu 57 Prozent.

In jeder Spielzeit kann das Staatstheater gemäß dem Theatervertrag von 1963 mindestens 14 Konzerte im Kurhaus veranstalten. Tatsächlich fanden durchschnittlich jeweils 6 Konzerte statt. Durch die nicht realisierten Konzerte blieb ein geschätztes Einnahmepotenzial von insgesamt rd. 507.000 Euro im Prüfungszeitraum ungenutzt.

Von den rd. 600 Beschäftigten des Staatstheaters waren rd. 400 nicht in dessen digitale Infrastruktur eingebunden und nutzten teils private E-Mail-Konten oder Messenger-Dienste zu dienstlichen Zwecken. Seit Ende 2023 war zudem die Stelle des Digitalmanagers unbesetzt, wodurch zentrale Projekte, wie die Einführung eines Theateraccounts für diese Mitarbeitenden, nicht weitergeführt wurden. Gleichzeitig blieben bereitgestellte Fördermittel von über 212.000 Euro ungenutzt, obwohl gerade diese Investitionen dringend erforderlich gewesen wären.

Im Bereich der veralteten Bühnentechnik kam es regelmäßig zu Ausfällen bei Ton, Video oder Steuerung. Verlängerte Pausen oder Abbruch von Vorstellungen waren dadurch bereits eingetreten.

Volltext ab Seite 253

Einzelplan 17: Allgemeine Finanzverwaltung

34 Kontrolle der Corona-Soforthilfen durch die Finanzverwaltung: Verpasste Chance?

Das Regierungspräsidium Kassel zahlte im Jahr 2020 rd. eine Mrd. Euro als Corona-Soforthilfe an kleinere Unternehmen aus, um existenzgefährdende

Liquiditätsengpässe abzumildern. Im Nachgang sollten die Finanzämter mit sogenannten Kontrollmitteilungen Fälle benennen, bei denen nach den Angaben in den Steuererklärungen die Voraussetzungen für die Soforthilfe nicht vorlagen.

Der Rechnungshof analysierte steuerliche Daten von 10.190 Hilfsempfängern bei vier Finanzämtern und identifizierte mehr als 2.000 Fälle mit Hinweisen auf unberechtigt ausgezahlte Soforthilfen. Die Finanzämter erstellten jedoch in nahezu keinem Fall eine Kontrollmitteilung. Der Rechnungshof empfahl, Kontrollen anhand von Steuerdaten automatisiert statt personell anzustoßen.

Im Sommer 2025 forderte das Regierungspräsidium die Hilfsempfänger auf, rückblickend darzulegen, inwieweit sie die Soforthilfe tatsächlich benötigt hätten. Der Rechnungshof ermittelte aus den Daten der steuerlichen Gewinnermittlungen überschlägig, dass 76 Prozent der ausgezahlten Soforthilfen nicht zur Deckung eines existenzgefährdenden Liquiditätsengpasses benötigt wurden.

Volltext ab Seite 261

35 20 Jahre digitaler Stillstand bei der Erbschaftsteuer – Hessen startet eigene Offensive

Trotz jahrzehntelanger Bemühungen war es dem KONSENS-Verbund (als bund- und länderübergreifendes Steuer-IT-Projekt) nicht gelungen, die Bearbeitung der Erbschaftsteuerverfahren digital zu gestalten. Noch immer erfolgte in diesem Massenverfahren die Eingangsverarbeitung papierbasiert. Relevante Informationen wurden manuell erfasst, eine automatisierte Risikobewertung fehlte.

Das Finanzministerium reagierte mit einer eigenen Digitalisierungsoffensive für die Erbschaftsteuerstellen und versuchte, durch KI-gestützte Verfahren zumindest die Eingangsverarbeitung zu verbessern. Der Rechnungshof begrüßte diese Initiative ausdrücklich, mahnte jedoch an, dass solche landeseigenen Vorstöße kein Ersatz für überfällige Fortschritte im KONSENS-Verbund sein dürften.

Der Rechnungshof stellte wiederholt fest, dass bedeutende Steuerfälle über lange Zeit unentdeckt und unbearbeitet blieben. Die Finanzverwaltung legte eine Statistik vor, nach der sich die Durchlaufzeiten bei der Bearbeitung bedeutender Steuerfälle von 610 auf 322 Tage fast halbiert hätten. Diese Statistik war nicht belastbar und vermittelte ein falsches Bild der Lage.

Volltext ab Seite 266

36 GSI GmbH – Entscheidungs- und Informationsprozesse bei dem FAIR-Projekt verschlanken und standardisieren

Hessen ist über seine Beteiligung an der GSI Helmholtzzentrum für Schwerionenforschung GmbH (GSI GmbH) mittelbar an der Facility for Antiproton and Ion Research in Europe GmbH (FAIR GmbH) beteiligt. Die FAIR GmbH ist für den Bau und den Betrieb der Beschleuniger- und Experimentieranlage (FAIR-Anlage) in Darmstadt zuständig. Zum Zeitpunkt der Prüfung wurden die erwarteten Kosten bis zur Inbetriebnahme der FAIR-Anlage auf rd. 4,0 Mrd. Euro geschätzt. Somit lag die Schätzung deutlich über den ursprünglich veranschlagten Kosten von 1,3 Mrd. Euro. Mangels vertraglicher Regelung über den Umgang mit Mehrkosten wurden diese teilweise allein vom deutschen Gesellschafter getragen. Der Rechnungshof empfahl, bei künftigen Projekten zu Beginn Regelungen zu Kostensteigerungen vertraglich zu vereinbaren.

In der FAIR GmbH bestanden viele Gremien, deren direkte Berichtslinien an das FAIR Council zu einem „information overload“ führten. Bereits vorhandene Gremien sollten dazu genutzt werden, die Informationsflut zu kanalisieren, um das FAIR Council themenbezogen gebündelt zu informieren. Der ruhende ständige Aufsichtsratsausschuss sollte zur Abstimmung der deutschen Position im FAIR Council wieder eingesetzt werden.

Die Angaben zum FAIR-Projekt in den Haushaltsplänen blieben hinter den gesetzlichen Vorgaben zurück. Die gesetzlichen Vorgaben sind zu beachten und in den Haushaltsplänen ist umfassender über das FAIR-Projekt zu berichten.

Volltext ab Seite 270

37 Förderprogramm zur Finanzierung zusätzlicher Verwaltungskräfte an Schulen – Ein teures Strohfeuer?

Um Schulleitungen und Lehrkräfte von bürokratischen Aufgaben zu entlasten, stellt das Land den kommunalen Schulträgern über den KFA Mittel für zusätzliche Verwaltungsstellen in Schulsekretariaten zur Verfügung.

Ob mit dem Programm auf Dauer zusätzliche Stellen geschaffen und Schulleitungen sowie Lehrkräfte tatsächlich von Verwaltungsaufgaben entlastet werden, ist völlig offen. Eine Evaluierung des Förderprogramms ist nicht vorgesehen.

Volltext ab Seite 277

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

Der Rechnungshof und sein Prüfungsamt haben die Haushaltsrechnung 2024 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 2024 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, 26. Februar 2026

Uwe Becker

Regine Bantzer

Matthias Eckes

Dr. Karsten Nowak

Jörg Balk

Dr. Ulrike Breidert

Dr. Gabriele Wanitschek-Klein

Claudia Brillmann

Dr. Ulrich Keilmann

Teil I – Bemerkungen allgemeiner Art

1 Produktübersicht

Die Abrechnung der Produktübersicht auf der Produktebene nach Einzelplänen stellt die Erhöhung der haushaltsrechtlich verbindlichen Produktsergebnisse von 7,2 Mrd. Euro auf 9,1 Mrd. Euro dar. Aufwandsreste aus dem Vorjahr erhöhen die Aufwandsermächtigung um 0,1 Mrd. Euro und Einzelfallregelungen für Mindererträge um 1,8 Mrd. Euro.

Die Mindererträge entfallen fast vollständig auf Steuermindererträge wegen ungeplanter „Rückstellungen für Steuererstattung, Zerlegung und Finanzausgleich“. Sie wurden von den Erträgen abgesetzt. Der Rechnungshof empfiehlt, auf die Anpassung der Aufwandsermächtigung bei Steuermindererträgen zu verzichten. Überschreitungen wegen Rückstellungen werden gewöhnlich als Jahresabschlussbuchungen im Nachweis der außer- und überplanmäßigen Mehraufwendungen ausgewiesen.

Der Nachweis der außer- und überplanmäßigen Mehraufwendungen einschließlich Deckung enthält die 183 Produkte, deren Ansatz in Summe um 2,5 Mrd. Euro überschritten wurde. Für Mehraufwendungen von 71,6 Mio. Euro liegt keine haushaltsrechtliche Ermächtigung vor. Die außer- und überplanmäßigen Aufwendungen betragen 40,2 Mio. Euro, die Jahresabschlussbuchungen 1,3 Mrd. Euro und die Überschreitungen nach dem Haushaltsgesetz aufgrund von Einzelfallregelungen in Haushaltsvermerken und Sonderregelungen im Haushaltsgesetz 1,1 Mrd. Euro.

Der Rechnungshof erwartet, dass Aufwendungen nur mit haushaltsrechtlicher Ermächtigung gebucht werden. Für außer- und überplanmäßige Aufwendungen erwartet er die Benennung von Einsparstellen wie in § 37 Abs. 3 LHO vorgesehen. Er empfiehlt, auch für Mehraufwendungen, die erst bei Jahresabschlusserstellung festgestellt werden, Einsparstellen zu benennen.

Der Rechnungshof bittet die Landesregierung, im Haushaltsentwurf auf Einzelfallregelungen in Haushaltsvermerken zu verzichten und empfiehlt, § 15 HG „Überleitung, Abfinanzierung“ zu streichen.

1.1 Abrechnung der Produktübersicht

Der leistungsbezogene doppische Haushalt wird kontenbezogen nach Produkten gegliedert aufgestellt, bewirtschaftet und abgerechnet (§ 3 Abs. 1 LHO). Die Konten für Erträge und Aufwendungen werden in Erfolgsplänen je Produkt dargestellt (§ 14 Abs. 4 LHO). Die haushaltsrechtlich verbindlichen Gesamtaufwendungen erhöhen sich um Mehrerträge und vermindern sich um Mindererträge (§ 20 Abs. 1 LHO). Das führt zur haushaltsrechtlichen Verbindlichkeit des Produktergebnisses.

Inhalt der Prüfung des Rechnungshofs war

- die Abrechnung der Produktübersicht auf der Produktebene, die die Produkte mit Ergebnisüberschreitungen nachweist (§ 78 Nr. 3 LHO) und
- die Zusammenfassung der Produktübersicht nach dem Produktrahmen, die dem Haushaltsansatz das Ist gegenüberstellt und die Differenz ausweist (§ 78 Nr. 2 LHO).

Das Finanzministerium legte die Anlagen zur Haushaltsrechnung dem Rechnungshof zur Prüfung vor. Seine Prüfungsergebnisse teilte dieser dem für den Einzelplan zuständigen Ressort mit. Das Ressort entschied i. d. R. nach Rücksprache mit dem Finanzministerium über die Korrektur der Anlagen.

Die Abrechnung der Produktübersicht auf der Produktebene nach Einzelplänen listet die Ergebnisse der Erfolgspläne aller 757 im Haushaltsplan ausgewiesenen Produkte auf und weist zwei außerplanmäßige Produkte aus. Vor der Abrechnung werden die geplanten Ergebnisse aufgrund von haushaltsrechtlichen Regelungen korrigiert. Durch diese Regelungen entstehen zusätzliche Aufwandsermächtigungen, die nicht an anderer Stelle kompensiert werden müssen. Die Abrechnung der Ist-Ergebnisse erfolgt gegen den korrigierten Ansatz.

Tabelle 1-1: Abrechnung der Produktübersicht vor und nach Prüfung

Bezeichnung	Betrag vor Prüfung in Mio. Euro	Betrag nach Prüfung in Mio. Euro
Ansatz Ergebnis (geplantes Ergebnis)	-7.208,5	-7.208,5
+ Haushaltsreste (Aufwandsreste) und Vorgriffe	-71,3	-71,3
+ / - Umsetzungen (saldiert)	0,0	0,0
+ Mindererträge, die die Aufwandsermächtigung nicht nach § 20 Abs. 1 Satz 2 LHO mindern	1.787,9	-1.801,7
+ Sperren	5,4	5,4
Korrigierter Ansatz	-5.486,4	-9.076,0
Ergebnis (Saldo aus Ist-Erträgen und Ist-Aufwendungen)	-7.888,4	-7.888,4
Saldo der Unter- und Überschreitungen	-2.402,0	1.187,6
Ins Folgejahr übertragene Haushaltsreste (Aufwandsreste)	0,0	0,0

Alle aus dem Jahr 2023 nach 2024 wegen eines fortdauernden sachlichen Bedürfnisses übertragenen Aufwandsreste von insgesamt 71,3 Mio. Euro erhöhen die geplanten Aufwandsermächtigungen auf Produktebene. Im Umfang von 1,4 Mio. Euro wurden Aufwandsreste in Anspruch genommen. Die nicht in Anspruch genommenen Aufwandsreste von 69,9 Mio. Euro standen zur Deckung anderer Produkte zur Verfügung und hätten zweckwidrig für andere sachliche Bedürfnisse verwendet werden können. Der Rechnungshof regte an, zur Verhinderung einer zweckwidrigen Verwendung der Haushaltsreste nur in Anspruch genommene Haushaltsreste ermächtigungserhöhend in die Abrechnung der Produktübersicht aufzunehmen. Das Finanzministerium sagte zu, die Anregung intern zu prüfen.

Mindererträge von 1,8 Mrd. Euro führen aufgrund von Einzelfallregelungen in Haushaltsvermerken nicht zu der in der LHO vorgesehenen Minderung der Aufwandsermächtigung. Die Mindererträge entfallen fast vollständig auf Steuer-mindererträge wegen ungeplanter „Rückstellungen für Steuererstattung, Zerlegung und Finanzausgleich“, die von den Erträgen abgesetzt wurden. Die kame-ralen Steuereinnahmen berücksichtigen diese Steuererstattungsansprüche nicht. Die Steuer-mindererträge waren in der zur Prüfung vorgelegten Abrechnung der Produktübersicht mit falschem Vorzeichen eingetragen. Die Haus-haltsrechnung wurde aufgrund der Prüfungsfeststellung angepasst. Dadurch reduzierte sich die Überschreitung des Produktes „Steuerhaushalt“ von 3,8 Mrd. Euro auf 0,2 Mrd. Euro.

Insgesamt wurden die mit dem Haushalt 2024 beschlossenen Aufwandsermächtigungen um 1,9 Mrd. Euro erhöht. Dadurch stieg der geplante Jahresfehlbetrag des Landes von -7,2 Mrd. Euro auf -9,1 Mrd. Euro (korrigierter Ansatz). Der Haushaltsvollzug führte zu einer Minderung des Eigenkapitals um 7,9 Mrd. Euro. Die mit dem Haushalt 2024 beschlossenen Aufwandsermächtigungen wurden um 0,7 Mrd. Euro überschritten, die erhöhten Aufwandsermächtigungen hingegen um 1,2 Mrd. Euro unterschritten.

Würdigung und Empfehlung

Die abgebildeten Steuermindererträge von 1,8 Mrd. Euro resultieren aus zulässigen Jahresabschlussbuchungen (§ 37 Abs. 2 Satz 2 LHO). Statt die Aufwandsermächtigung anzupassen, könnte die Überschreitung im Nachweis der außer- und überplanmäßigen Mehraufwendungen als zulässige Überschreitung ausgewiesen werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, auf die Einzelfallregelung zur Anpassung der Aufwandsermächtigung bei Steuermindererträgen zu verzichten und die „Rückstellungen für Steuererstattung, Zerlegung und Finanzausgleich“ beispielsweise anhand von Erfahrungswerten zu planen.

Der Rechnungshof empfiehlt, zur Verhinderung einer zweckwidrigen Verwendung der Haushaltsreste nur in Anspruch genommene Haushaltsreste ermächtigungserhöhend in die Abrechnung der Produktübersicht aufzunehmen. Bis dahin sollten qualitätssichernde Maßnahmen ergriffen werden. Z. B. könnte auf das Heranziehen von Produkten mit Haushaltsresten zur Einsparung/Deckung verzichtet werden.

Im kameralen Haushalt muss jede zusätzliche Ausgabe(-ermächtigung) an anderer Stelle liquiditätsmäßig eingespart oder durch Mehreinnahmen finanziert werden. Eine vergleichbare Begrenzung der Aufwandsermächtigung fehlt im doppischen Haushalt.

Deshalb empfiehlt der Rechnungshof auf Regelungen zur Anpassung der Aufwandsermächtigungen nach Möglichkeit zu verzichten und für alle notwendigen Anpassungen der Aufwandsermächtigungen und für Mehraufwendungen Einsparstellen anzugeben (vgl. auch Abschnitte 1.2. und 3.1.1).

1.2 Nachweis der außer- und überplanmäßigen Mehraufwendungen einschließlich Deckung

Die in der Abrechnung der Produktübersicht nachgewiesenen Überschreitungen der Produktergebnisse unterliegen den haushaltsrechtlichen Restriktionen für über- oder außerplanmäßige Maßnahmen – sofern Mehraufwendungen nicht nach der LHO, dem Haushaltsgesetz oder aufgrund von Haushaltsvermerken erlaubt sind.

Inhalt der Prüfung des Rechnungshofs war der Nachweis der außer- und überplanmäßigen Mehraufwendungen einschließlich Deckung. Er dokumentiert, ob und auf welcher Rechtsgrundlage die Ergebnisüberschreitungen zulässig waren (§ 78 Nr. 1 LHO).

Auch hier hat das Finanzministerium die Anlagen zur Haushaltsrechnung dem Rechnungshof zur Prüfung vorgelegt. Seine Prüfungsergebnisse teilte er ebenfalls dem für den Einzelplan zuständigen Ressort mit. Das Ressort entschied i. d. R. nach Rücksprache mit dem Finanzministerium über die Korrektur der Anlagen.

Der Nachweis der außer- und überplanmäßigen Mehraufwendungen einschließlich Deckung enthält die 183 Produkte, deren Ansatz überschritten wurde. Das entspricht 24,3 Prozent der in der Abrechnung der Produktübersicht ausgewiesenen Produkte.

Tabelle 1-2: Nachweis der Mehraufwendungen vor und nach Prüfung

Bezeichnung	Betrag vor Prüfung in Mio. Euro	Betrag nach Prüfung in Mio. Euro
Nachzuweisende Überschreitung	-6.048,6	-2.495,6
Überschreitungen nach dem Haushaltsgesetz	990,3	1.109,3
Jahresabschlussbuchungen, § 37 Abs. 2 Satz 2 LHO	5.017,6	1.274,5
Außer- und überplanmäßige Aufwendungen, § 37 Abs. 1 LHO	40,2	40,2
Ungenehmigte Überschreitungen	0,4	71,6

Für Mehraufwendungen bei acht Produkten von insgesamt 71,6 Mio. Euro liegt keine haushaltsrechtliche Ermächtigung vor. Sie sind ungenehmigt.

Zwölf Überschreitungen des Produktbudgets in Höhe von 40,2 Mio. Euro erlaubte das Finanzministerium als außer- oder überplanmäßige Aufwendungen nach Art. 143 Abs. 1 HV i. V. m. § 37 Abs. 1 LHO. Für fünf der zwölf Über-

schreitungen in Höhe von 38,9 Mio. Euro wurde der Antrag auf überplanmäßige Aufwendungen erst nach Buchung und mithin auch nach Durchführung der Maßnahme gestellt. Für zwei Überschreitungen in Höhe von 23,3 Mio. Euro ist keine Einsparstelle angegeben. Sie werden nicht wie bei außer- und überplanmäßigen Aufwendungen üblich durch geringere Aufwendungen an anderer Stelle kompensiert (§ 37 Abs. 3 LHO).

In den zur Prüfung vorgelegten Unterlagen betrugen die Mehraufwendungen infolge von Jahresabschlussbuchungen, für die kein Antrag auf überplanmäßige Aufwendungen notwendig ist, 5,0 Mrd. Euro. Sie betrafen 34 Produkte. Die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs führten zur Reduzierung der als Jahresabschlussbuchungen deklarierten Mehraufwendungen auf 1,3 Mrd. Euro bei 20 Produkten. Im Umfang von 3,6 Mrd. Euro beruhte die Reduzierung auf dem Vorzeichenfehler beim Produkt „Steuerhaushalt“ in der Abrechnung der Produktübersicht (vgl. Abschnitt 1.1). Die dadurch entstandene Überschreitung von insgesamt 3,8 Mrd. Euro wurde als Jahresabschlussbuchung dargestellt, obwohl der Betrag höher ist als die Summe aller dem Produkt „Steuerhaushalt“ zuzuordnenden Jahresabschlussbuchungen. Auch die anderen Reduzierungen wurden vorgenommen, weil die Mehraufwendungen nicht die Voraussetzungen für Jahresabschlussbuchungen erfüllen. Nach Auffassung des Finanzministeriums kann durch Jahresabschlussbuchungen die beschlossene Aufwandsermächtigung ohne Einsparung an anderer Stelle überschritten werden.

Mehraufwendungen bei 154 Produkten erlauben das Haushaltsgesetz oder Einzelfallregelungen in Haushaltsvermerken vollständig oder teilweise. Der Nachweis Mehraufwendungen fasst sie unter der Überschrift „Überschreitungen nach dem Haushaltsgesetz“ zusammen.

Tabelle 1-3: Überschreitungen nach dem Haushaltsgesetz vor und nach Prüfung

Bezeichnung	Betrag vor Prüfung in Mio. Euro	Betrag nach Prüfung in Mio. Euro
Ungeplante Rücklagenentnahmen, § 12 Abs. 2 HG	29,4	29,0
5%-Regelung, § 6 Abs. 1 HG	126,5	125,6
Aufwandsermächtigung aus kameralen Ausgaberes- ten und Verpflichtungsermächtigungen, § 15 HG	87,3	86,6
Rücklagen und Globalpositionen	602,7	602,7
Haushaltsvermerke (Einzelfallregelungen)	144,5	265,5
Überschreitungen nach dem Haushaltsgesetz	990,3	1.109,3

Vom höchsten Posten, den Rücklagen und Globalpositionen mit 0,6 Mrd. Euro, entfallen 0,1 Mrd. Euro auf Einsparvorgaben für die Ressorts und 0,5 Mrd. Euro auf globale Minderaufwendungen im Einzelplan 17. Für die Einsparungen der Ressorts sind Einsparstellen benannt. Die im Einzelplan 17 zu erbringenden Minderaufwendungen wurden laut Finanzministerium nicht im Einzelnen nachgewiesen, sondern global im Gesamthaushalt durch entsprechende Haushaltsverbesserungen.

Den zweithöchsten Posten mit 0,3 Mrd. Euro bilden Einzelfallregelungen in Haushaltsvermerken zu 76 Produkten. Die zahlreichen Einzelfallregelungen führen zu einer hohen Komplexität im Haushaltsvollzug und in der Rechnungslegung. Sie sorgen für zeitintensive Diskussionen über ihre Auslegung.

Auf Überschreitungen der Aufwandsermächtigung nach § 15 HG 2024 entfallen 86,6 Mio. Euro. Die Regelung im Haushaltsgesetz sollte beim Übergang zum leistungsbezogenen doppischen Haushalt ungewollte Kürzungen des Bewilligungsvolumens veranschlagter Förderprogramme vermeiden. Sie gilt für zwei Sonderfälle: Inanspruchnahme ungebundener kameraler Ausgabereste und nicht zur Finanzierung von Verpflichtungsermächtigungen benötigte Liquidität. Beide Fälle erfordern komplexe Sachverhaltsermittlungen, die ohne Zugriff auf die Buchführung nicht möglich sind. Die Regelung wird genutzt, wenn keine Aufwandsreste gebildet oder Aufwendungen für das falsche Jahr geplant wurden. In beiden Fällen erhöht sie die mit dem Haushalt beschlossene Aufwandsermächtigung des betroffenen Förderprogramms. Das HG 2025 führt die Regelung inhaltlich unverändert fort.

Würdigung und Empfehlung

Der Rechnungshof erwartet, dass für alle außer- und überplanmäßigen Aufwendungen, wie in § 37 Abs. 3 LHO gefordert, eine Einsparstelle genannt wird. Unter Berücksichtigung von mit der LHO-Novellierung verbundenen Anlaufschwierigkeiten, weist er darauf hin, dass Anträge auf außer- und überplanmäßige Aufwendungen rechtzeitig vor Durchführung der Maßnahme zu stellen und zu genehmigen sind.

Aus Sicht des Rechnungshofs werden in Einzelfällen Mehraufwendungen im Nachweis der Mehraufwendungen als Jahresabschlussbuchungen ausgewiesen, weil für Jahresabschlussbuchungen kein Antrag auf überplanmäßige

Aufwendungen notwendig ist und die Aufwandsermächtigungen ohne Einsparung an anderer Stelle überschritten werden dürfen. Nach Einschätzung des Rechnungshofs birgt die Sonderregel für Jahresabschlussbuchungen die Gefahr der Aushöhlung des Aufwands als Ermächtigungsgrundlage.

Er empfiehlt, Mehraufwendungen aufgrund von Jahresabschlussbuchungen genauso wie andere Mehraufwendungen durch Einsparungen an anderer Stelle zu kompensieren. Von dieser Vorgabe ausgenommen werden könnten die Produkte „Steuerhaushalt“ und „Versorgung und Vorsorge“.

Der Rechnungshof macht darauf aufmerksam, dass die geplanten globalen Minderaufwendungen in Einzelplan 17 im Vollzug nicht durch geringere Aufwendungen, sondern höhere Aufwandsermächtigungen „eingespart“ wurden (vgl. Abschnitt 1.1). Ohne die Erhöhung wären die Aufwandsermächtigungen um 0,7 Mrd. Euro überschritten und die Minderaufwendungen nicht erbracht worden.

Der Rechnungshof fordert, globale Minderaufwendungen zukünftig in allen Einzelplänen durch „echte“ Einsparungen von Aufwendungen nachzuweisen.

Der Rechnungshof bittet die Landesregierung, im Haushaltsentwurf auf Einzelfallregelungen in Haushaltsvermerken zu verzichten. Er empfiehlt in einem ersten Schritt, alle Haushaltsvermerke zu streichen oder zu vereinfachen, deren Anwendung mit hohem Arbeitsaufwand verbunden ist.

Die Übergangsregel in § 15 HG zur Inanspruchnahme ungebundener kameraler Ausgabereste und nicht zur Finanzierung von Verpflichtungsermächtigungen benötigter Liquidität verursacht hohen Arbeitsaufwand und ist unnötig, wenn auf den Produkten Aufwandsreste nach § 45 Abs. 2 LHO gebildet werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Regelung zu streichen und stattdessen Aufwandsreste nach § 45 Abs. 2 LHO zu bilden.

2 Liquiditätsbetrachtung

Der Rechnungshof empfiehlt, zur Verhinderung einer zweckwidrigen Verwendung der Ausgabereste nur die in Anspruch genommenen Ausgabereste in die Abrechnung des kameralen Ergebnisses aufzunehmen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass für zwei außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von rd. 1,0 Mio. Euro kein Antrag auf Genehmigung durch das zuständige Ressort gestellt wurde. Damit liegen weder eine Zustimmung des Finanzministeriums noch eine Genehmigung des Landtags vor. Es handelt sich um ungenehmigte Ausgaben.

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

Der Rechnungshof schlägt eine Übersicht über die Verpflichtungsermächtigungen getrennt nach Jahren vor, damit der Landtag einen Überblick über die zukünftigen Zahlungsverpflichtungen hat.

2.1 Abrechnung des kameralen Ergebnisses auf Kapitelebene

Im leistungsbezogenen doppischen Haushalt wird die Liquidität über Einnahmen und Ausgaben abgebildet. Nach § 3 Abs. 1 LHO wird der Haushaltsplan kontenbezogen nach Produkten gegliedert. Die Einnahmen und Ausgaben werden den Produkten zugeordnet. Die Summe der Ausgaben eines Kapitels darf gemäß § 3 Abs. 3 Satz 2 LHO nicht überschritten werden. Die Abrechnung des kameralen Ergebnisses auf Kapitelebene enthält nach § 76 Abs. 2 Nr. 2 LHO die Summe der Einnahmen und Ausgaben für jedes Kapitel.

Die Einnahmen und Ausgaben sind jeweils im Plan (49.988,1 Mio. Euro) und im Ist (52.257,8 Mio. Euro) ausgeglichen. Wie in Tabelle 2-1 dargestellt, übertrug die Landesregierung aus dem Haushaltsjahr 2023 Ausgabereste in Höhe von 1.676,8 Mio. Euro auf das Jahr 2024. Im Haushaltsjahr 2024 wurden Ausgabereste in Höhe von 1.724,5 Mio. Euro gebildet. Die Inanspruchnahme der

Ausgabereste für das Haushaltsjahr 2024 wird in der Abrechnung des kameralen Ergebnisses nicht dargestellt (vgl. Abschnitt 1.1).

Tabelle 2-1: Kurzdarstellung der Abrechnung des kameralen Ergebnisses auf Kapitel-ebene

Bezeichnung	Betrag in Mio. Euro
Ansatz kamerales Ergebnis	0,0
+ Ausgabereste	-1.676,8
+ weitere Korrekturen	-41,3
Korrigierter Ansatz	-1.718,2
Ist kamerales Ergebnis (Saldo aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben)	0,0
Saldo der Unter- und Überschreitungen	1.718,2
In das Folgejahr (2025) übertragene Ausgabereste	1.724,5

Anmerkung: Die Tabelle enthält auch die Beträge aus den Verfahrensbereichen.

Würdigung und Empfehlung

Der Rechnungshof empfiehlt, zur Verhinderung einer zweckwidrigen Verwendung der Ausgabereste nur die in Anspruch genommenen Ausgabereste in die Abrechnung des kameralen Ergebnisses aufzunehmen (vgl. Abschnitt 1.1).

2.2 Nachweis der außer- und überplanmäßigen Mehrausgaben einschließlich Deckung

Art. 143 Abs. 1 HV besagt, dass bei Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßigen Ausgaben die vorherige Zustimmung des Finanzministers erforderlich ist. Die Zustimmung darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Gemäß Art. 143 Abs. 2 HV ist die nachträgliche Genehmigung des Landtags zu Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßigen Ausgaben erforderlich. Dem Landtag sind für jedes Quartal vom Minister der Finanzen über- und außerplanmäßige Haushaltsausgaben mitzuteilen, soweit sie einen im Haushaltsgesetz festgelegten Betrag übersteigen (§ 37 Abs. 4 LHO i. V. m. § 5 Abs. 2 HG 2023/24). Das HG 2024 legt den Betrag auf 50.000 Euro fest.

Gemäß § 3 Abs. 3 Satz 2 LHO darf die Summe der Ausgaben eines Kapitels nicht überschritten werden. Nach § 20 Abs. 4 LHO erhöhen Mehreinnahmen bzw. verringern Mindereinnahmen diese Ausgabeermächtigung. Gemäß § 37 Abs. 3 LHO sollen Haushaltsüberschreitungen durch Einsparungen bei

anderen Aufwendungen und Ausgaben in demselben Einzelplan ausgeglichen werden.

Im Haushaltsjahr 2024 sind auf Kapitelebene insgesamt 16 Ausgabeüberschreitungen im Umfang von 1.013,6 Mio. Euro zu verzeichnen, von denen 990,0 Mio. Euro durch die Ermächtigungen des HG 2024 gedeckt sind. Von der Gesamtsumme der Überschreitungen entfallen allein 889,8 Mio. Euro auf eine Überschreitung im Einzelplan 17, für die keine Einsparstelle vorliegt.

Weitere 22,5 Mio. Euro setzen sich aus zwei außer- und überplanmäßigen Ausgaben zusammen. Zum einen in Kapitel 04 59 (Schulen) in Höhe von 6,5 Mio. Euro und zum anderen im Kapitel 05 04 (Ordentliche Gerichte) im Umfang von 16,0 Mio. Euro. Im Umfang von insgesamt rd. 1,0 Mio. Euro liegen ungenehmigte Ausgaben vor. Davon fallen 0,7 Mio. Euro im Kapitel 08 07 (Besondere Transferleistungen) und 0,3 Mio. Euro im Kapitel 15 42 (Staatstheater Darmstadt) an. Für diese Ausgaben war keine Ermächtigung im HG 2024 vorgesehen.

Würdigung und Empfehlung

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass für die oben genannten außerplanmäßigen Ausgaben in Höhe von rd. 1,0 Mio. Euro kein Antrag auf Genehmigung durch die zuständigen Ressorts gestellt wurde. Damit liegen weder eine Zustimmung des Finanzministeriums noch eine Genehmigung des Landtags vor. Es handelt sich um ungenehmigte Ausgaben. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben gemäß Art. 143 HV wurden nicht eingehalten.

2.3 Abrechnung der Verpflichtungsermächtigungen

Gemäß § 38 Abs. 1 LHO sind Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt. Das Finanzministerium kann unter den Voraussetzungen des § 37 Abs. 1 Satz 2 LHO Ausnahmen zulassen. § 38 Abs. 2 LHO besagt, dass die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen der vorherigen Zustimmung des Finanzministeriums bedarf.

Die Abrechnung der Verpflichtungsermächtigungen ist in § 76 Abs. 2 Nr. 1 LHO geregelt. Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es den Ressorts, Verpflichtungen einzugehen, die erst in künftigen Jahren zu Ausgaben führen. In

der 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 für zukünftige Haushaltsjahre, die im entsprechenden Haushaltsjahr zugesagt wurden, ausgewiesen.

Der Gesamtbestand an Verpflichtungsermächtigungen, die für das Haushaltsjahr 2024 veranschlagt wurden, belief sich auf 4,0 Mrd. Euro. Im Jahr 2024 wurden von diesen Verpflichtungsermächtigungen 2,5 Mrd. Euro in Anspruch genommen (Gesamtbestand an Zusagen).

Würdigung und Empfehlung

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

Der Rechnungshof empfiehlt – wie auch in den Bemerkungen 2023 –, die Informationen zu den Verpflichtungsermächtigungen zur Verfügung zu stellen. Insbesondere schlägt er eine Übersicht über die Verpflichtungsermächtigungen getrennt nach Jahren vor.

3 Abrechnung Kernhaushalt

Die Haushaltsrechnung weist in der Abrechnung des Gesamterfolgsplans (Erfolgsrechnung) mit -7,8 Mrd. Euro ein um 680,0 Mio. Euro niedrigeres Ergebnis aus als geplant (-7,2 Mrd. Euro). Dies resultiert hauptsächlich aus Steuermindererträgen. Die Steuererträge waren gegenüber dem Planansatz um 1,8 Mrd. Euro niedriger, weil Zuführungen zu „Rückstellungen für Steuererstattung, Zerlegung und Finanzausgleich“ nicht geplant werden.

Zur Vermeidung solcher Diskrepanzen empfiehlt der Rechnungshof, die „Rückstellungen für Steuererstattung, Zerlegung und Finanzausgleich“ zu planen.

Im Gegensatz zur Abrechnung auf der Ebene des Gesamterfolgsplans weist das Land auf Ebene der Produktübersicht eine Ergebnisunterschreitung der Aufwandsermächtigungen von 1,2 Mrd. Euro aus (vgl. Abschnitt 1.1). Eine Erhöhung des beschlossenen Haushaltsansatzes in der Produktübersicht um 1,9 Mrd. Euro ermöglicht die konträre Darstellung. Das Ergebnis des Gesamterfolgsplans als zentrale Kennzahl der staatlichen Doppik verliert hierdurch im Vollzug seine Relevanz als wichtige Steuerungsgröße.

Der Rechnungshof empfiehlt, auf Erhöhungen des Haushaltsansatzes zu verzichten und ggf. entstehende Überschreitungen als Verluste vorzutragen. Über ihren Ausgleich könnte im nächsten aufzustellenden Haushalt entschieden werden.

In 2024 waren die Einnahmen und Ausgaben sowohl im Haushaltsplan (jeweils 50,0 Mrd. Euro) als auch im Haushaltsvollzug (jeweils 52,3 Mrd. Euro) gleich hoch. Damit wurde die Vorgabe der Verfassung, den Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, formal erfüllt (formaler Haushaltsausgleich).

Der Rechnungshof erachtet die vollständige Abbildung und Differenzierung der Rücklagenbewegungen als wichtige Bedingung für eine umfassende Information des Landtags. Die Bildung von Rücklagen schränkt den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit ein. Nach dem verfassungsrecht-

lichen Grundsatz der Vollständigkeit soll gewährleistet werden, dass der Landtag den vollen Überblick über das verfügbare Finanzvolumen erhält.

Der Rechnungshof empfiehlt daher, die Entwicklung der Rücklagen – mit Anfangs- und Endbeständen, getrennt nach zweckgebundenen und nicht zweckgebundenen Rücklagen – in der Haushaltsrechnung auszuweisen.

3.1 Rechnungslegung zum Gesamterfolgsplan

3.1.1 Wesentliche Soll-Ist-Abweichungen in der Abrechnung des Gesamterfolgsplans

Die Rechnungslegung zum Gesamterfolgsplan (Erfolgsrechnung, § 76 Abs. 3 Nr. 1 LHO) stellt den aggregierten Plan-Ansätzen für die Produkte die aggregierten Ist-Zahlen, gegliedert nach Aufwendungen und Erträgen, gegenüber. Die in den Produkterfolgsplänen veranschlagten Aufwendungen werden über die jeweilige Produktdefinition in einem Deckungskreis zusammengeführt (§ 3 Abs. 1 i. V. m. § 20 Abs. 1 LHO). Damit bilden die Produktergebnisse im leistungsbezogenen doppelten Haushalt den haushaltsrechtlichen Ermächtigungsrahmen ab. Das Ergebnis des Gesamterfolgsplans weist die Summe aller haushaltsrechtlichen Ermächtigungen aus. Das geplante Jahresergebnis ist daher verbindlich. Eine Deckung der Aufwendungen durch Erträge (doppelter Haushaltsausgleich) ist nicht gefordert, d. h. das geplante Jahresergebnis darf auch negativ sein, aber ohne Anpassung des Ermächtigungsrahmens auf Produktebene nicht überschritten werden.

Tabelle 3-1: Abrechnung Gesamterfolgsplan nach § 76 Abs. 3 Nr. 1 LHO

Nr.	Bezeichnung	Soll in Mio. Euro	Ist in Mio. Euro	Abweichung in Mio. Euro
1	Steuererträge und steuerähnliche Erträge	28.726	26.907	-1.819
2	Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen	271	330	59
3	Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen	5.840	6.090	250
4	Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse	1.323	1.805	481
5	Bestandsveränderungen / aktivierte Eigenleistungen	19	41	22
6	Sonstige Erträge	602	1.424	822
6a	Erträge aus Verrechnungen	5.010	5.074	64
7	Summe Erträge	41.790	41.671	-119
8	Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit	3.139	3.032	-107
9	Personalaufwand	13.391	14.506	1.115
10	Abschreibungen	537	820	284
11	Aufwendungen aus Finanzausgleichsbeziehungen	7.408	7.409	1
12	Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse	14.998	13.855	-1.143
13	Sonstige Aufwendungen	210	624	414
13a	Aufwendungen aus Verrechnungen	5.022	5.076	55
14	Summe Aufwendungen	44.704	45.323	619
15	Verwaltungsergebnis (Saldo 7, 14)	-2.914	-3.652	-739
22	Finanzergebnis (Saldo 16 bis 21)	-4.289	-4.230	59
23	Ergebnis der Geschäftstätigkeit (Saldo 15, 22)	-7.202	-7.882	-680
24	Steuern	6	6	0
25	Ergebnis (Saldo 23 und 24)	-7.208	-7.888	-680

Das negative Planergebnis von -7,2 Mrd. Euro spiegelt die im Haushaltsplan 2024 erwartete Eigenkapitalveränderung des Landes wider. Der Vollzug schloss mit einem negativen Jahresergebnis von -7,9 Mrd. Euro ab und war damit um 0,7 Mrd. Euro schlechter als geplant.

Die Summe der Erträge ist um 119,4 Mio. Euro niedriger als geplant. Den niedrigeren Steuererträgen von 1,8 Mrd. Euro (vgl. Abschnitt 3.1.2) stehen höhere Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen von 250,2 Mio. Euro, höhere Sonstige Erträge von 822,3 Mio. Euro und höhere Erträge aus Verwaltungstätigkeit von 481,4 Mio. Euro gegenüber.

Die Summe der Aufwendungen ist 619,2 Mio. Euro höher als geplant. Hier wirkten sich um 1,1 Mrd. Euro höhere Personalaufwendungen sowie die um 1,1 Mrd. Euro niedrigeren Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse gegenläufig aus. Zusätzlich waren die Abschreibungen und die Sonstigen Aufwendungen um 283,7 Mio. Euro und um 414,0 Mio. Euro höher als geplant.

Die niedrigere Summe der Erträge und die höhere Summe der Aufwendungen führen per Saldo zu einem um 738,6 Mio. Euro niedrigeren Verwaltungs-

ergebnis. Unter Berücksichtigung des um 58,9 Mio. Euro höheren Finanzergebnisses wird das Ergebnis der Geschäftstätigkeit um 680,0 Mio. Euro unterschritten.

In 2024 sind die Aufwendungen aus Verrechnungen im Plan um 11,7 Mio. Euro und im Vollzug um 2,2 Mio. Euro höher als die Erträge aus Verrechnungen.

Würdigung und Empfehlungen

Der Vergleich der Soll-Ist-Abweichungen von -0,7 Mrd. Euro in der Abrechnung des Gesamterfolgsplans und von +1,2 Mrd. Euro in der Abrechnung der Produktübersicht zeigt den Einfluss der Ansatzkorrekturen auf das Abrechnungsergebnis. Zahlreiche Einzelfallregelungen im Haushaltsgesetz ermöglichten es, den Ansatz um 1,9 Mrd. Euro zu erhöhen und erwecken den Eindruck, das Land hätte besser gewirtschaftet als geplant. Die Einzelfallregelungen betreffen Haushaltsreste, Umsetzungen, Sperren und Ausnahmen von § 20 Abs. 1 Satz 2 LHO (vgl. Abschnitt 1.1). Das Ergebnis des Gesamterfolgsplans – eine zentrale Kennzahl der staatlichen Doppik – verliert hierdurch im Vollzug seine Relevanz als wichtige Steuerungsgröße.

Der Effekt fehlender Relevanz des Ergebnisses wird durch Vorgaben des Finanzministeriums verstärkt, wonach für bestimmte Mehraufwendungen keine Einsparstellen angegeben werden müssen. Dies gilt z. B. für nicht zahlungswirksame Mehraufwendungen, die durch Jahresabschlussbuchungen im Sinne von § 37 Abs. 2 Satz 2 LHO entstanden sind. Aufwendungen werden erfasst, häufig für nicht beeinflussbar gehalten und ihre finanziellen Folgen in die Zukunft verlagert. Die in den vergangenen Haushalten angesammelten Verluste und künftigen Zahlungsverpflichtungen schränken die zukünftigen Handlungsmöglichkeiten deutlich ein.

Wie bereits in den Vorbemerkungen ausgeführt, sollte sowohl bei der Erhöhung von Aufwandsermächtigungen als auch bei Mehraufwendungen verpflichtend eine Einsparstelle im selben Einzelplan angegeben werden. Sollte dies nicht möglich sein, könnten Überschreitungen als vorzutragende Verluste für genehmigungspflichtig erklärt werden. Über ihren Ausgleich könnte im nächsten aufzustellenden Haushalt entschieden werden. Dieses aus Sicht des Rechnungshofs transparente Vorgehen war bis zur LHO-Reform gesetzlich vorgeschrieben.

Die Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs könnte dazu beitragen, dem doppelten Ergebnis sowohl auf Produktebene als auch auf Gesamtplanenebene größere Bedeutung beizumessen.

Der Rechnungshof empfiehlt sicherzustellen, dass sich die Aufwendungen und Erträge aus Verrechnungen betragsgleich gegenüberstehen.

3.1.2 Erläuterung wesentlicher Soll-Ist-Abweichungen

Die Steuererträge verzeichnen gegenüber dem Planansatz ein Minus von 1,8 Mrd. Euro. Die in gleicher Höhe geplanten Steuereinnahmen sind nur um 0,1 Mrd. Euro geringer als der Haushaltsansatz. Veränderungen der „Rückstellungen für Steuererstattung, Zerlegung und Finanzausgleich“ wurden nicht geplant. Die Abweichung zum Planansatz ist hauptsächlich auf Zuführungen zu diesen Rückstellungen zurückzuführen.

Die höheren Sonstigen Erträge von 822,3 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus periodenfremden Erträgen. Hierzu zählen Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen und aus überjährigen Bewilligungsreduzierungen bei Förderprodukten. Seit 2020 wurde bei Förderprodukten nicht mehr unterschieden, wann eine Reduzierung des Bewilligungsvolumens ausgesprochen wurde: im Jahr der Bewilligung oder in einem Folgejahr. In beiden Fällen wurde der Ertrag aus den Reduzierungen des Bewilligungsvolumens gegen den Förderaufwand gebucht, d. h. der Förderaufwand wurde vermindert. Seit 2024 mindern Reduzierungen des Bewilligungsvolumens den Förderaufwand nur noch im Jahr der Bewilligung. In Folgejahren ausgesprochene Reduzierungen werden wieder als sonstiger periodenfremder Ertrag gebucht.

Die gegenüber der Planung höheren Erträge aus Verwaltungstätigkeit und Umsatzerlösen von 481,4 Mio. Euro resultieren überwiegend (414,0 Mio. Euro) aus dem Justizbereich. Von den Staatsanwaltschaften wurden Mehrerträge aus der Vermögensabschöpfung in Höhe von 396,7 Mio. Euro vereinnahmt. Bei der Vermögensabschöpfung handelt es sich um ein Instrument des Strafrechts, bei dem rechtswidrig erlangte Vermögenswerte von Straftätern eingezogen werden. Die entsprechenden Forderungen mussten in Höhe von 330,0 Mio. Euro wertberichtigt werden, was die gleichzeitig höheren Abschreibungen erklärt.

Von den höheren Erträgen aus Zuweisungen und Zuschüssen in Höhe von insgesamt 250,2 Mio. Euro resultieren 197,5 Mio. Euro aus dem Produkt „Regionale Wirtschaftsförderung“ des Wirtschaftsministeriums. Dort stehen den höheren Erträgen aus Zuweisungen und Zuschüssen höhere Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse von 199,0 Mio. Euro annähernd gleich hoch gegenüber.

Die Personalaufwendungen fallen im Vollzug um 1,1 Mrd. Euro höher aus als geplant. Zum einen wurden 2024 Inflationsausgleichprämien ausgezahlt und die Besoldung sowie die Versorgungsbezüge zum 1. Januar 2024 um 3,0 Prozent angepasst; diese Anpassung führte bei den Pensions- und Beihilferückstellungen zu einem erhöhendem Bewertungseffekt von ca. 0,5 Mrd. Euro. Im Haushaltsplan wurde nur die Einmalzahlung berücksichtigt. Zum anderen nahmen die Pensions- und Versorgungsleistungen aufgrund der demografischen Entwicklung und des Anstiegs der Zahl der Versorgungsempfänger zu.

Die Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse waren in 2024 um 1,1 Mrd. Euro niedriger als geplant, weil geplante Förderprogramme verspätet anliefen oder nicht nachgefragt wurden. Das betragsmäßig größte Beispiel für das verspätete Anlaufen ist das Produkt „Hessengeld“, bei dem die Zuwendungen um 339,0 Mio. Euro niedriger waren als geplant. Das Programm startete im September 2024. Der Haushaltsplan sah in 2024 eine Förderung von 20.000 Erwerbsvorgängen mit Aufwendungen von insgesamt 380,0 Mio. Euro vor. Tatsächlich bewilligt wurden 2.578 Vorgänge in Höhe von ca. 41,0 Mio. Euro.

Die gegenüber der Planung höheren Sonstigen Aufwendungen resultieren hauptsächlich aus Kapitel 17 01, Produkt 012 „Rücklagen und Globalpositionen“. Den geplanten globalen Minderaufwendungen von -500,0 Mio. Euro stehen im Vollzug keine eingesparten Aufwendungen gegenüber (vgl. Abschnitt 1.2).

Würdigung und Empfehlungen

Der Verzicht auf die Planung von Rückstellungen im Steuerbereich führt im Jahr 2024 zu der festgestellten Abweichung bei den Steuererträgen von -1,8 Mrd. Euro. Dies führt zur scheinbar unterschiedlichen Entwicklung von Steuererträgen (-1,8 Mrd. Euro) und Steuereinnahmen (-0,1 Mrd. Euro) gegenüber dem Haushaltsansatz.

Zur Vermeidung solcher Diskrepanzen empfiehlt der Rechnungshof, die „Rückstellungen für Steuererstattung, Zerlegung und Finanzausgleich“ beispielsweise anhand von Erfahrungswerten zu planen.

Bei der Planung des Personalaufwands, insbesondere der Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen, wurden mit dem Nachtragshaushalt Korrekturen vorgenommen, die nicht dem tatsächlichen Kenntnisstand entsprachen. Zu diesem Zeitpunkt war bekannt, dass neben Einmalzahlungen auch eine Besoldungsanpassung von 3,0 Prozent zum 1. Januar 2024 vorgesehen war.

Die Planung der Aufwendungen aus Zuweisungen und Zuschüssen hat sich in einigen Fällen als nicht realistisch erwiesen. Für das Haushaltsjahr 2025 sind 24.000 Erwerbsvorgänge geplant.

Der Grundsatz der Haushaltswahrheit verlangt, dass veranschlagte Erträge und Aufwendungen ebenso wie Einnahmen und Ausgaben realistisch und möglichst genau geschätzt sein müssen.²

Der Rechnungshof bittet, bei der Planung den Haushaltsgrundsatz der Haushaltswahrheit zu wahren und Erträge sowie Aufwendungen in der Haushaltsplanung sorgsamer zu planen.

3.2 Abrechnung des doppischen Finanzplans (Finanzrechnung)

Bei einem doppisch basierten Haushalt ist zur Steuerung der Liquidität ein doppischer Finanzplan mit einer Übersicht über den Finanzierungssaldo vorzulegen (§ 14 Abs. 7 Nr. 2 LHO, § 1a Abs. 2 Satz 2 HGrG).

Die Finanzrechnung ist als Abrechnung zum doppischen Finanzplan nach § 76 Abs. 3 Nr. 2 LHO Bestandteil der Haushaltsrechnung. Aus der Finanzrechnung ergeben sich das kassenmäßige Ergebnis, der Finanzierungssaldo und die Nettokreditaufnahme. 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.

² BVerfG, Urteil vom 9. Juli 2007 zum Bundeshaushalt 2004, - 2 BvF 1/04, Rn. 104.

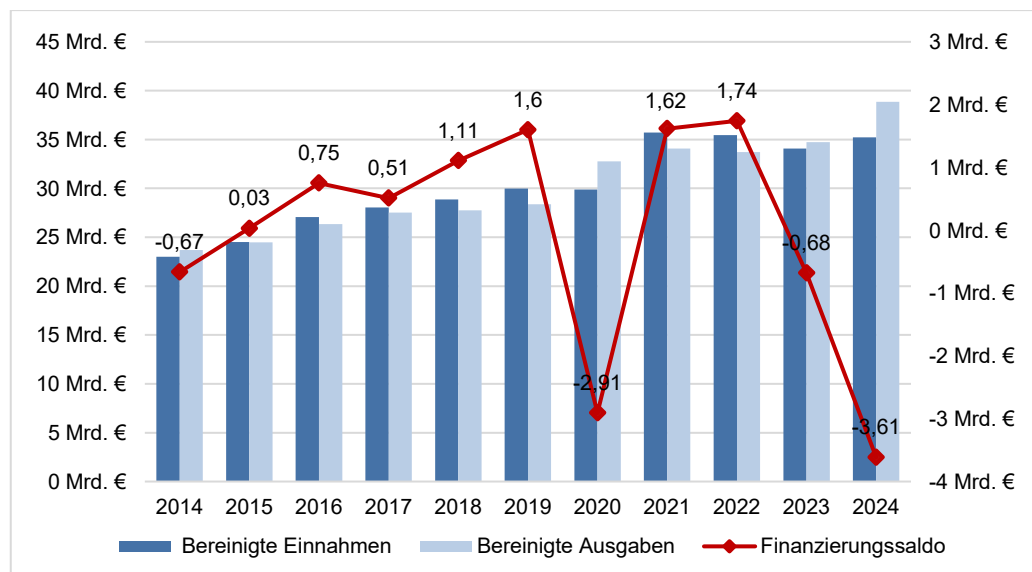
Die Finanzrechnung bezieht sich ausschließlich auf den Kernhaushalt. Die Sonderhaushalte des Landes (Sondervermögen, Landesbetriebe und Hochschulen) sind nicht Bestandteil des Kernhaushalts und werden auf Konzernebene in die Rechnungslegung des Landes einbezogen. Ihre Jahresabschlüsse sind gemäß § 78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

Der Finanzierungssaldo stellt die bereinigten Einnahmen den bereinigten Ausgaben gegenüber. Er ermöglicht einen wirtschaftlichen Vergleich der öffentlichen Haushalte, indem er nur Mittel mit Auswirkung auf den Wirtschaftskreislauf einbezieht. Unberücksichtigt bleiben daher Kreditaufnahmen und -tilgungen, haushaltstechnische Verrechnungen und Rücklagenbewegungen. Ein negativer Finanzierungssaldo wird als Finanzierungsdefizit, ein positiver als Finanzierungsüberschuss bezeichnet. Ist der Finanzierungssaldo größer bzw. gleich null, spricht man vom materiellen Haushaltsausgleich. Dann können die Ausgaben in vollem Umfang durch Einnahmen ohne eine Nettokreditaufnahme oder Rücklagenentnahme gedeckt werden.

In 2024 waren die Einnahmen und Ausgaben sowohl im Haushaltsplan (jeweils 50,0 Mrd. Euro) als auch im Haushaltsvollzug (jeweils 52,3 Mrd. Euro) gleich hoch. Damit wurde die Vorgabe der Verfassung, den Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, formal erfüllt (formaler Haushaltsausgleich).

Im Haushaltsvollzug lagen die bereinigten Einnahmen (35,2 Mrd. Euro) unter den bereinigten Ausgaben (38,9 Mrd. Euro). Das Land erzielte ein Finanzierungsdefizit von 3,6 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 3-1). Aufgrund des Finanzierungsdefizits wurde der materielle Haushaltsausgleich nicht erreicht.

Abbildung 3-1: Entwicklung des Finanzierungssaldos sowie der bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben



Im Vergleich zum geplanten Finanzierungsdefizit von 4,5 Mrd. Euro stellten sich im Vollzug Haushaltsverbesserungen von 864,0 Mio. Euro ein. Die Verbesserungen ergaben sich insbesondere aus höheren Verwaltungseinnahmen (+596,4 Mio. Euro), niedrigeren sächlichen Verwaltungsausgaben (-331,2 Mio. Euro) sowie niedrigeren sonstigen Investitionsausgaben (-576,0 Mio. Euro) (vgl. Tabelle 3-2). Die Differenz der Globalen Mehr- und Minderausgaben ist auf Einsparungen zurückzuführen. Bei der Aufstellung des Haushalts werden die Einsparungen als Globalposition geplant. Im Haushaltsvollzug werden die Einsparungen an der konkreten Einsparstelle gebucht.

Tabelle 3-2: Ermittlung des Finanzierungssaldos 2024

Bezeichnung	Soll	Ist	Differenz
	Mio. Euro		
Einnahmen aus Steuern	26.861,1	26.879,1	18,0
Verwaltungseinnahmen	1.241,8	1.838,2	596,5
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	5.460,7	5.595,4	134,7
Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen	1.065,1	926,8	-138,3
Einnahmen	34.628,6	35.239,4	610,9
Personalausgaben	13.398,6	13.338,3	-60,3
Sächliche Verwaltungsausgaben	3.870,8	3.539,6	-331,2
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	17.084,5	17.126,4	41,9
Baumaßnahmen	499,3	517,4	18,1
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	4.906,8	4.330,8	-576,0
Globale Mehr- und Minderausgaben	-654,4	0,0	654,4
Ausgaben	39.105,7	38.852,4	-253,1
Finanzierungssaldo	-4.477,0	-3.613,1	864,0

3.3 Kamerale Rücklagen

Gemäß § 45 Abs. 5 LHO können Rücklagen zur Deckung von Ausgaberesten und anderen Verpflichtungen in künftigen Haushaltsjahren gebildet bzw. zur Begrenzung der Neuverschuldung und zur Deckung von Mehrbedarfen aufgelöst werden. Bildung und Inanspruchnahme von Rücklagen bedürfen der vorherigen Zustimmung des Finanzministeriums.

Teil der Abrechnung des Gesamtplans ist nach § 76 Abs. 3 Nr. 2 LHO die Rechnungslegung des doppischen Finanzplans (Finanzrechnung). In der Finanzrechnung wird der Saldo der Rücklagenbewegungen ausgewiesen.

Eine Übersicht der Zuführungen und Entnahmen aus den Rücklagen, die Differenzierung nach Rücklagenarten sowie Vorjahreswerte sind seit der Novellierung der LHO nicht mehr Teil der Haushaltsrechnung. Eine Auflistung der Rücklagenbestände – aufgeteilt nach Einzelplänen und Rücklagenart – wird ausschließlich im Haushaltsplan des übernächsten Jahres dargestellt. D. h., Informationen über die einzelnen Rücklagen zum Ende des Haushaltsjahres 2024 werden erst im Haushaltsplan 2026 ausgewiesen.

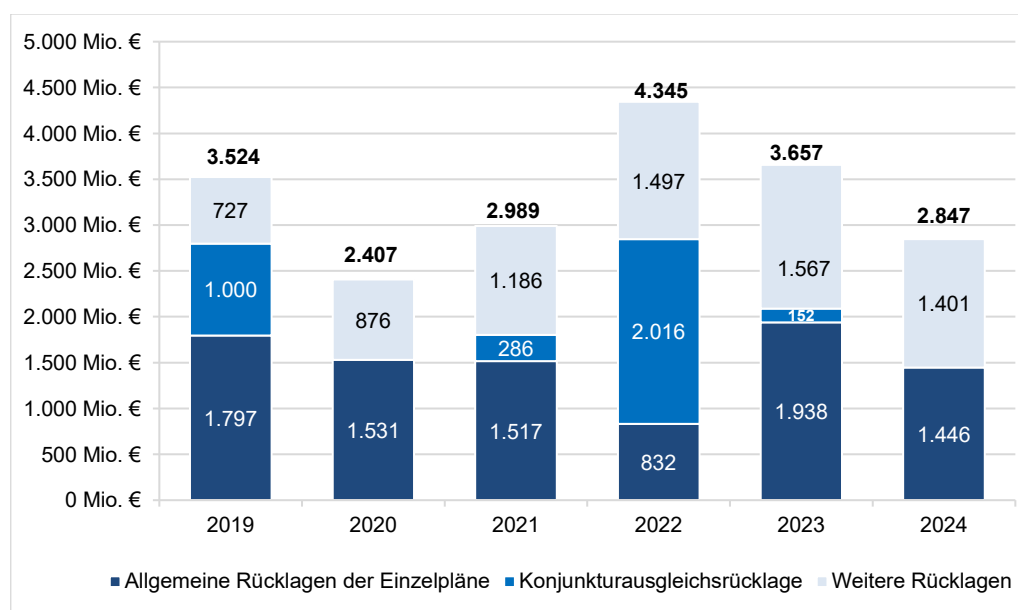
Der Gesamtbestand der Rücklagen zum Jahresende 2024 beläuft sich auf 2,8 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Anteil von 7,3 Prozent an den bereinigten Ausgaben (38,9 Mrd. Euro). Im Vergleich zum Vorjahr (3,7 Mrd. Euro) ver-

ringerte sich der Rücklagenbestand um 809,9 Mio. Euro, was einem Rückgang von 22,1 Prozent entspricht. Im Wesentlichen resultiert diese Abnahme aus den Bewegungen im Einzelplan 17. Demnach wurden der Allgemeinen Rücklage (1,3 Mrd. Euro) und der Konjunkturausgleichsrücklage (151,7 Mio. Euro) hohe Beträge entnommen. Die Konjunkturausgleichsrücklage wurde gemäß § 5 Abs. 1 Artikel 141-Gesetz vollständig genutzt, um die konjunkturbedingten Mindereinnahmen teilweise zu kompensieren. Gleichzeitig wurde der Allgemeinen Rücklage des Einzelplans 17 zum Ende des Haushaltsjahres ein Betrag in Höhe von 591,0 Mio. Euro zugeführt. Die Zuführung wurde nach Auskunft des Finanzministeriums zur Vorsorge der Steuermindereinnahmen und Zensus-Effekte der Folgejahre vorgenommen.

Außerdem wurde den einzelnen Ressortrücklagen eine Gesamtsumme in Höhe von 150,0 Mio. Euro entnommen, um den Nachtragshaushalt zu finanzieren. Diese Entnahme wurden aus Vereinfachungsgründen zentral im Einzelplan 17 veranschlagt.

In Summe belaufen sich die Allgemeinen Rücklagen der Einzelpläne zum Ende des Haushaltsjahres 2024 auf 1,4 Mrd. Euro (Vorjahr: 1,9 Mrd. Euro). Dabei stellt die Allgemeine Rücklage des Einzelplans 17 mit 1,2 Mrd. Euro (Vorjahr: 1,8 Mrd. Euro) die größte Einzelposition dar. Die weiteren Rücklagen wurden um ca. 0,2 Mrd. Euro abgebaut und betragen zum Ende des Haushaltsjahres 1,4 Mrd. Euro. Einzelheiten ergeben sich aus Abbildung 3-2.

Abbildung 3-2: Entwicklung der Rücklagen zum Ende der Haushaltsjahre 2019 bis 2024



Würdigung und Empfehlung

Der Rechnungshof erachtet die vollständige Abbildung und Differenzierung der Rücklagenbewegungen als wichtige Bedingung für eine umfassende Information des Landtags. Die Bildung von Rücklagen schränkt den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit ein. Nach dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Vollständigkeit soll gewährleistet werden, dass der Landtag den vollen Überblick über das verfügbare Finanzvolumen erhält.³ Der Rechnungshof empfiehlt, die Entwicklung der Rücklagen – mit Anfangs- und Endbeständen, getrennt nach zweckgebundenen und nicht zweckgebundenen Rücklagen – in der Haushaltsrechnung auszuweisen. Zweckgebundene Rücklagen sind rechtlich verbindlich. Die rechtliche Verbindlichkeit ergibt sich aus Gesetzen oder verbindlichen Verwendungsvorgaben eines Drittmittelgebers.

³ Vgl. BVerfG, 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, 3. Auflage 2024, Rn. 557.

4 Staatsschulden und Schuldenbremse

Die Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts belief sich im Haushaltsvollzug auf 2,8 Mrd. Euro (Vorjahr: -0,1 Mio. Euro). Die Kreditschulden des Landes stiegen – unter Einbezug von Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank aus Schutzschirm und Hessenkasse – zum Jahresende auf 52,9 Mrd. Euro (Vorjahr: 50,4 Mrd. Euro). Die weiter gefassten Staatsschulden beliefen sich auf 197,4 Mrd. Euro (Vorjahr: 186,2 Mrd. Euro).

Der Rechnungshof erneuert seine Empfehlung, die Praxis der Rest-Kreditaufnahme (Kreditaufnahme nach dem 31. Dezember bis Ende eines Haushaltsjahres) im Sinne einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zu überprüfen und die Notwendigkeit des formalen Haushaltsausgleichs im Ist angesichts der Doppik in Hessen und der Regelungen des HGB zu hinterfragen.

Im Haushaltsjahr 2024 wurden die Ex-ante-Konjunkturkomponente und die Basissteuern – abweichend vom Regelfall des Artikel 141-Gesetzes – nicht auf Grundlage der Frühjahrsprojektion ermittelt. Im Nachtragshaushaltsgesetz wurden als Datenbasis die Herbstprojektion und die Oktober-Steuerschätzung 2023 festgelegt. Der Rechnungshof bekräftigt seine Empfehlung aus den Vorjahren zu prüfen, ob und wie eine dauerhafte Umstellung auf die Herbstprojektion möglich ist. Eine jährliche Neuregelung erfüllt nicht das Symmetriegebot nach Art. 141 HV.

In 2024 hat das Land seine Beteiligung an der Helaba neu strukturiert. Die liquiden Mittel, die aufgrund der Beendigung der stillen Einlagen an die Sondervermögen WuZ und HIF übertragen wurden, sind – wie die Ausgaben für den kreditfinanzierten Erwerb der Beteiligung auch – als finanzielle Transaktion anzurechnen. Die zulässige Nettokreditaufnahme wurde nach Ansicht des Rechnungshofs um 804,8 Mio. Euro zu hoch angesetzt.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Gesetze zur Schuldenbremse restriktiv auszulegen sind, um eine Umgehung zu vermeiden. Er empfiehlt daher eine Gesamtbetrachtung von Kernhaushalt und Sondervermögen.

Bei der Sichtweise, die das Finanzministerium verfolgt, werden finanzielle Transaktionen in Sondervermögen nicht angerechnet. Der Rechnungshof sieht die rechtlichen Vorgaben in diesem Fall nur eingehalten, wenn Buchungen bezüglich einer finanziellen Transaktion die Buchungseinheiten Kernhaushalt oder Sondervermögen nicht überschreiten; das bedeutet, dass Beteiligungserwerb und -veräußerung in der gleichen Buchungseinheit (entweder Kernhaushalt oder Sondervermögen) verbucht werden müssen. Würde diese Trennung nicht eingehalten und daraus ein grundsätzliches Handeln entstehen, wäre damit eine Umgehung der Schuldenbremse verbunden.

Die in 2023 erfolgte Übertragung der Forderungen aus den Globaldarlehen an das Sondervermögen WuZ steht zu der Trennung im Widerspruch. Die 209,0 Mio. Euro aus den Globaldarlehen hätten bei einer konsistenten Verbuchung nach Buchungseinheiten für 2023 mindernd auf die zulässige Nettokreditaufnahme angerechnet werden müssen.

Im Haushaltsjahr 2024 wurden planmäßig 200 Mio. Euro Corona-Notlagenkredite getilgt. Darüber hinaus wurden außerplanmäßig weitere 62,7 Mio. Euro zurückgeführt. Der Bestand an Notlagenkrediten beläuft sich zum Ende des Haushaltsjahres 2024 auf 3,1 Mrd. Euro.

4.1 Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen

Durch § 2 Abs. 1 Satz 1 HG 2024 wurde das Finanzministerium ermächtigt, die im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2024 vorgesehenen Kredite von 8,7 Mrd. Euro aufzunehmen (Vorjahr: 5,0 Mrd. Euro). Darüber hinaus durften gemäß § 2 Abs. 3 HG 2024 Kredite in Höhe von 1,5 Mrd. Euro aufgrund vorzeitiger und zusätzlicher Tilgungen aufgenommen werden (kurzfristige Scheindarlehen des Haushaltsjahres 2023). In Folge beliefen sich die Kreditermächtigungen somit insgesamt auf 10,3 Mrd. Euro (Vorjahr: 7,9 Mrd. Euro).

Zudem durfte das Finanzministerium gemäß § 3 Satz 1 HG 2024 zur Verstärkung der Betriebsmittel kurzfristige Kredite (Kassenkredite) bis zur Höhe von 8 Prozent des Haushaltsvolumens aufnehmen (entspricht 4,0 Mrd. Euro). Der Höchstbetrag der Kassenkredite belief sich auf 1,0 Mrd. Euro und überschritt somit nicht die Grenze von 8 Prozent. Außerdem konnten vorübergehend weitere Kassenkredite aufgenommen werden, soweit von der Kreditermächtigung

nach § 2 Abs. 1 HG 2024 kein Gebrauch gemacht wurde.⁴ Diese Ermächtigung wurde im Haushaltsjahr 2024 nicht in Anspruch genommen. Des Weiteren dürfen für die Stellung von Sicherheiten im Collateral-Management in unbeschränkter Höhe kurzfristige Kredite aufgenommen und Geldmarktpapiere mit Laufzeiten bis zu einem Jahr begeben werden.⁵ Auch von dieser Möglichkeit wurde kein Gebrauch gemacht.

4.2 Nettokreditaufnahme

In der Abrechnung des doppelischen Finanzplans (Finanzrechnung) nach § 76 Abs. 3 Nr. 2 LHO wird auch die Nettokreditaufnahme ausgewiesen. Im Haushaltsjahr 2024 wurden Kredite in Höhe von 10,2 Mrd. Euro aufgenommen. Die Tilgung von Krediten fiel mit 7,4 Mrd. Euro deutlich geringer aus. Folglich belief sich die Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt auf 2,8 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 4-1; Vorjahr: -0,1 Mio. Euro).

Tabelle 4-1: Ermittlung der Nettokreditaufnahme 2024

Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2024	Haushaltsplan	Haushaltsvollzug
	Mio. Euro	
Aufnahme von Krediten (brutto)	8.742,1	10.238,0
Tilgung von Krediten (brutto)	5.908,1	7.424,2
Nettokreditaufnahme (+) bzw. Nettokredittilgung (-)	2.834,0	2.813,6

Anmerkung: Abweichungen zur Summe sind durch Rundungen bedingt.

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 365,6 Mio. Euro zu berücksichtigen.

Im Gegensatz zur kameralen Haushaltsrechnung zeigt der kaufmännische Konzernabschluss eine bilanzielle Nettokreditaufnahme von 3,4 Mrd. Euro. Die Differenz zu den 2,8 Mrd. Euro aus Tabelle 4-1 ist auf die Rest-Kreditaufnahme am Ende der Haushaltsjahre 2023 und 2024, nach dem 31. Dezember, zurückzuführen. So wurde am 27. Februar 2025 ein Schuldscheindarlehen mit einem Nominalbetrag von 228,0 Mio. Euro aufgenommen. Das Schuldscheindarlehen wurde nach nur sieben Tagen, am 6. März 2025 getilgt. Zusammen mit zwei Anleihen in Höhe von insgesamt 2,8 Mrd. Euro, die ebenfalls nach dem

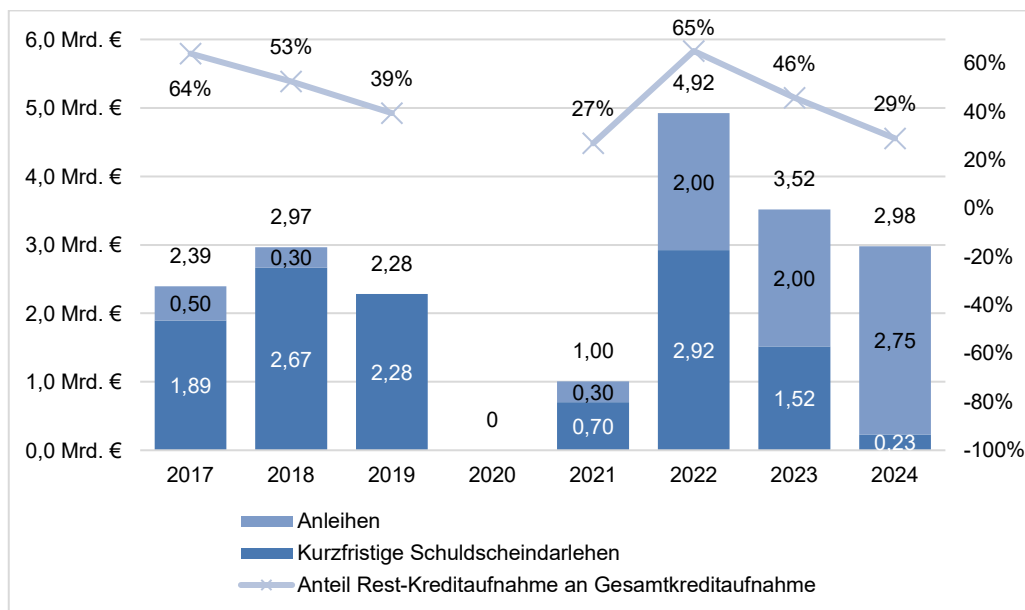
⁴ Vgl. § 3 Satz 2 HG 2024.

⁵ Vgl. § 3 Satz 3 i. V. m. § 2 Abs. 4 Satz 5 HG 2024.

31. Dezember aufgenommen wurden, waren damit alle Ausgaben des Haushaltsjahres 2024 durch Einnahmen gedeckt.

Diese Praxis erfolgt seit 2017. Abbildung 4-1 zeigt, dass mit Ausnahme des Jahres 2020 jedes Jahr Schuldscheindarlehen aufgenommen wurden, die nach maximal elf Tagen wieder getilgt wurden.⁶ Zudem wird ersichtlich, dass die Rest-Kreditaufnahme mittels Schuldscheindarlehen und Anleihen in den letzten Jahren häufig mehr als die Hälfte der Gesamtkreditaufnahme ausmachte.

Abbildung 4-1: Entwicklung der nach dem 31. Dezember aufgenommenen Anleihen und kurzfristigen Schuldscheindarlehen



Würdigung und Empfehlung

Mit der Verwaltungspraxis der Rest-Kreditaufnahme kann der formale Haushaltsausgleich im Ist des alten Haushaltsjahres erreicht werden. Zugleich steigt mit den Schuldscheindarlehen die Kreditermächtigung für das neue Haushaltsjahr, weil die Tilgung des kurzfristigen Kredits in das neue Jahr gebucht wird (vgl. § 2 Abs. 3 HG 2025). Diese Vorgehensweise zur asymmetrischen Verbuchung von Kreditaufnahme und -tilgung betrachtet der Rechnungshof kritisch.

Der § 73 Abs. 3 LHO entspricht den Vorgaben des HGrG. Gemäß § 34 Abs. 2 HGrG sind alle Zahlungen mit Ausnahmen der Fälle der Absätze 3 und 4 für das Haushaltsjahr zu buchen, in dem sie eingegangen oder geleistet worden sind, also in dem sie kassenwirksam werden (Kassenwirksamkeits- bzw.

⁶ Vgl. Bemerkungen 2023, S. 78f.

Fälligkeitsgrundsatz). Die in § 34 Abs. 3 und 4 HGrG geregelten Ausnahmen betreffen Fälle, in denen der Zeitpunkt der Fälligkeit und der Zeitpunkt der Einzahlung oder die Auszahlung auseinanderfallen können. Das kommt nur in kameralen Haushalten vor. Diese Ausnahme gilt allerdings auch in Hessen gemäß § 73 Abs. 3 LHO, obwohl Hessen einen doppischen Haushalt hat. Allerdings regelt § 34 Abs. 3 Satz 2 HGrG für doppische Haushalte, dass die §§ 7a und 49a HGrG entsprechend anzuwenden sind. Dafür gelten die Buchführungsregeln des HGB, die ohnehin das Ziel der periodengerechten Erfolgsermittlung verfolgen.⁷

Die periodengerechte Erfolgsermittlung ist der Doppik immanent. Die Ausnahmen einer asymmetrischen Verbuchung sind nur für kamerale Haushalte relevant und der Doppik wesensfremd. Zudem ist ein von Null abweichendes Jahresergebnis nicht ungewöhnlich.

Ein Liquiditätsengpass, der die Aufnahme der Restkredite Anfang 2025 notwendig gemacht hätte, bestand nicht. Die Kreditmittel aus den Schuldscheindarlehen wurden demnach nicht zur Deckung von Ausgaben oder für Liquiditätsengpässe genutzt (§ 73 Abs. 3 Satz 2 i. V. m. § 18 Abs. 1 LHO).

Der Rechnungshof erneuert seine Empfehlung, die Praxis der Rest-Kreditaufnahme im Sinne einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zu überprüfen und die Notwendigkeit des formalen Haushaltsausgleichs im Ist angesichts der Doppik und der Regelungen des HGB zu hinterfragen.⁸

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

⁷ Vgl. Kußmaul/Meyering, in: Gröpl, § 72 BHO Rn. 5, 10; Lewinski/Burbat, HGrG § 34 Rn. 4.

⁸ Vgl. Bemerkungen 2022, S. 30; 2023, S. 78f.

Differenzierung der Schuldenbegriffe

Kreditschulden setzen sich aus den Haushaltsschulden und den Kassenkrediten zusammen.

Haushaltsschulden beinhalten Anleihen und Obligationen, Darlehen bei Kreditinstituten, Darlehen bei Versicherungen und ähnlichen Einrichtungen sowie Darlehen beim Bund (öffentlicher Bereich).

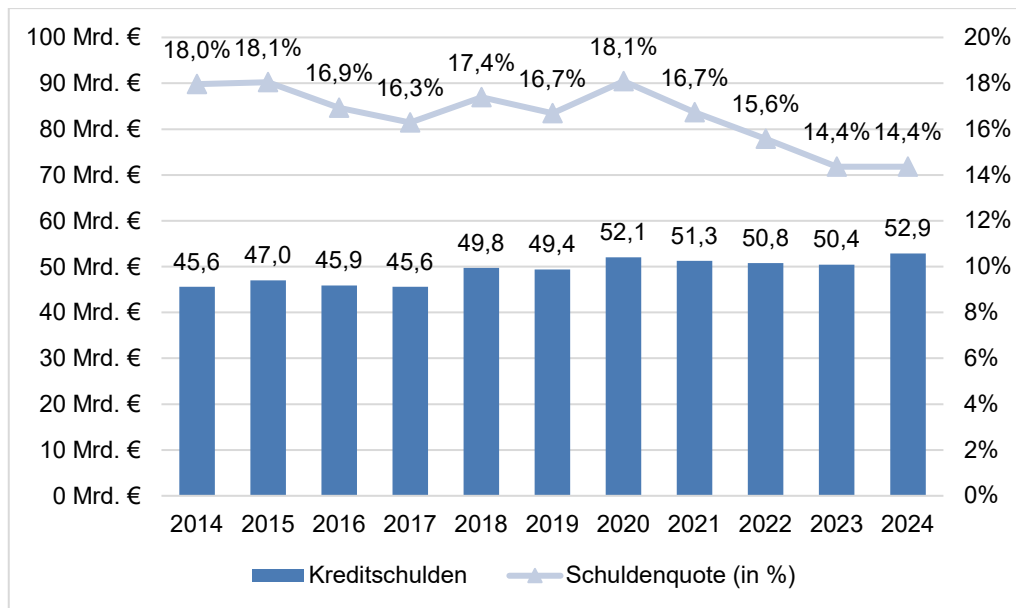
Kassenkredite sind kurzfristige Kredite zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft. Sie dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden. Sie dienen nicht der Finanzierung des Haushalts.

Der Begriff der **Staatsschulden** wurde im Zuge der LHO-Novellierung neu definiert. Er berücksichtigt neben den Kreditschulden auch Verbindlichkeiten und Rückstellungen (alle zum Stichtag 31. Dezember). Die neue Definition wurde zwischen dem Rechnungshof und dem Finanzministerium abgestimmt.

Zum Ende des Haushaltsjahres 2024 werden Kreditschulden – unter Einbezug von Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank aus Schutzschirm und Hessenkasse – in Höhe von 52,9 Mrd. Euro⁹ (Vorjahr: 50,4 Mrd. Euro) ausgewiesen, was einen neuen Höchstwert darstellt (vgl. Abbildung 4-2). Die Neuverschuldung ist insbesondere auf die Kapitalmaßnahme bei der Helaba zurückzuführen (vgl. Abschnitt 4.4.3). Die Schulden wurden am Kredit- und Kapitalmarkt aufgenommen. Eine Schuldenaufnahme bei öffentlichen Haushalten war nicht zu verzeichnen. Die Kassenkredite beliefen sich zum Ende des Haushaltsjahres auf null Euro.

⁹ Die Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank umfassen nach dem Schutzschirmgesetz 1,8 Mrd. Euro und aufgrund des Sondervermögens Hessenkasse 3,8 Mrd. Euro zum Stichtag 31. Dezember 2024. Diese Verbindlichkeiten sind durch den Kernhaushalt des Landes zu begleichen.

Abbildung 4-2: Entwicklung der Kreditschulden des Landes unter Einbezug der Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank



Anmerkungen: Die Kreditschulden beinhalten die Verbindlichkeiten am Kreditmarkt, die Verbindlichkeiten bei öffentlichen Haushalten, die Verbindlichkeiten des Sondervermögens Hessens gute Zukunft sichern (HGZS; alle zum Stand Ende des Haushaltsjahres), zuzüglich der Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank (Stand zum Stichtag 31. Dezember).

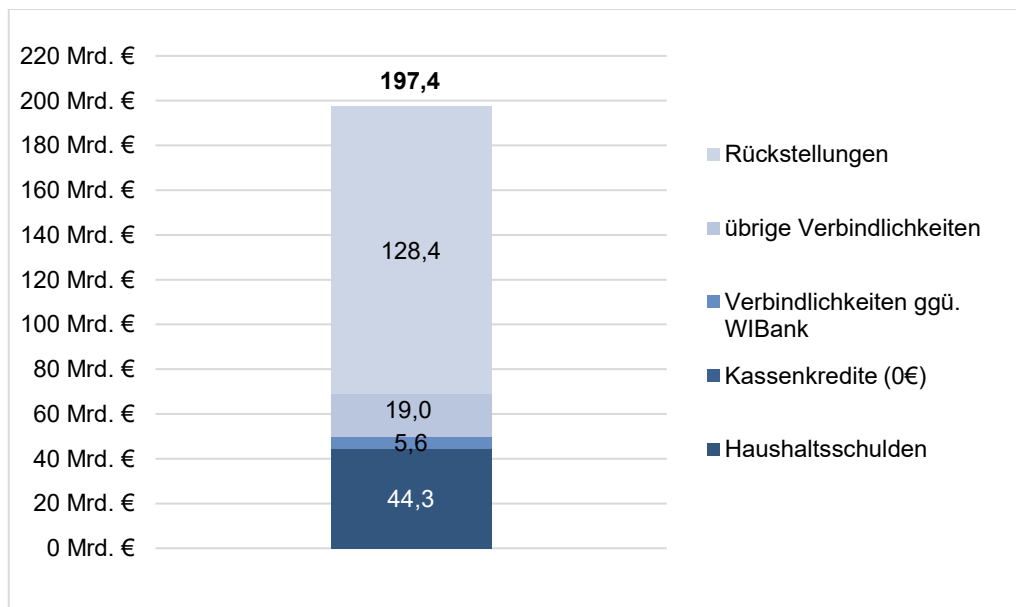
Die Schuldenstandquote in Bezug auf die Kreditschulden war seit 2020 rückläufig. In 2024 stagnierte sie und lag bei unveränderten 14,4 Prozent des hessischen BIP. Hauptursache für den tendenziell fallenden Trend ist nach wie vor das Wachstum des hessischen BIP von durchschnittlich 3,7 Prozent nominal pro Jahr in den letzten zehn Jahren. Im Ländervergleich lag Hessen 2024 mit einer Pro-Kopf-Verschuldung des Kernhaushalts in Höhe von 7.068 Euro auf Rang acht (Vorjahr: 6.563 Euro; Rang sechs). Insbesondere die Länder Sachsen (967 Euro), Bayern (1.329 Euro) und Baden-Württemberg (2.997 Euro) weisen niedrigere Pro-Kopf-Schuldenstände auf, die lediglich 13,7 bis 42,4 Prozent des hessischen Pro-Kopf-Schuldenstandes betragen.

Bezogen auf den weiter gefassten Staatsschuldenbegriff, der zusätzlich die übrigen Verbindlichkeiten und Rückstellungen einbezieht, ergeben sich für den Kernhaushalt zum 31. Dezember 2024 Staatsschulden in Höhe von 197,4 Mrd. Euro, was eine Staatsschuldenstandquote von 53,6 Prozent ergibt (Vorjahr: 53,0 Prozent).

Die Zusammensetzung der Staatsschulden ist in Abbildung 4-3 dargestellt. Die Informationen aus dem doppelischen Rechnungswesen bieten eine transparente und vollumfängliche Darstellung der Staatsschulden. Es werden finanzielle

Belastungen sichtbar, die zwangsläufig den Landeshaushalt belasten. So stellen alle Verbindlichkeiten und Rückstellungen auf der Passivseite der Bilanz zukünftige Zahlungsverpflichtungen des Landes dar.

Abbildung 4-3: Zusammensetzung der Staatsschulden (Stand 31. Dezember 2024)



Würdigung und Empfehlung

Erst durch den Konzernabschluss bietet sich dem Land die Möglichkeit, vorausschauend und verantwortungsvoll auf heutige und zukünftige Zahlungsverpflichtungen für das Land zu reagieren. Würden die Verbindlichkeiten und Rückstellungen in der Bilanz jahresweise nach Fälligkeiten abgebildet, könnten diese mit der mittelfristigen Finanzplanung verknüpft werden.

4.4 Schuldenbremse

4.4.1 Maximal zulässige Nettokreditaufnahme

Die Schuldenbremse ist in Art. 109 und 115 GG festgeschrieben; sie gilt für den Bund als auch für die Länder. In Hessen wurde sie zusätzlich in Art. 141 HV aufgenommen. Die Schuldenbremse sieht vor, dass der Haushalt in einer konjunkturellen Normallage grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. Dabei sind die Einnahmen und Ausgaben um den Saldo der finanziellen Transaktionen sowie Zuführungen zum und Entnahmen aus dem Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ zu bereinigen. Dem

Effekt von konjunkturellen Schwankungen auf die Steuereinnahmen wird durch die Konjunkturkomponente Rechnung getragen.

Tabelle 4-2 zeigt die Ableitung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme. Die Schuldenbremse ist sowohl im Soll als auch im Ist bindend. Im Haushaltsplan wurde eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 3.015,1 Mio. Euro veranschlagt. Der Ist-Wert des Haushaltsvollzugs liegt gemäß der Unterrichtsunterlage nach § 9 Artikel 141-Gesetz mit 3.028,0 Mio. Euro leicht darüber.

Tabelle 4-2: Ableitung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2024

	Haushaltsplan	Haushaltsvollzug
	Mio. Euro	
Zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme	0,0	0,0
Mindesttilgung für 2020 und 2021 aufgenommene Notlagenkredite	-200,0	-200,0
Konjunkturkomponente	1.026,5	1.048,6
(davon Ex-ante-Konjunkturkomponente)	(366,2)	(366,2)
(davon Steuerabweichungskomponente)	(660,3)	(682,4)
Saldo der finanziellen Transaktionen	2.004,3	1.995,0
Saldo der Versorgungsrücklage	184,4	184,4
Maximal zulässige Nettokreditaufnahme	3.015,1	3.028,0

Anmerkung: Abweichungen zur Summe sind durch Rundungen bedingt.

4.4.2 Konjunkturkomponente

Gemäß Art. 141 Abs. 3 HV i. V. m. § 5 Artikel 141-Gesetz darf bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung von dem Verbot der strukturellen Neuverschuldung abgewichen werden. Die Auswirkungen auf den Haushalt sind dann im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.

Abweichend vom Regelfall des § 5 Abs. 4 Artikel 141-Gesetzes wurden die Ex-ante-Konjunkturkomponente und die Basissteuern als Bestandteile der Konjunkturkomponente im Haushaltsjahr 2024 nicht auf Grundlage der Frühjahrsprojektion ermittelt. Vielmehr sah die Sonderregelung des § 16 HG 2024 eine Änderung der Datenbasis zur Herbstprojektion und Oktober-Steuerschätzung 2023 vor.

Des Weiteren hat das Finanzministerium bei der Berechnung der Basissteuern 2024 einen positiven Kasseneffekt in Höhe von 200,0 Mio. Euro aus dem

Finanzkraftausgleich (FKA) berücksichtigt. Der Effekt ist darin begründet, dass die Steuerschätzung auf das abrechnungsmäßige Ergebnis des FKA abstellt. Die Abrechnung des FKA erfolgt vierteljährlich über die Umsatzsteuer für das jeweils vorangegangene Quartal. Das letzte Quartal des FKA 2023 wurde folglich erst in 2024 kassenwirksam. Da für die Haushaltsaufstellung die kassenmäßigen Steuereinnahmen maßgeblich sind, passt das Finanzministerium die Steuerschätzung durch die Berücksichtigung eines Kasseneffekts an, der die Differenz zwischen dem abrechnungsmäßigen und dem kassenmäßigen Umsatzsteuerergebnis erfasst.

Bereits für das Haushaltsjahr 2023 wurde ein positiver Kasseneffekt in Höhe von 100,0 Mio. Euro aus dem FKA berücksichtigt. In den drei vorangegangenen Jahren 2020 bis 2022 – und damit seit Inkrafttreten des FKA – wurden bei der Berechnung der Basissteuern hingegen keine Kasseneffekte aus dem FKA eingerechnet.

Aufgrund der Berücksichtigung der Kasseneffekte erhöhten sich die Basissteuern und dadurch die maximal zulässige Nettokreditaufnahme in 2023 und 2024.

Würdigung und Empfehlung

Der Rechnungshof begrüßt ausdrücklich den Einbezug möglichst aller aktuell vorliegenden Zahlen bei der Berechnung der Basissteuern, sofern dies im gesetzlichen Rahmen liegt. Dies bietet eine höhere Aktualität und Stabilisierungsfunktion der Konjunkturkomponente.

Er bekräftigt daher seine Empfehlung aus den Vorjahren zu prüfen, ob und wie eine dauerhafte Umstellung auf die Herbstprojektion als Basis für das Konjunkturbereinigungsverfahren möglich ist. Statt einer jährlichen Sonderregelung im Haushaltsgesetz, könnte § 5 Artikel 141-Gesetz entsprechend geändert werden. Dies würde Rechtssicherheit für das Konjunkturbereinigungsverfahren schaffen, insbesondere im Hinblick auf das Symmetriegebot nach Art. 141 HV.

Das Symmetriegebot ist auch in Bezug auf die Berechnung der Basissteuern zu gewährleisten. Der Rechnungshof empfiehlt daher, Kasseneffekte konsistent zu erfassen – auch wenn deren Berücksichtigung zu geringeren Basissteuern führt und dadurch Ausgabenspielräume eingeschränkt werden.

4.4.3 Finanzielle Transaktionen

Die Möglichkeit zur Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen ergibt sich für die Länder aus der Gesetzesbegründung zu Art. 109 GG.¹⁰ Gemäß § 1 Abs. 1 Artikel 141-Gesetz sind die Einnahmen und Ausgaben des Landes im Kontext der Schuldenbremse um finanzielle Transaktionen zu bereinigen. Die Berücksichtigung der finanziellen Transaktionen soll zur Annäherung des Haushaltssaldos an den Finanzierungssaldo in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) führen.¹¹

Die VGR stellen auf eine rein ökonomische Betrachtungsweise ab: Finanzielle Transaktionen sind werthaltige Ausgaben und Einnahmen, die vermögensneutral sind. D. h., mit den Ausgaben und Einnahmen werden gleichzeitig auch immer Forderungen bzw. Verbindlichkeiten ein- oder ausgebucht.¹²

Gemäß § 4 Artikel 141-Gesetz sind u. a. Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und aus Darlehensrückflüssen sowie Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen und für die Darlehensvergabe als finanzielle Transaktionen zu erfassen.

Mit seinem Urteil von November 2023 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die Auslegung der Schuldenbremse zudem präzisiert. Insbesondere hat das BVerfG bestätigt, dass grundsätzlich auch rechtlich unselbstständige Sonderhaushalte von der Schuldenbegrenzungsregel erfasst sind:

„Im Rahmen der grundgesetzlichen Schuldenbremse und der Berechnung der zulässigen Neuverschuldung sind der Kernhaushalt und unselbstständige Sondervermögen als Einheit zu betrachten.“¹³

Bei der Prüfung der finanziellen Transaktionen identifizierte der Rechnungshof u. a. nicht berücksichtigte Vorgänge, die nachfolgend dargestellt werden.

¹⁰ Gesetzesbegründung zu Art. 109 GG, Bundestagsdrucksache 16/12410, S. 12.

¹¹ Gesetzesbegründung zu § 4 Artikel 141-Gesetz, Drucksache 18/7253, S. 9.

¹² Kompendium des Stabilitätsrates zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Art. 109a Abs. 2 GG, Stand: 10. Oktober 2023, S. 10.

¹³ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 zum 2. Nachtragshaushaltsgesetz, Rn. 182.

Helaba-Kapitalmaßnahme

In 2024 strukturierte das Land seine Beteiligung an der Helaba neu. Die bisherige Landesbeteiligung bestand aus zwei stillen Einlagen: den Förderportfolios der beiden rechtlich unselbständigen Sondervermögen WuZ und HIF. Die Portfolios gingen mit dem Abschluss der Verträge über eine stille Einlage im Jahr 1998 (WuZ) bzw. 2005 (HIF) in das Vermögen der Helaba über. Die Sondervermögen existierten als Rechtskonstrukte weiter und beinhalteten anstatt der Förderportfolios nunmehr die stillen Einlagen. Die Neustrukturierung in 2024 beinhaltete zwei voneinander getrennt zu betrachtende Vorgänge.

Zum einen stärkte das Land im Juli 2024 das Eigenkapital der Helaba durch eine Zahlung in Höhe von 2,0 Mrd. Euro. Buchhalterisch steht der Ausgabe der Wert der Beteiligung gegenüber. Es liegt Vermögensneutralität vor. Die Bilanzierung als werthaltige Beteiligung wurde von Wirtschaftsprüfern im Rahmen der Jahresabschlussprüfung testiert. Die Ausgaben wurden als Beteiligungserwerb und damit als finanzielle Transaktion verbucht. Die Kreditermächtigung des Landes stieg daher um 2,0 Mrd. Euro an.

Zum anderen wurden die bis zum Stichtag 2. August 2024 bestehenden stillen Einlagen beendet. In Folge dessen kam es zu einer Vermögensübertragung von der Helaba an die beiden Sondervermögen WuZ und HIF, welche die in Tabelle 4-3 dargestellten Vermögenswerte beinhaltete. Übertragen wurden im Wesentlichen Forderungen und liquide Mittel.

Die Einnahmen aus der Rückübertragung der stillen Einlagen (Positionen 2 und 3 in Tabelle 4-3) wurden im Gegensatz zu den Ausgaben für die Beteiligung nicht als finanzielle Transaktion erfasst.

Tabelle 4-3: Übersicht zur Vermögensübertragung im Zuge der Helaba Kapitalmaßnahme 2024

Übertragene Vermögensgegenstände / Schulden	WuZ	HIF	Summe
	Mio. Euro		
1. (Darlehens-)Forderungen	2.432,1	783,4	3.215,5
2. Bankguthaben, Termingelder	478,2	359,5	837,7
3. Portfolio Finanzinstrumente	35,0	0,0	35,0
4. Verbindlichkeiten ggü. Kommunen (Ansparguthaben)	0,0	-7,4	-7,4
5. Passive Rechnungsabgrenzung aus Ansparguthaben	0,0	-104,2	-104,2
Summe	1.031,3	2.945,3	3.976,6

Durch die Übertragung der Vermögenswerte wurden gleichzeitig auch Globaldarlehen in Höhe von 209,0 Mio. Euro abgegolten. Diese vergab der Kernhaushalt in den Jahren 2007 bis 2013 an die WIBank als Anstalt in der Helaba. Sie waren zweckgebunden und dienten der Finanzierung von Förderaktivitäten im Sondervermögen WuZ. Die mit den Globaldarlehen verbundenen Forderungen gegenüber der WIBank wurden 2023 vom Kernhaushalt an das Sondervermögen WuZ übertragen.

Der Rechnungshof wies das Finanzministerium und den Landtag mehrfach auf seine Sichtweise des Sachverhalts hin.¹⁴ Er führte aus, dass die Einnahmen aus der Beendigung der stillen Einlagen eine finanzielle Transaktion seien. Die zulässige Nettokreditaufnahme falle entsprechend niedriger aus.

Das Finanzministerium teilte die Einschätzung des Rechnungshofs nicht. Es vertrat erstens die Auffassung, dass die Bereinigungsregel auf den Kernhaushalt begrenzt sei, weshalb finanzielle Transaktionen in Sondervermögen nicht berücksichtigt und somit nicht auf die zulässige Nettokreditaufnahme angerechnet werden. Zweitens seien die liquiden Mittel zweckgebunden. Dies mache eine Umgehung der Schuldenbremse unmöglich. Die vom Rechnungshof angesprochene Nicht-Anrechnung auf die zulässige Nettokreditaufnahme in 2024 würde sich durch die zukünftige Darlehensvergabe in den Sondervermögen sukzessive von selbst heilen. Drittens sei der Bestand an liquiden Mitteln zufällig. Da es kontinuierlich zu neuen Darlehensvergaben bzw. -rückflüssen komme, variere der Kassenbestand der Sondervermögen über das Jahr hinweg.

Würdigung und Empfehlung

Dass die verfassungsrechtliche Schuldenbremse auch rechtlich unselbständige Sondervermögen mittelbar bindet, ist in der Rechtsliteratur unstrittig. Für Hessen regelt § 4 Artikel 141-Gesetz wie die Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen zu bereinigen sind. Der Gesetzesbegründung ist nicht zu entnehmen, dass die Regelung nur den Kernhaushalt betrifft. Zu berücksich-

¹⁴ Vgl. z. B. Bericht des Rechnungshofs nach § 92 LHO über die Kapitalmaßnahmen des Landes bei der Helaba vom 10. Juli 2024.

tigen sind laut Gesetzesbegründung finanzielle Transaktionen, die „den öffentlichen Haushalten“ über den Buchungsstoff entnommen werden können.¹⁵

Nach Einschätzung des Rechnungshofs entspricht die Rechtsauffassung des Finanzministeriums in Bezug auf finanzielle Transaktionen in unselbständigen Sondervermögen nicht den Zielsetzungen des Gesetzgebers.

So hat der Bundesgesetzgeber – auch laut BVerfG – bewusst auf eine Ausnahme für Sondervermögen bei der Begrenzung der Nettoneuverschuldung verzichtet.¹⁶ Eine solche Ausnahme bestand in der alten Fiskalregel: der goldenen Regel. In Abgrenzung zu dieser alten Regel sei es „angezeigt, zum Zwecke einer effektiven Begrenzung der Nettoneuverschuldung unselbständige Nebenhaushalte [z. B. Sondervermögen] von der Schuldenbremse zu erfassen, da anderenfalls erhebliches Umgehungspotential bestünde (...).“ Dieses Ergebnis wird gestützt durch eine Auslegung der Art. 109 Abs. 3 Satz 1, Art. 115 Abs. 2 GG unter Berücksichtigung der bis zur Reform des Staatsschuldenrechts im Jahr 2009 geltenden Verfassungsrechtslage sowie des Vorgehens des verfassungsändernden Gesetzgebers des Jahres 2009.¹⁷ Ähnlich hat sich auch der hessische Gesetzgeber geäußert.¹⁸

Umgehungspotenziale bestehen jedoch bei der nicht vollständigen Erfassung von Sondervermögen im Zuge der Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme. Durch eine kreditfinanzierte finanzielle Transaktion im Kernhaushalt (Beteiligungserwerb oder Darlehensvergabe), die später über ein Sondervermögen rückabgewickelt wird – ohne Anrechnung als finanzielle Transaktion und Herabsetzung der zulässigen Nettokreditaufnahme – ließen sich über Sondervermögen unbegrenzt Kreditermächtigungen schaffen. Eine solche erhebliche Missbrauchsgefahr brachte das BVerfG zu einer besonders strengen Auslegung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Bezug auf Sondervermögen.¹⁹ In Übereinstimmung damit sind die Gesetzestexte zur Schuldenbremse

¹⁵ Gesetzesbegründung zu § 4 Artikel 141-Gesetz Drucksache 18/7253, S. 9.

¹⁶ Bundestagsdrucksache 16/12410, S. 7, 13.

¹⁷ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 177f.; vgl. Rn. 174-184.

¹⁸ Für Hessen regelt § 1 Abs. 3 Artikel 141-Gesetz, dass Kreditermächtigungen für Landesbetriebe, Hochschulen und Sondervermögen grundsätzlich ausgeschlossen sind. Mit dieser Regelung „wird der Gefahr einer Umgehung der Schuldenbremse über kreditfinanzierte Nebenhaushalte vorgebeugt“ (Drucksache 18/7253, S. 7).

¹⁹ Vgl. z. B. Kube (2024, S. 13f.). Das Haushaltsrecht des Landes Baden-Württemberg im Licht des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023.

bezüglich finanzieller Transaktionen nach Auffassung des Rechnungshofs aufgrund der Ziele des Gesetzgebers und der andernfalls erheblichen Umgehungsrisiken restriktiv auszulegen.

Die Möglichkeit zur Berücksichtigung finanzieller Transaktionen ergibt sich für die Länder durch die Gesetzesbegründung zu Art. 109 GG. Darin heißt es: „Im Lichte der in Artikel 115 [GG] für den Bund gewählten Umsetzung umfasst die nähere Ausgestaltung (...) auch für die Länder Regelungsspielräume zum Beispiel für die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen“.²⁰ Die Einnahmen und Ausgaben einer Gebietskörperschaft beinhalten laut BVerfG grundsätzlich auch die Einnahmen und Ausgaben unselbständiger öffentlicher Einheiten (z. B. Sondervermögen).²¹ Sie sollten daher aus Sicht des Rechnungshofs bei der Berechnung der Schuldenbremse ebenfalls Gegenstand der Bereinigungsregel zu finanziellen Transaktionen sein, um eine effektive Begrenzung der Nettokreditaufnahme zu gewährleisten. Dementsprechend geht auch der Bund vor und berücksichtigte 2022 Ausgaben des Sondervermögens Wirtschaftsstabilisierungsfonds in Höhe von 20,6 Mrd. Euro als finanzielle Transaktion.

Auch die Regelungen zur Überwachung der grundgesetzlichen Schuldenbremse sehen den vollständigen Einbezug rechtlich unselbständiger Sonderhaushalte vor. Die Überwachung obliegt dem Stabilitätsrat und orientiert sich „an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten auf Grund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin“ (Art. 109a Abs. 2 GG). Die EU-Regelungen beziehen Sonderhaushalte vollständig ein.²² Auch aus dieser Sicht ist daher eine Einbindung der Sondervermögen in die Berechnung der finanziellen Transaktionen geboten.

Das oben skizzierte Argument des Finanzministeriums, wonach die Bereinigungsregelung um finanzielle Transaktionen nur auf den Kernhaushalt anzuwenden sei, kann vor dem Hintergrund der vorangestellten Diskussion nicht

²⁰ Gesetzesbegründung zu Art. 109 GG, Bundestagsdrucksache 16/12410, S. 12.

²¹ BVerfG, Urteil vom 22. November 2011, 129, 365 (366), Rn. 26.

²² Vgl. Art. 126 Abs. 2 AEUV i. V. m. Protokoll Nr. 12 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, Amtsblatt Nr. 115 vom 09/05/2008 S. 0279 - 0280) sowie EU-Verordnungen Nr. 549/2013 zum ESVG 2010, Kap. 20 und Nr. 549/2013 zum ESVG 2010, Nr. 5.01 und 5.02; Heil und Leidel: Der Finanzierungssaldo des Staates in den Finanzstatistiken und den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, 2018, S. 91f.

überzeugen. Das zweite Argument zur Zweckbindung in den beiden Sondervermögen ist ebenfalls kritisch zu sehen. Wenngleich die Mittel in den beiden Sondervermögen zweckgebunden sind und eine zukünftige Darlehensvergabe die zulässige Nettokreditaufnahme wieder ansteigen lässt, so ist die Schuldenbremse doch jährlich einzuhalten. Das Umgehen oder Verschieben von Tilgungsverpflichtungen auf zukünftige Haushalte mittels einer Zweckbindung ist weder im Grundgesetz noch im Artikel 141-Gesetz vorgesehen. Des Weiteren ermöglicht die Zweckbindung in WuZ und HIF nicht nur die Darlehensvergabe, sondern auch eine Förderung durch verlorene Zuschüsse. Derlei Zuschüsse bleiben bei der zulässigen Nettokreditaufnahme unberücksichtigt, sodass die Nicht-Anrechnung in 2024 dadurch nicht geheilt würde. Umgekehrt steht die Anrechnung als finanzielle Transaktion dem Förderauftrag der Sondervermögen auch nicht im Weg, denn neu vergebene Darlehen der Sondervermögen erhöhen die zulässige Nettokreditaufnahme wiederum. Zum dritten Argument ist festzuhalten, dass die Höhe der liquiden Mittel zum Übertragungsstichtag in der Tat zufällig ist. Daher ist nach Ansicht des Rechnungshofs nicht nur die übertragene Liquidität zu berücksichtigen, sondern auch Veränderungen der Liquidität bis zum Ende des Jahres 2024.

Der Rechnungshof empfiehlt, im Artikel 141-Gesetz explizit klarzustellen, dass finanzielle Transaktionen in unselbständigen Sondervermögen zu berücksichtigen sind. Dies sollte symmetrisch zu den Einnahmen auch für Ausgaben erfolgen, da das Land über seine Sondervermögen auch regelmäßig Darlehen vergibt bzw. in Zukunft vergeben wird. Somit würden sich für Darlehensvergaben in Sonderhaushalten zusätzliche Verschuldungsspielräume für das Land ergeben. Der Rechnungshof steht in diesem Prozess gerne beratend zur Seite.

Des Weiteren empfiehlt er, die für das Haushaltsjahr 2024 zu hoch ausgefallene Nettokreditaufnahme zu korrigieren. Für die Übertragung der Vermögenswerte im Zuge der Helaba-Kapitalmaßnahme im Sommer 2024 sind nach Einschätzung des Rechnungshofs Einnahmen in Höhe von 804,8 Mio. Euro²³ als finanzielle Transaktion zu erfassen.²⁴

²³ Positionen 2 und 3 aus Tabelle 4-3, abzüglich des Saldos der finanziellen Transaktionen in WuZ und HIF bis Ende 2024 in Höhe von 67,9 Mio. Euro.

²⁴ Die übrigen übertragenen Werte in Form von Darlehensforderungen sind nicht als finanzielle Transaktion zu erfassen. Sie verringern die zulässige Nettokreditaufnahme erst bei Rückzahlung durch die Darlehensnehmer.

Für die Korrektur der unzulässigen Nettokreditaufnahme in 2024 schlägt der Rechnungshof vor, das Kontrollkonto dementsprechend zu korrigieren. Denn § 7 Artikel 141-Gesetz sieht für den Fall einer zu hohen Nettokreditaufnahme vor, den Differenzbetrag auf dem Kontrollkonto zu erfassen. Die Unterrichtsunterlage für 2024 wäre in Bezug auf (i) die Höhe des Saldos der finanziellen Transaktionen, (ii) die zulässige Nettokreditaufnahme und (iii) den Bestand des Kontrollkontos anzupassen. Konkret wäre das Kontrollkonto in Höhe von 2,4 Mrd. Euro (Stand 31. Dezember 2024) um 804,8 Mio. Euro zu reduzieren.

Stellungnahme des Ministeriums

Die Stellungnahme des Finanzministeriums ist nachfolgend unter Berücksichtigung redaktioneller Änderungen des Rechnungshofs im Wortlaut abgedruckt.

1. „Das Finanzministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs nicht. Die Sondervermögen HIF und WuZ verfügen über keine eigene Kreditermächtigung und sind daher für die Schuldenbremse nicht relevant. Durch die Beendigung der Kapitaleinlagen wurden Darlehensforderungen und Barmittel von der Helaba auf HIF und WuZ übertragen. Bei dieser Vereinnahmung durch die Sondervermögen entsteht keine Tilgungsverpflichtung aus finanziellen Transaktionen, da der Landeshaushalt von den Transaktionen nicht betroffen ist.

Die Schuldenbremse beschränkt grundsätzlich die Neuverschuldung. Ausnahmen – wie finanzielle Transaktionen – dürfen von den Ländern im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen geregelt werden. Hinsichtlich der Behandlung von Sondervermögen hat der Landesgesetzgeber entschieden, diese durch den Ausschluss einer eigenen Kreditermächtigung einzubeziehen (§ 1 Abs. 3 Artikel 141-Gesetz). Diese Regelung beugt damit der Gefahr einer Umgehung der Schuldenbremse über kreditfinanzierte Nebenhaushalte vor.“

2. „Für den Landeshaushalt regelt § 4 Artikel 141-Gesetz die Bereinigung der Nettokreditaufnahme um finanzielle Transaktionen. Eine Bereinigung von finanziellen Transaktionen in Sondervermögen entspricht weder der Staatspraxis noch ist sie vom Artikel 141-Gesetz vorgesehen. Hinzu kommt, dass die erforderlichen kameralen Informationen für Extrahaushalte nicht ausgewiesen werden.“

3. „Zudem zeigt auch die spezielle Regelung für das Sondervermögen Versorgungsrücklage in § 1 Abs. 1 Artikel 141-Gesetz ausdrücklich, dass nach dem

Willen des Landesgesetzgebers Einnahmen und Ausgaben innerhalb der Sondervermögen nicht in die Bereinigung von finanziellen Transaktionen einbezogen werden sollen. Andernfalls wäre die Sonderregelung für die Behandlung der Zuführungen und Entnahmen nicht erforderlich gewesen. Die Auffassung des Rechnungshofs würde im Übrigen dazu führen, dass sowohl die Zuführung zur Versorgungsrücklage als auch die Anlage der Mittel in Wertpapiere im Sondervermögen die Kreditermächtigung erhöhen. Die zulässige Neuverschuldung würde daher zu hoch ausfallen. Umgekehrt würde die Veräußerung der Wertpapiere und die Entnahme der Mittel eine doppelte Tilgungspflicht auslösen.“

4. „Die Sondervermögen HIF und WuZ werden vom übrigen Vermögen des Landes getrennt als revolvierende Fonds gehalten und unterliegen gesetzlichen Zweckbindungen (§ 4 InvFondsG, § 2 WoZukInvSoVermErG). Die vom Rechnungshof geforderte Abführung von Barmitteln aus den Sondervermögen an den Landeshaushalt – als zwingende Voraussetzung für die Tilgung von Haushaltsschulden – steht im Konflikt mit der jeweiligen gesetzlichen Zweckbindung. Zudem ist der Bestand an liquiden Mitteln zum Übertragungstichtag zufällig. Da es kontinuierlich zu neuen Darlehensvergaben bzw. -rückflüssen kommt, variiert der Kassenbestand der Sondervermögen über das Jahr hinweg.

Eine Einbeziehung von HIF und WuZ in die Bereinigung finanzieller Transaktionen stößt auch aus Praktikabilitätsüberlegungen auf erhebliche Bedenken. Typischerweise fallen Darlehensrückflüsse und Darlehensauszahlungen zeitlich auseinander. In Höhe dieses Saldos müssen im Falle einer Einbeziehung von HIF und WuZ am Jahresende kaum planbare Zu- und Abführungen an den Kernhaushalt stattfinden, um die Kreditobergrenze einzuhalten und gleichzeitig den Förderzweck der Sondervermögen erfüllen zu können. Die mit der Errichtung von Sondervermögen verbundene Ziele, d. h. insbesondere die überjährige Verwendung von finanziellen Mitteln, wird dadurch unterlaufen.“

5. „Den hessischen Regelungen zur Behandlung von Sondervermögen steht – anders als vom Rechnungshof unterstellt – auch das Urteil des BVerfG vom 15. November 2023 nicht entgegen. Dieses befasste sich ausschließlich mit Fragen einer notlagenbedingten Kreditaufnahme. Die Behandlung von finanziellen Transaktionen war nicht Gegenstand des Urteils. Daher lässt sich die Rechtsprechung nicht auf den betrachteten Sachverhalt übertragen.“

Abschließende Würdigung

Der Rechnungshof bleibt bei den Kernpunkten seiner Ausführungen und führt in Bezug auf die Stellungnahme des Finanzministeriums ergänzend Folgendes aus:

1. Es ist zutreffend, dass die Sondervermögen WuZ und HIF über keine Kreditermächtigungen verfügen. Gemäß §§ 1, 4 Artikel 141-Gesetz ist der Aspekt der eigenen Kreditermächtigung jedoch für die Bereinigungsregel um finanzielle Transaktionen nicht von Relevanz.
2. Der Wortlaut des § 4 Artikel 141-Gesetz ist nicht auf den Kernhaushalt begrenzt. Zudem zeigen Beispiele aus der Praxis, dass finanzielle Transaktionen von Sondervermögen auf Bundesebene angerechnet werden – auch wenn diese doppisch buchen.²⁵ Denn für die Geltung der Schuldenbremse kommt es nicht auf die gewählte Rechnungslegungssystematik an. Dies hat auch der Gesetzgeber ausdrücklich anerkannt.²⁶
3. Das Sondervermögen Versorgungsrücklage investiert u. a. in Rentenpapiere, Aktien oder Immobilien, die nur anteilig und unter bestimmten Voraussetzungen als finanzielle Transaktionen angesehen werden könnten. Eine Doppelanrechnung ließe sich in diesen Einzelfällen vermeiden, da die Bereinigung zur Versorgungsrücklage gesondert in der Unterrichtsunterlage ausgewiesen wird. Der Landesgesetzgeber hat zudem vorgesehen, die Bereinigungsregel spätestens für das Haushaltsjahr 2023 auslaufen zu lassen.²⁷ Diese Bereinigungsregel wurde vom Rechnungshof kritisiert.²⁸
4. Bezüglich der Zweckbindung weist der Rechnungshof darauf hin, dass eine Zuführung der Sondervermögen an den Kernhaushalt weder vorgeschrieben ist noch wird sie vom Rechnungshof gefordert. Eine Tilgungsverpflichtung besteht zudem erst dann, wenn die zulässige Nettokreditaufnahme nach Verrechnung mit den übrigen Komponenten der Schuldenbremse negativ ist. Eine solche Tilgungsverpflichtung träfe das Land, nicht die Sondervermögen. Schließlich ist

²⁵ Vgl. Bundestagsdrucksache 19/21735 sowie die Haushaltsrechnung des Bundes 2022, S. 11 betreffend das Sondervermögen Wirtschaftsstabilisierungsfonds.

²⁶ Vgl. Drucksache 18/2732, S. 6.

²⁷ Vgl. Drucksache 18/7253, S. 7.

²⁸ Stellungnahme des Rechnungshofs vom 27. Mai 2013 zum Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 HV sowie zur Änderung der LHO.

neben der zufälligen Höhe der übertragenen Liquidität in der Tat auch die Liquiditätsentwicklung bis Ende des Jahres zu berücksichtigen.

5. Abschließend bekräftigt der Rechnungshof seine Position, dass eine Umgehung der Schuldenbremse durch die Verschiebung und Nicht-Anrechnung von finanziellen Transaktionen in Sondervermögen unzulässig wäre. Er sieht sich darin durch das BVerfG-Urteil vom 15. November 2023 bestätigt. Er teilt die Einschätzung, dass der Gegenstand des Urteils nicht mit dem vorliegenden Sachverhalt gleichzusetzen ist und beschränkt sich daher in seiner Argumentation auf Urteilspassagen, in denen allgemeingültige Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse thematisiert und die Zielsetzung des verfassungsändernden Gesetzgebers eingeordnet werden.

Sollte das Finanzministerium bei seiner Position bleiben, so sieht der Rechnungshof die rechtlichen Vorgaben nur eingehalten, wenn Buchungen bezüglich einer finanziellen Transaktion die Buchungseinheiten Kernhaushalt oder Sondervermögen nicht überschreiten; das bedeutet, dass Beteiligungserwerb und -veräußerung in der gleichen Buchungseinheit (entweder Kernhaushalt oder Sondervermögen) verbucht werden müssen. Würde diese Trennung nicht eingehalten und daraus ein grundsätzliches Handeln entstehen, wäre damit eine Umgehung der Schuldenbremse verbunden.

Würde dennoch Liquidität vom Sondervermögen in den Kernhaushalt übertragen, müsste sie zum Zeitpunkt der Übertragung als finanzielle Transaktion bereinigt werden. Bei konsequenter Anwendung der Position des Finanzministeriums steht die in 2023 erfolgte Übertragung der Forderungen aus den Globaldarlehen an das Sondervermögen WuZ zu der Trennung im Widerspruch. In diesem Fall wäre eine Bereinigung im Übertragungszeitpunkt notwendig gewesen. Die 209,0 Mio. Euro aus den Globaldarlehen hätten bei einer solchen Lösung der konsistenten Verbuchung nach Buchungseinheiten für 2023 bereinigt werden müssen.

4.4.4 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.

Die Gesetzesbegründung zu § 1 Artikel 141-Gesetz stellt klar, „dass bis auf Weiteres eine Kreditfinanzierung der Zuführung des Landes zum Sondervermögen ‚Versorgungsrücklage‘ grundsätzlich möglich ist“. Sie regelt darüber hinaus: „Für den Zeitraum nach Erreichung des strukturellen Haushaltsausgleichs ist unter Berücksichtigung einer Übergangsfrist von höchstens drei Jahren anzustreben, die Zuführungen zum Sondervermögen ‚Versorgungsrücklage des Landes Hessen‘ aus vorhandenen (strukturellen) Überschüssen zu bilden.“²⁹ Diese Übergangsfrist lief im Jahr 2023 aus, sodass nach Zielsetzung des Gesetzgebers, die Zuführungen zum Sondervermögen in 2024 sowie in allen Folgejahren aus Überschüssen finanziert werden sollten.

Im Haushaltsjahr 2024 wurden dem Sondervermögen gemäß dem Hessischen Versorgungsrücklagegesetz (VersRückIG HE) 184,4 Mio. Euro zugeführt. Die maximal zulässige Nettokreditaufnahme erhöhte sich gleichermaßen. Weitere Wertveränderungen ergaben sich insbesondere aus Zins- und Dividendenerträgen, aus Verkäufen sowie aus Zu- und Abschreibungen. Zum Ende des Haushaltsjahres belief sich der Bilanzwert des Sondervermögens auf 5,9 Mrd. Euro (Vorjahr: 5,5 Mrd. Euro). Der Marktwert lag zum Ende des Kalenderjahres 2024 bei 6,3 Mrd. Euro (Vorjahr: 5,7 Mrd. Euro).

Die jährlichen Zuführungsbeträge werden gesetzlich festgelegt.³⁰ Demnach sind die Pflichtzuführungen ab dem Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr jeweils um 2 Prozent anzuheben. Die Pflichtzuführungen sollen darüber hinaus um freiwillige Zuführungen ergänzt werden. In der Gesetzesbegründung des VersRückIG HE steht, dass beabsichtigt sei, jährlich auch weiterhin freiwillige Zuführungen zu leisten, die durch Haushaltsverbesserungen im Vollzug finanziert werden und in ihrer Höhe mindestens den gesetzlichen Zuführungen entsprechen. Die damit verbundene Stärkung der gesetzlichen Rücklage soll dazu beitragen, bis zum Jahr 2030 die vorgesehene Mindestdeckungsquote (sog. Pensionslast-Finanzierungsquote) von 10 Prozent der Pensionsrückstellungen zu erreichen.³¹

Abbildung 4-4 veranschaulicht die Entwicklung zentraler Kennzahlen des Sondervermögens. Das Vorhaben, den Pflichtteil um einen freiwilligen Teil in

²⁹ Drucksache 18/7253, S. 7.

³⁰ Vgl. Drucksache 19/6383, S. 4.

³¹ Vgl. Drucksache 19/6383, S. 1.

gleicher Höhe zu ergänzen, wurde bis einschließlich des Haushaltsjahres 2022 umgesetzt. Für 2023 und 2024 trifft dies nicht zu.

Abbildung 4-4: Entwicklung des Sondervermögens "Versorgungsrücklage des Landes Hessen"

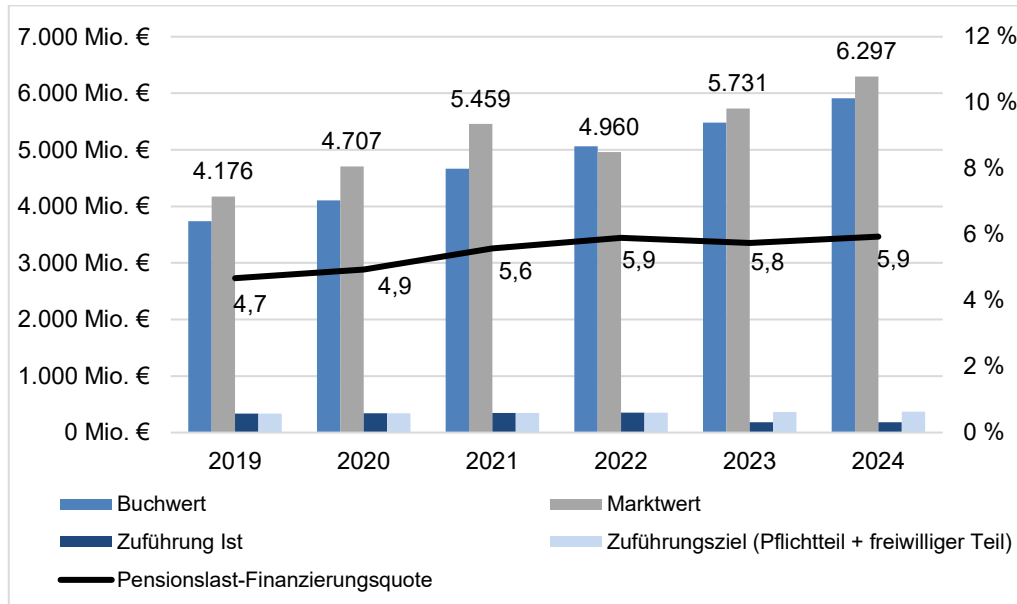


Abbildung 4-4 zeigt außerdem die Entwicklung der Pensionslast-Finanzierungsquote. Diese stieg im Haushaltsjahr 2024 auf 5,9 Prozent (Vorjahr: 5,8 Prozent). Zum Ende des Haushaltsjahres 2025 wird aktuell mit einem Rückgang auf etwa 5,6 Prozent gerechnet.³²

Würdigung und Empfehlung

Der prognostizierte Rückgang der Pensionslast-Finanzierungsquote untermauert die Notwendigkeit, nicht auf die freiwilligen Zuführungen zum Sondervermögen zu verzichten.

Der Rechnungshof begrüßt die Bestrebungen des Landes zur Höhe und Finanzierung der Zuführungen. Er empfiehlt, diese möglichst bald umzusetzen. Vor dem Hintergrund der aktuellen demografischen Entwicklung sollte dem Priorität eingeräumt werden, um den Haushalt in Bezug auf Pensionszahlungen ab den 2030er Jahren tatsächlich ein Stück weit entlasten zu können.

³² Vgl. Geschäftsbericht Land Hessen 2024, S. 88.

4.4.5 Notlagenkredite

Gemäß Art. 141 Abs. 4 HV bzw. § 2 Artikel 141-Gesetz kann der Landtag bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, zusätzliche Einnahmen aus Krediten beschließen. Die Abweichung vom strukturellen Neuverschuldungsverbot ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden.

Derlei Notlagenkredite dürfen gemäß des BVerfG-Urteils vom 15. November 2023 ausschließlich für Ausgaben genutzt werden, die in einem sachlichen Veranlassungszusammenhang mit der erklärten Ausnahmesituation stehen.³³

Der Landtag stellte für die Jahre 2020 bis 2022 auf Basis der oben genannten Gesetzesgrundlage eine Notlage fest. In Folge dessen zusätzlich erteilte Kreditermächtigungen wurden jedoch nur in den Jahren 2020 und 2021 genutzt. Die aufgenommenen Notlagenmittel summierten sich auf 3,8 Mrd. Euro.

Die Mittel wurden u. a. für die Finanzierung von Zuschüssen, Darlehensprogrammen oder Beteiligungen eingesetzt – beispielsweise zum Zweck der Wirtschaftsstabilisierung. Aus diesen Programmen ergeben sich für das Land seitdem regelmäßig Einnahmen durch den Rückfluss ausgezahlter Hilfen.

Gemäß § 6 Abs. 6 HG 2024 sowie den Ausführungsschreiben zu den Haushaltsplänen dürfen die Rückflüsse von Notlagenmitteln weder für erneute Bewilligungen in Anspruch genommen werden, noch erhöhen sie die Haushaltsermächtigungen. Zudem ist in den Ausführungsschreiben seit 2021 festgehalten, dass Rückflüsse von Notlagenmitteln über entsprechende SAP-Innenaufträge zu erfassen sind.

Auf Nachfrage teilte das Finanzministerium mit, dass es für die Haushaltsjahre nach 2021 keinen vollständigen Überblick zur Zusammensetzung und Höhe der jährlichen Rückflüsse aus Notlagenmitteln hat.

Die Aufnahme von Notlagenkrediten wurde mit einem Tilgungsplan verbunden. Auch aus diesen gesetzlichen Tilgungsverpflichtungen ergeben sich noch für lange Zeit Auswirkungen für zukünftige Landeshaushalte. Die vom

³³ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 132-136.

Finanzministerium zur Verfügung gestellten Kennzahlen zu den Notlagenmitteln sind in Tabelle 4-4 dokumentiert.

Tabelle 4-4: Jährliche Aufnahme und Tilgung von Notlagenkrediten seit 2020

	2020	2021	2022	2023	2024
	Mio. Euro				
Aufnahme Notlagenkredite	2.750,0	1.009,6	0,0	0,0	0,0
Tilgung Notlagenkredite	0,0	200,0	0,0	186,0	262,7
Tilgungsverpflichtung (§ 5 Abs. 3 GZSG bzw. Landtagsbeschluss vom 2. Februar 2022)	0,0	200,0	0,0	0,0	200,0
Rückflüsse von Notlagenmitteln	n. a.	n. a.	≥ 19,2	n. a.	n. a.
Restbestand Notlagenkredite zum Ende des Haushaltsjahres	2.750,0	3.559,6	3.559,6	3.373,6	3.110,9

Würdigung und Empfehlung

Um den sachlichen Veranlassungszusammenhang zu wahren, sind auch Rückflüsse von Notlagenmitteln entsprechend einzusetzen. Liegen in einem Haushaltsjahr keine Ausgaben zur Überwindung einer Notsituation vor, so sind mit den Rückflüssen Notlagenkredite zu tilgen. Dementsprechend geht beispielsweise auch der Bund vor, der 2024 Rückflüsse aus Notlagenmitteln in Höhe von 8,5 Mrd. Euro erfasste und außerplanmäßig tilgte.³⁴

Als zuständiges Ressort für die Aufnahme und Verwaltung von Notlagenkrediten obliegt es dem Finanzministerium, Rückflüsse von Notlagenmitteln zentral zu erfassen. Die Dokumentation der Rückflüsse muss mindestens Aufschluss über deren Höhe liefern, um eine verfassungsgemäße Verwendung sicherstellen zu können.

Insbesondere für das Jahr 2022, in dem keine Notlagenkredite getilgt wurden, gleichzeitig aber bereits Rückflüsse von Notlagenmitteln dokumentiert sind (vgl. Tabelle 4-4)³⁵, wurden die Vorgaben nach Art. 141 Abs. 4 HV bzw. § 2 Artikel 141-Gesetz nach Kenntnisstand des Rechnungshofs nicht eingehalten.

Durch die Formulierungen in den Ausführungsschreiben und Haushaltsgesetzen sind alle Voraussetzungen dafür gegeben, einen gesetzeskonformen Umgang mit Rückflüssen von Notlagenmitteln zu etablieren. Das

³⁴ Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2024, Band 1, S. 10f.

³⁵ Vgl. Ausführungen des Rechnungshofs zur HessenFonds GmbH – einer in 2020 aus dem Sondervermögen HGZS finanzierten Landesbeteiligung – in den Bemerkungen 2022, S. 8 und der Abschließenden Prüfungsmittelung zur Haushaltsrechnung 2022, S. 45f.

Finanzministerium hält den Aufwand zur zentralen Erfassung der Rückflüsse jedoch für unverhältnismäßig.

Der Rechnungshof kann diese Einschätzung nachvollziehen, solange Dokumentation und Nachweis auf Nachfrage erstellt werden können. Da Rückflüsse von Notlagenmitteln über entsprechende SAP-Innenaufträge zu erfassen sind, sollten die relevanten Informationen vorliegen.

Stellungnahme des Ministeriums

Hinsichtlich der ausgebliebenen Sondertilgung von Notlagenkrediten in Höhe von 19,2 Mio. Euro im Jahr 2022 wies das Finanzministerium darauf hin, „dass das Land den vom Hessischen Landtag am 2. Februar 2022 beschlossenen verbindlichen Tilgungsplan in vollem Umfang befolgt hat. Eine darüber hinausgehende gesetzliche Vorgabe, Rückflüsse aus notlagenkreditfinanzierten Krisenbewältigungsmaßnahmen gesondert zu erfassen und einer Sondertilgung zuzuführen, besteht nicht.“

Abschließende Würdigung

Auf die Vorgabe, dass Rückflüsse aus notlagenkreditfinanzierten Krisenbewältigungsmaßnahmen gesondert zu erfassen sind, hat das Finanzministerium während der Prüfung der Haushaltsrechnung selbst hingewiesen. Darüber hinaus bleibt der Rechnungshof bei seiner Einschätzung, dass Rückflüsse von Notlagenmitteln nicht zweckentfremdet werden dürfen. Notlagenkredite sind ausschließlich für Ausgaben zu nutzen, die in einem sachlichen Veranlassungszusammenhang mit der erklärten Ausnahmesituation stehen.³⁶ Rückflüsse sind demnach in Abwesenheit weiterer Ausgaben zur Krisenbewältigung der Tilgung von Notlagenkrediten zuzuführen. Diese Vorgabe ergibt sich aus dem GG und wird daher nicht durch den vom Landtag beschlossenen Tilgungsplan ersetzt.

³⁶ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 132-136.

5 Bilanz des Landes zum 31. Dezember 2024

Die Bilanz des Landes zum 31. Dezember 2024 wies eine Bilanzsumme von 200,7 Mrd. Euro aus. Das Anlagevermögen nahm um 4,1 Mrd. Euro zu, vor allem aufgrund der kapitalstärkenden Maßnahmen des Landes bei der Helaba und der damit verbundenen Rückübertragung der Förderportfolios der Sondervermögen WuZ und HIF.

Bei den Passiva stiegen vor allem die Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen um 4,1 Mrd. Euro und die Verbindlichkeiten aus Kreditschulden um 3,4 Mrd. Euro.

Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag erhöhte sich um 4,9 Mrd. Euro. Die Erhöhung resultierte einerseits aus dem Jahresfehlbetrag in Höhe von 7,0 Mrd. Euro, andererseits aus der Minderung der Nettoposition um 2,1 Mrd. Euro infolge der Rückübertragung der Förderportfolios HIF und WuZ zu Nennwerten.

5.1 Kurzdarstellung der Bilanzpositionen

Die Landesregierung wies in der Haushaltsrechnung die Bilanz des Landes zum 31. Dezember 2024 aus und wählte im Abschlussbericht folgende Kurzdarstellung mit Hinweisen auf einzelne wesentliche Bilanzpositionen:

Versorgungsrücklage aus. Bei den Finanzanlagen ergab sich der größte Anstieg im Anlagevermögen. Grund waren die kapitalstärkenden Maßnahmen, die das Land im Rahmen der teilweisen Neustrukturierung des Eigenkapitals der Helaba vorgenommen hat:

Das Land erhöhte das Stammkapital der Helaba, wodurch der Buchwert der Beteiligungen um 1,5 Mrd. Euro anstieg. Zudem zeichnete das Land eine sogenannte AT-1-Anleihe der Helaba, die den Buchwert der Ausleihungen an Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht, um zusätzliche 0,5 Mrd. Euro erhöhte.

Zur Finanzierung dieser kapitalstärkenden Maßnahmen hat das Land zusätzliche Kredite von insgesamt 2,0 Mrd. Euro aufgenommen, was maßgeblich zum Anstieg der Verbindlichkeiten aus Kreditschulden beitrug (vgl. Abschnitt 4.4.3).

Rückübertragung der Förderportfolios der Sondervermögen WuZ und HIF

Des Weiteren beendeten das Land und die Helaba die Kapitaleinlageverträge über die stillen Vermögenseinlagen der Sondervermögen WuZ und HIF. Die Beendigung führte dazu, dass anstelle der bislang bilanzierten stillen Einlagen nunmehr die zurück übertragenen Förderportfolios bilanziert werden. Per Saldo ergab sich hieraus für das Land bis zum Bilanzstichtag ein weiterer Anstieg des Finanzanlagevermögens in Höhe von 1,4 Mrd. Euro (zu Einzelheiten der bilanziellen Abbildung dieser Maßnahmen vgl. Abschnitt 7.2.3).

Steuerschuldverhältnisse

Maßgeblichen Anteil am Anstieg des Umlaufvermögens im Jahr 2024 um 2,0 Mrd. Euro hatten die Forderungen gegen Steuerpflichtige, die um 1,4 Mrd. Euro stiegen. Den Ansprüchen in Höhe von 10,5 Mrd. Euro standen zum Bilanzstichtag Verbindlichkeiten aus Steuerschuldverhältnissen in einem Umfang von 1,8 Mrd. Euro gegenüber. Da das Land auch bei Gemeinschafts-, Bundes- und Kirchensteuern gegenüber den Steuerpflichtigen im Rahmen seiner Verwaltungshoheit allein auftritt, erfasst es unter diesen Bilanzposten jeweils sämtliche Ansprüche und Verbindlichkeiten gegenüber den Steuerpflichtigen. Die Dritten (insbesondere Bund, Kommunen und Kirchen) im Rahmen der Ertrags- hoheit zustehenden Steueranteile werden bilanziell unter den Posten Forderungen und Verbindlichkeiten aus der Steuerverteilung und Finanzausgleich ausgewiesen.

Außerdem bildete das Land für Steuerrückerstattungen, deren Grund und/oder Höhe am Bilanzstichtag noch ungewiss waren, Rückstellungen. Im Jahr 2024 waren dies aus der Einkommensteuer 3,0 Mrd. Euro, aus der Körperschaftsteuer 2,3 Mrd. Euro und aus der Kapitalertragsteuer 0,3 Mrd. Euro.

Pensions- und Beihilfeverpflichtungen

Die Verpflichtungen des Landes für die Pensionen der aktiven Beamten und Versorgungsempfänger stiegen im Jahr 2024 um 3,7 Mrd. Euro. Die gesetzliche Regelung zur Anpassung der Besoldung und Versorgung sah für das Jahr 2024 eine Erhöhung um 3,0 Prozent vor, was für sich genommen zu einer Steigerung von 0,5 Mrd. Euro führte.

Die Verpflichtungen des Landes aus Beihilfeansprüchen stiegen um 0,4 Mrd. Euro, vor allem aufgrund der Anhebung des der Berechnung zugrunde liegenden Beihilfebasisbetrags³⁷ von 6.170 Euro auf 6.350 Euro.

Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag

Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag erhöhte sich um 4,9 Mrd. Euro. Die Erhöhung resultierte einerseits aus dem Jahresfehlbetrag des Konzerns in Höhe von 7,0 Mrd. Euro³⁸, andererseits aus der Minderung der Nettoposition um 2,1 Mrd. Euro infolge der Rückübertragung der Förderportfolios HIF und WuZ zu Nennwerten (vgl. Abschnitt 7.2.3).

5.3 Erhalt des Anlagevermögens

5.3.1 Ausweis in der Bilanz des Landes

Das Land hat sich in § 1 Abs. 2 LHO zum Ziel gesetzt, im Rahmen einer jährlichen Überprüfung seiner Vermögenslage das Anlagevermögen zu erhalten. Diese Zielsetzung bedeutet, dass Wertminderungen des Anlagevermögens (Abgänge und Abschreibungen) durch Investitionen und andere Werterhöhungen (Zugänge und Zuschreibungen) in mindestens gleicher Höhe ausgeglichen werden sollen.

³⁷ Der Beihilfebasisbetrag ist der Durchschnitt der in den letzten 36 Monaten gezahlten Beihilfen der Versorgungsempfänger unter Berücksichtigung ggf. vereinnahmter Eigenbeiträge für die Wahlleistungen bezogen auf die durchschnittliche Zahl der Versorgungsempfänger der letzten 36 Monate.

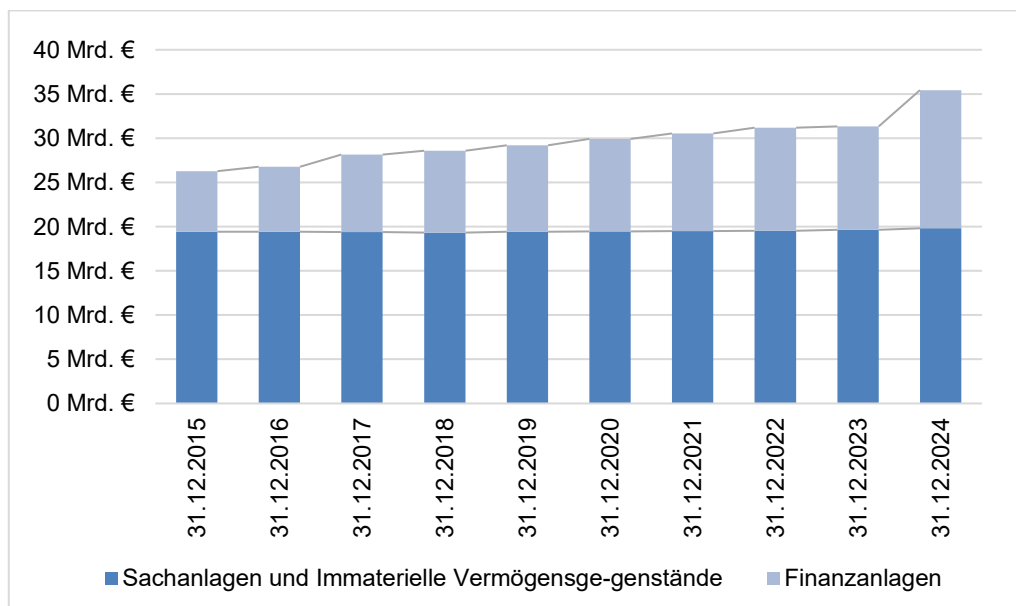
³⁸ Der Jahresfehlbetrag der Kernverwaltung wird unter Abschnitt 3.1.1 dargestellt. Er weicht von dem Jahresfehlbetrag des Konzerns ab, da dieser auch die Sonderhaushalte umfasst.

Der Wert des Anlagevermögens lässt sich nur erhalten, wenn vom Bilanzierenden auch die erforderlichen Erhaltungsaufwendungen geleistet werden (z. B. für Reparaturen, Instandhaltungen und Modernisierungsmaßnahmen). Falls diese Aufwendungen unterlassen werden, drohen zusätzliche Wertminderungen in Form von Abschreibungen. Dies gilt im Anlagevermögen des Landes nicht nur für Gebäude, Infrastrukturvermögen sowie die technischen Anlagen und Ausstattungen, die einem nutzungsbedingten Verschleiß unterliegen, sondern auch für diejenigen wesentlichen Bestände, die nicht planmäßig abgeschrieben werden, wie etwa dem Waldvermögen (Aufwuchs) und den Kunstgegenständen.

Die Bilanz des Landes zum 31. Dezember 2024 zeigt, dass der Wert des Anlagevermögens nicht nur erhalten wurde, sondern deutlich angestiegen ist. Der Anstieg fand vor allem bei den Finanzanlagen statt. Ursächlich hierfür war insbesondere der Beteiligungsanstieg bei der Helaba sowie die Rückübertragung der Förderportfolien der Sondervermögen WuZ und HIF. Die Zuführungen und Zuflüsse in das Sondervermögen Versorgungsrücklage trugen auch im Jahr 2024 maßgeblich zum Anstieg des Anlagevermögens bei.

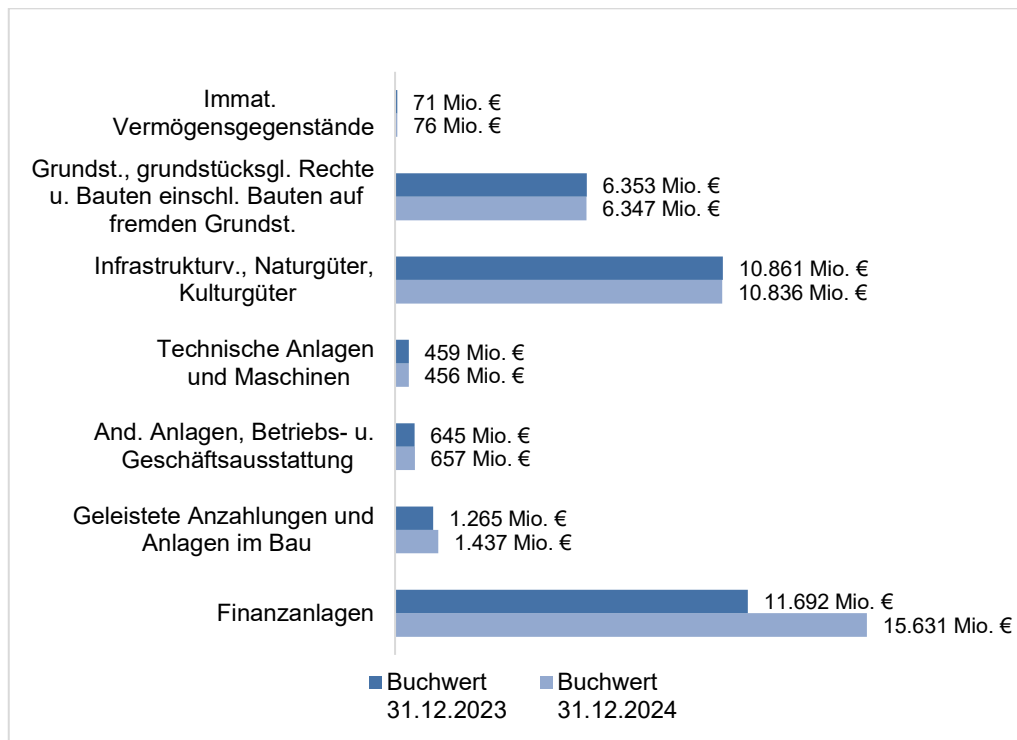
Im Vergleich mit den Vorjahren zeigt sich, dass das Anlagevermögen des Landes stetig zunahm, der Anstieg im Jahr 2024 aber deutlich größer war als in den Vorjahren.

Abbildung 5-1: Entwicklung des Anlagevermögens



Die in der Bilanz des Landes ausgewiesenen Positionen des Anlagevermögens entwickelten sich im Vorjahresvergleich wie folgt:

Abbildung 5-2: Entwicklung der einzelnen Positionen des Anlagevermögens



Neben den Finanzanlagen gab es bei den Bilanzpositionen Anlagen im Bau sowie Betriebs- und Geschäftsausstattung die höchsten Zugänge. Das Land investierte im Rahmen laufender Bauprojekte beispielsweise beim Universitätsklinikum Frankfurt, den Hochschulen sowie in den Bau von Deichen und Deichanlagen. Im Bereich der Betriebs- und Geschäftsausstattung fanden Investitionen in die Ausstattung, die Modernisierung und den Ausbau von IT-Anlagen sowie in den Fuhrpark und in die Anschaffung von Elektroladestationen statt. Bei den Bauten, den Kulturgütern, den Straßen sowie den Technischen Anlagen und Maschinen waren hingegen Rückgänge zu verzeichnen.

Würdigung und Empfehlung

Anlässlich des Blicks auf die Investitionstätigkeit des Landes empfiehlt der Rechnungshof, insbesondere bei großen Investitionsvorhaben eine ressortübergreifende, realistische und detailliertere Planung, um den Einfluss der Investitionen auf die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage des Landes zu zeigen.

Er weist darauf hin, dass dem Land mit der doppelten Buchführung die hierfür geeigneten Instrumente zur Verfügung stehen: In der Planung und beim

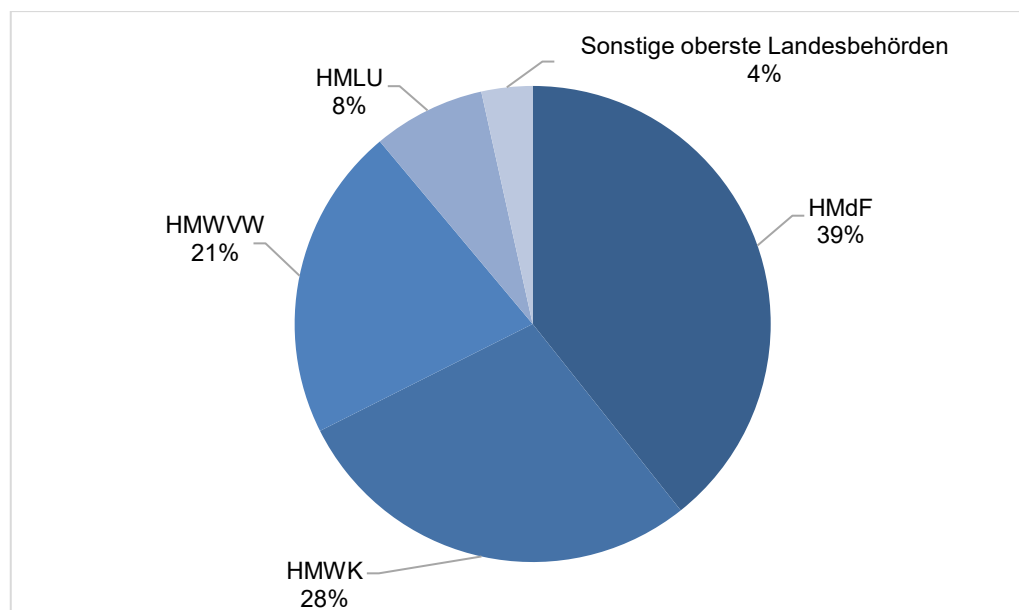
Controlling können für die gesamte Investitionsdauer sämtliche Bestands- und Wertminderungsrisiken sowie die für den Werterhalt erforderlichen Aufwendungen Berücksichtigung finden.

5.3.2 Ausweis in den Bilanzen der obersten Landesbehörden

Da die einzelnen Bestandteile des Anlagevermögens unterschiedlichen obersten Landesbehörden zugerechnet werden, findet die jährliche Überprüfung der Vermögenslage auch auf der Grundlage der Daten dieser obersten Landesbehörden statt. Dies ermöglicht eine abgestimmte Planung und Steuerung des Anlagevermögens auf Landesebene.

Zunächst zeigt sich, dass vier Ministerien über 96 Prozent des Anlagevermögens des Landes ausweisen. Im Jahr 2024 ergab sich folgende Aufteilung:

Abbildung 5-3: Aufgliederung des Anlagevermögens nach den obersten Landesbehörden

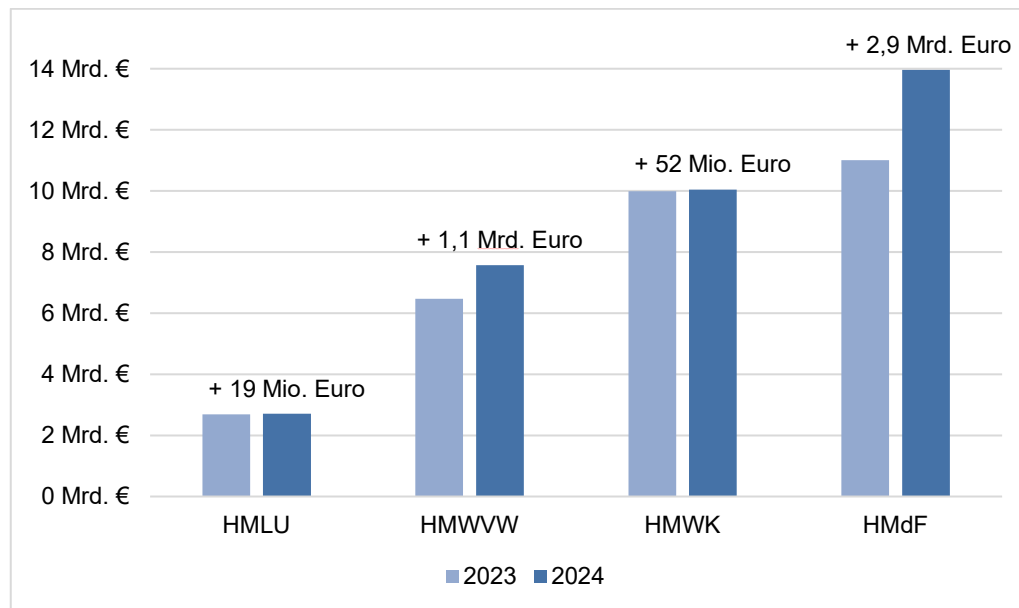


Das Finanzministerium (Teilkonzern HMdF und Teilkonzern Finanzierung zusammengefasst) wies Finanzanlagen im Umfang von 12,0 Mrd. Euro (insbesondere Beteiligungen des Landes), Anlagen im Bau mit 0,9 Mrd. Euro sowie Grundstücke und Gebäude mit 1,0 Mrd. Euro aus. Das Wissenschaftsministerium wies ein Anlagevermögen in Höhe von 10,0 Mrd. Euro aus, darin enthalten: Kulturgüter im Umfang von 4,8 Mrd. Euro sowie Grundstücke und Gebäude mit einem Buchwert von 4,0 Mrd. Euro. Im Wirtschaftsministerium finden sich ein Anlagevermögen von 7,6 Mrd. Euro, vor allem bestehend aus dem Straßeninfrastrukturvermögen sowie Darlehen und Fonds zur Wirtschafts- und

Technologieförderung (z. B. Hessen Mikroliquidität) und das Förderportfolio des Sondervermögens WuZ. Das Umweltministerium wies 2,7 Mrd. Euro Anlagevermögen aus, das sich im Wesentlichen im Waldvermögen mit 2,2 Mrd. Euro widerspiegelt.

Das Anlagevermögen der einzelnen obersten Landesbehörden entwickelte sich im Jahr 2024 wie folgt:

Abbildung 5-4: Entwicklung des Anlagevermögens zum Vorjahr



Würdigung

Die Entwicklung des Anlagevermögens der obersten Landesbehörden zeigt, dass diejenigen Ministerien mit den höchsten Anteilen am Anlagevermögen, das Finanz-, das Wissenschafts-, Wirtschafts- sowie das Umweltministerium dieses auch erhalten konnten.

6 Sondervermögen

Im Haushaltsjahr 2024 gab es in Hessen sechs Sondervermögen. Sie sind vom Kernhaushalt abgesonderte Teile der Landesverwaltung. Ihr Volumen belief sich auf 15,2 Mrd. Euro.

Zwischen den immer noch kameralen Wirtschaftsplänen und den doppelischen Jahresabschlüssen ist kein Soll-Ist-Vergleich möglich. Eine Pflicht zum Soll-Ist-Vergleich ergibt sich bereits aus der LHO. Nur dann kann der Grundsatz der Haushaltsklarheit gewährleistet werden.

Der Rechnungshof regt daher an, die Wirtschaftspläne und die Jahresabschlüsse nach einer einheitlichen Systematik, mit doppelischen Wirtschaftsplänen sowie doppelischen Jahresabschlüssen, zu gestalten.

Das Sondervermögen Universitätsbibliothek Frankfurt a. M. wurde zum 25. März 2025 aufgelöst (§ 18 HG 2025). Die Sondervermögen WuZ und Universitätsbibliothek wurden im Haushaltsjahr 2024 bereits in einem Buchungskreis „Sondervermögen HMWVW (Wirtschaftsministerium)“ geführt und bewirtschaftet.

Der Wirtschaftsplan zum Sondervermögen WuZ ist im Haushaltsplan 2023/2024 in folgende Kategorien unterteilt: Allgemein, Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen. Im kameralen Wirtschaftsplan werden die geplanten Einnahmen und Ausgaben zu der jeweiligen Kategorie veranschlagt. Dem doppelischen Jahresabschluss fehlt eine diesen Kategorien entsprechende Darstellung der Finanzlage des Sondervermögens. Ein Soll-Ist-Vergleich ist nicht möglich.

Beim Sondervermögen HIF werden gemäß § 17 Satz 1 HIF-Gesetz alle Einnahmen und Ausgaben des Investitionsfonds für jedes Rechnungsjahr in einem kameralen Wirtschaftsplan als Anlage zum Landeshaushalt veranschlagt. Die Mittel des Sondervermögens werden in drei Abteilungen geführt. Dem doppelischen Jahresabschluss fehlt eine diesen Abteilungen entsprechende Darstellung der Finanzlage des Sondervermögens.

Der § 5 Abs. 2 des Errichtungsgesetzes des Sondervermögens Pflegeausbildungsfonds sieht vor, dass in der Rechnungslegung der Bestand des Sonder-

vermögens einschließlich der Forderungen, Verbindlichkeiten, Einnahmen und Ausgaben nachzuweisen ist. Da der Jahresabschluss des Sondervermögens doppelte Zahlen enthält, ist nicht erkennbar, wie viele Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2024 geflossen sind.

Beim Sondervermögen Hessenkasse ist gemäß § 5 Abs. 2 des Errichtungsgesetzes der Wirtschaftsplan in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. § 5 Abs. 3 sieht die Gliederung der Mittel nach dem Verwendungszweck in Abteilungen vor. Nach § 6 Abs. 2 sind der Bestand des Sondervermögens einschließlich der Forderungen und Verbindlichkeiten sowie die Einnahmen und Ausgaben in der Jahresrechnung nachzuweisen. Da der Jahresabschluss doppelt aufgestellt ist, ist nicht erkennbar, wie viele Einnahmen und Ausgaben geflossen sind. Eine nach den gesetzlich vorgeschriebenen Abteilungen getrennte Darstellung ist im Jahresabschluss nicht enthalten. Damit ist ein Soll-Ist-Vergleich nicht möglich.

Würdigung und Empfehlung

Die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Sondervermögen können nicht verglichen werden. Die Wirtschaftspläne werden kameral und die Jahresabschlüsse doppelt aufgestellt. Weiterhin enthalten die Jahresabschlüsse weder alle in den Wirtschaftsplänen veranschlagten Positionen noch ausführliche Angaben zu einer zweckentsprechenden Verwendung der Mittel der Sondervermögen. Den doppelten Jahresabschlüssen fehlt eine dieser Gliederung entsprechende Darstellung der Finanzlage der Sondervermögen. Ein Soll-Ist-Vergleich ist somit nicht möglich.

Die uneinheitliche Haushaltssystematik (kameral oder doppelt) ergibt sich teilweise durch die rechtlichen Vorgaben. Die Vorgaben des leistungsbezogenen doppelten Haushalts nach § 3 LHO gelten für die Wirtschaftspläne der Sondervermögen gemäß § 105 Abs. 2 LHO nicht. Für die Jahresabschlüsse der Sondervermögen sind wiederum die Grundsätze der staatlichen Doppik gemäß § 105 Abs. 2 i. V. m. § 4 LHO zu beachten. § 105 Abs. 2 LHO enthält in seinem Wortlaut eine Subsidiaritätsklausel, d. h. er gilt „soweit nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist“.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Haushaltsgrundsätze der Klarheit und der Vollständigkeit auch für die Sondervermögen gelten. Des Weiteren

weist der Rechnungshof darauf hin, dass die Soll-Ist-Vergleichbarkeit immanenter Bestandteil der Rechnungslegung und der Prüfung ist. Nach § 76 Abs. 1 LHO umfasst die Abrechnung den Vergleich des Rechnungssolls, einschließlich übertragener und vorzeitig in Anspruch genommener Haushaltsermächtigungen. Das gilt sowohl für den Kernhaushalt als auch für Sondervermögen. Eine Pflicht zum Soll-Ist-Vergleich ergibt sich bereits aus § 105 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 78 Nr. 4 i. V. m. § 76 Abs. 1 LHO. Diese setzen die einheitliche Anwendung der Haushaltssystematik voraus, insbesondere des leistungsorientierten doppelten Haushalts und der staatlichen Doppik nach §§ 3 und 4 LHO. Nur so kann der Grundsatz der Klarheit gewahrt werden. Die Subsidiaritätsklausel des § 105 Abs. 2 LHO darf nicht dazu führen, dass durch eine willkürliche Wahl der Systematik die Haushaltsgrundsätze umgangen werden.³⁹ Der Rechnungshof regt daher an, die Wirtschaftspläne und die Jahresabschlüsse nach einer einheitlichen Systematik, mit doppelten Wirtschaftsplänen sowie doppelten Jahresabschlüssen, zu gestalten, damit ein Soll-Ist-Vergleich möglich ist. Er empfiehlt, die Errichtungsgesetze der Sondervermögen an die aktuelle LHO anzupassen.

Im Sinne der Rechtsprechung des StGH empfiehlt der Rechnungshof, die Wirtschaftspläne um alle relevanten Informationen zu ergänzen.⁴⁰ Insbesondere hat der StGH beurteilt, dass die Darstellung der Sondervermögen gewährleisten muss, dass der Landtag zu jeder Zeit die Kontrolle über ihre Wirtschaftsführung wahrnehmen kann.⁴¹ Die bloße nachrichtliche Darstellung der Einnahmen und Ausgaben in einem dem Haushaltsplan beigefügten Wirtschaftspläne reicht hierfür nicht aus, da sie keine substantielle Möglichkeit der Einflussnahme des Parlaments auf den Inhalt des Wirtschaftspläne und damit auf die konkrete Mittelverwendung erlaubt.⁴² Die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Sondervermögen müssen eine nachvollziehbare Darstellung der zweckgebundenen Mittelverwendung ermöglichen. Je größer das Finanzvolumen eines Sondervermögens ist, desto detaillierter sind die geplanten Maßnahmen auszuweisen.⁴³ Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Sondervermögen sind für die

³⁹ Zu Sinn und Grenzen der vergleichbaren Subsidiaritätsklausel in BHO siehe Gröpl BHO/Schwarz, 2. Aufl. 2019, BHO § 113 Rn. 4; Eibelshäuser/Wallis in Engels/Eibelshäuser § 113 Rn. 3ff.; v. Lewinski/Burbat § 113 Rn. 4ff.; Nebel in Piduch § 113 Rn. 2.

⁴⁰ Vgl. StGH, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P. St. 2783, P.St. 2827, Rn. 160-178, 183, 216-219, 230, 233, 260, 300 und passim; Bemerkungen 2023, S. 51-57.

⁴¹ Vgl. StGH, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P. St. 2783, P.St. 2827, Leitsätze 2, 4; Rn. 166ff.

⁴² Vgl. StGH, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P. St. 2783, P.St. 2827, Rn. 160ff, 178, 191.

⁴³ Vgl. StGH, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P. St. 2783, P.St. 2827, Leitsatz 4 und Rn. 161, 183.

Abgeordneten ein wichtiges Informationsinstrument, weil sie keinen direkten Einfluss auf die Wirtschaftsführung der Sondervermögen ausüben können.

7 Konzernrechnung

Sowohl die Erfolgsrechnung als auch die Finanzrechnung des Kernhaushalts und der Sonderhaushalte lassen sich unter Berücksichtigung der konsolidierungsbedingten Anpassungen in die Konzernrechnung überführen.

Der Ergebnisbeitrag aus den konsolidierungsbedingten Anpassungen in der Ergebnisrechnung entsteht, da sich Aufwendungen und Erträge aus Leistungsbeziehungen zwischen Kernhaushalt und Sonderhaushalten nicht betragsgleich gegenüberstehen. Der Rechnungshof empfiehlt zur Vermeidung dieser Anpassungen, die spiegelbildliche Erfassung der Leistungsbeziehungen in Kernhaushalt und Sonderhaushalten.

Für eine transparentere Darstellung des vollständigen Verwaltungshandelns von Kernhaushalt und Sonderhaushalten sollten die Aufwendungen und Erträge auf Ebene des Konzerns abgerechnet werden.

Die in der Überleitung der Vermögensrechnung dargestellten Werte ergeben sich aus der konsolidierten Konzern-Vermögensrechnung. Für die Kernverwaltung wird keine gesonderte Vermögensrechnung erstellt.

Der Konzernabschluss des Landes bildet zusammen mit dem Konzernlagebericht das Geschehen des Haushaltsjahres 2024 nach kaufmännischen Grundsätzen ab. Beide wurden von der vom Rechnungshof beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft uneingeschränkt testiert.

Der Rechnungshof stellte des Weiteren die Jahresabschlüsse 2024 der obersten Landesbehörden zum 8. Juli 2025 fest.

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

7.1.1 Rechtsgrundlagen

Nach § 79 Abs. 1 LHO besteht die Konzernrechnung aus dem Konzernabschluss und dem Konzernlagebericht sowie einer Überleitung der Erfolgs-, Finanz- und Vermögensrechnung nach § 76 Abs. 3 auf den Konzernabschluss. Die Konzernrechnung ist der Haushaltsrechnung als Anlage beigelegt (§ 78

Nr. 5 LHO) und dient der ergänzenden Information. Sie wird vom Rechnungshof in diesen Bemerkungen festgestellt (§ 81 Abs. 2 LHO).

Konzernabschluss- und Konzernlagebericht geben dem Leser einen Gesamtüberblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes nach kaufmännischen Grundsätzen. In der Überleitung wird der Zusammenhang zwischen dem Haushalt und dem Konzernabschluss dargestellt. Sie wird in drei Rechenwerken vorgenommen, der Erfolgs-, der Finanz- und der Vermögensrechnung. Diese gehen jeweils vom Kernhaushalt aus, fügen die Sonderhaushalte hinzu und fassen alle nach kaufmännischen Grundsätzen zusammen (Konsolidierung) zu den Konzernzahlen.

Mit der Überleitung hat das Finanzministerium Neuland betreten. Für die Darstellung und den Ausweis der Überleitung gab es weder Vorbilder noch normative Vorgaben. Deswegen hat sich das Finanzministerium die Bestimmung von Aufbau und Inhalt der Überleitungsrechnungen selbst vorbehalten (VV Nr. 9 zu § 79 LHO).

7.1.2 Überleitung der Erfolgsrechnungen von Kernhaushalt und Sonderhaushalten zur Konzernergebnisrechnung

Die Erfolgsrechnung für die Kernverwaltung und die Erfolgsrechnungen der 30 Sonderhaushalte müssen sich unter Berücksichtigung der konsolidierungsbedingten Anpassungen in die Konzernergebnisrechnung überführen lassen.

Die Abrechnung der Erfolgsrechnung in Form eines Vergleichs der Plan-Ansätze mit den Ist-Daten (Soll-Ist-Vergleich) umfasst die Kernverwaltung ohne Sonderhaushalte (§ 76 Abs. 3 LHO). Auf Ebene des Konzerns und der Sonderhaushalte sind Soll-Ist-Vergleiche nicht vorgesehen.

Der Rechnungshof hat die in der Überleitung der Erfolgsrechnungen separat ausgewiesenen Ist-Daten des Geschäftsjahres 2024 in folgender Tabelle für die sechs Sondervermögen, neun Landesbetriebe und vierzehn Hochschulen in der Spalte Sonderhaushalte zusammengefasst. Sie zeigt in welchem Umfang Aufwendungen und Erträge außerhalb des Kernhaushalts angefallen sind. Die konsolidierungsbedingten Anpassungen beinhalten 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 2024 beläuft sich dieser auf 0,6 Mrd. Euro.

Tabelle 7-1: Überleitung der Erfolgsrechnung vom Kernhaushalt zur Konzernergebnisrechnung

Nr.	Bezeichnung	Kernhaushalt Ist (in Mio. Euro)	Sonderhaushalte Ist (in Mio. Euro)	Konsolid. Anp. (in Mio. Euro)	Konzern Ist (in Mio. Euro)
1	Steuererträge und steuerähnliche Erträge	26.907	0	87	26.995
2	Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen	330	0	0	330
3	Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen	6.090	3.380	-3.169	6.301
4	Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse	1.805	3.292	-1.348	3.749
5	Bestandsveränderungen / aktivierte Eigenleistungen	41	22	-2	61
6	Sonstige Erträge	1.424	438	-929	933
6a	Erträge aus Verrechnungen	5.074	0	-5.074	0
7	Summe Erträge	41.671	7.132	-10.434	38.369
8	Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit	3.032	2.576	-1.175	4.433
9	Personalaufwand	14.506	3.009	-762	16.754
10	Abschreibungen	820	383	-409	794
11	Aufwendungen aus Finanzausgleichsbeziehungen	7.409	0	0	7.409
12	Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse	13.855	711	-3.439	11.127
13	Sonstige Aufwendungen	624	377	48	1.049
13a	Aufwendungen aus Verrechnungen	5.076	0	-5.076	0
14	Summe Aufwendungen	45.323	7.057	-10.813	41.567
15	Verwaltungsergebnis (Saldo 7, 14)	-3.652	75	379	-3.197
16	Erträge aus Beteiligungen	11	0	-4	8
17	Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	50	411	-3	458
18	Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	614	34	0	648
19	Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	6	124	0	130
20	Aufwendungen aus Verlustübernahmen	0	0	0	0
21	Zinsen und ähnliche Aufwendungen	4.899	16	0	4.915
	Ergebnis der Equity-Bewertung	0	0	191	191
22	Finanzergebnis (Saldo 16 bis 21)	-4.230	305	184	-3.741
23	Ergebnis der Geschäftstätigkeit (Saldo 15, 22)	-7.882	380	563	-6.938
24	Steuern	6	13	0	19
25	Jahresergebnis	-7.888	367	563	-6.957

Bei den Erträgen aus Zuweisungen und Zuschüssen der Sonderhaushalte handelt es sich überwiegend um Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen des Landes, die im Kernhaushalt spiegelbildlich als Aufwand zu behandeln waren. Sie machten rd. 23,0 Prozent aller Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse des Kernhaushalts aus (3,2 Mrd. Euro von 13,9 Mrd. Euro).

Die Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit und der Personalaufwand der Sonderhaushalte machen vor Konsolidierung rd. 45,9 Prozent bzw. 17,2 Prozent der jeweiligen Gesamtaufwendungen des Landes aus (2,6 Mrd. Euro von 5,6 Mrd. Euro bzw. 3,0 Mrd. Euro von 17,5 Mrd. Euro).

Die ausgewiesenen konsolidierungsbedingten Anpassungen von 0,6 Mrd. Euro werden in der Haushaltsrechnung nicht erläutert. Sie sind im Wesentlichen auf die vom Finanzministerium vorgegebene Abbildung der Finanzierung der Sonderhaushalte zurückzuführen. Die im Kernhaushalt hierfür eingerichteten Produkte enthalten die jeweiligen Zuschüsse an die Sonderhaushalte. Hierbei wird nicht zwischen investiven und konsumtiven Zwecken unterschieden. Alle Zuschüsse an die Sonderhaushalte werden im Kernhaushalt als Aufwand erfasst. Anders verhält es sich bei den Sonderhaushalten als Empfänger der Zuschüsse. Dort werden investive Zuschüsse erfolgsneutral und konsumtive Zuschüsse ergebniswirksam abgebildet, d. h. investive Zuschüsse werden im Kernhaushalt anders behandelt als in den Sonderhaushalten.

Würdigung und Empfehlung

Die Erfolgsrechnung für die Kernverwaltung und die Erfolgsrechnungen für die Sonderhaushalte lassen sich unter Berücksichtigung der konsolidierungsbedingten Anpassungen in die Konzernergebnisrechnung überführen.

Der Rechnungshof regt an, wesentliche ergebniswirksame konsolidierungsbedingte Anpassungen bei der Überleitungsrechnung nach § 79 Abs. 1 LHO zu erläutern. Er empfiehlt, Leistungsbeziehungen zwischen Kernhaushalt und Sonderhaushalten wie in der Kameralistik spiegelbildlich zu erfassen. Konsolidierungsbedingte Anpassungen wären dann nicht nötig.

Die Transparenz- und Informationsfunktion des Haushalts verlangt neben der Öffentlichkeit des Haushaltsverfahrens vor allem nach einer übersichtlichen und vollständigen Darstellung von Regierungs- und Verwaltungshandeln im Haushalt. Welche Größenordnung die Aufwendungen und Erträge der Sonderhaus-

halte in Summe ausmachen, ist weder im Haushaltsplan noch in der Haushaltsrechnung erkennbar. So fließen im Haushaltsvollzug rd. 23,0 Prozent der Zuweisungen und Zuschüsse des Kernhaushalts an die 30 Sonderhaushalte. Außerdem werden 45,9 Prozent der Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit und 17,2 Prozent des Personalaufwands des Landes in den Sonderhaushalten bewirtschaftet, ohne dass der Landtag hierauf Einfluss hätte.

Der Rechnungshof empfiehlt die Abrechnung des Gesamtplans auf Ebene des Konzerns. Der Lagebericht zum Konzernabschluss 2024 zeigt, dass dies möglich ist. Er beziffert das geplante Jahresergebnis 2025 von Kernhaushalt und Sonderhaushalten mit -14,1 Mrd. Euro.

7.1.3 Überleitung der Finanzrechnung zur Konzernfinanzrechnung

Die Überleitung der Finanzrechnung zur Konzern-Kapitalflussrechnung zeigt sowohl die zahlungswirksame Veränderung des Geldbestandes als auch den neuen Endbestand für 2024 – gesondert für den Kernhaushalt und die Sonderhaushalte. Das Ergebnis wird über konsolidierungsbedingte Anpassungen auf den Konzern Land Hessen übergeleitet. Demnach ist der Geldbestand (Finanzmittelfonds) auf Konzernebene im Jahr 2024 um 849,5 Mio. Euro angestiegen.

Nachrichtlich werden die Cash-Pool-Mittel der Sonderhaushalte in Höhe von 2,1 Mrd. Euro (Summe aus 459 Mio. Euro, 304 Mio. Euro, 1.364 Mio. Euro) ausgewiesen, die das Land für die Sonderhaushalte verwaltet. Der Bestand der liquiden Mittel der Sonderhaushalte wird über die Landeskasse verwaltet (Cash-Pooling).

Tabelle 7-2: Überleitung der Finanzrechnung zur Konzernfinanzrechnung

	Kern- haushalt	Sonder- vermögen	Landes- betriebe	Hoch- schulen	Konsolidierungs- Anpassungen	Konzern Land Hessen
	Mio. Euro					
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	277,8	743,3	1,3	-26,5	553,8	1549,6
Saldo aus Investitionstätigkeit	-3.890,8	117,1	-63,7	-1,8	668,2	-3.171,1
Saldo aus Finanzierungstätigkeit	2.813,6	-102,2	60,5	41,5	-342,3	2.470,1
Saldo Globalpositionen / Haushaltstechnische Verrechnungen	-10,4				10,4	
Zwischensumme Einnahmen & Ausgaben	-809,9				809,9,0	
Saldo Kassenverstär- kungskredite / Sonstige zahlungswirksame Buchungen	890,0				-890,0	
Zahlungswirksame Ver- änderung des Geldbe- standes (Finanzmittelfonds)	80,1	758,2	-1,9	13,1	0,0	849,5
Finanzmittelfonds:						
Zahlungswirksame Ver- änderungen des Finanz- mittelfonds						849,5
+ Finanzmittelfonds am Anfang der Periode						1.432,9
Finanzmittelfonds am Ende der Periode						2.282,4
Nachrichtlich:						
Bestand Cash-Pooling der Sonderhaushalte am Ende der Periode		459,0	304,1	1.363,8		

Würdigung und Empfehlung

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die ausgewiesenen konsolidierungsbedingten Anpassungen in der Haushaltsrechnung nicht erläutert werden.

Aus Cash-Pool-Forderungen hat das Land gegenüber den Sonderhaushalten Verbindlichkeiten in Höhe von 2,1 Mrd. Euro und ist somit bei den Sonderhaushalten „verschuldet“.

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.

7.1.4 Überleitung der Vermögensrechnung zur Konzernbilanz

Für das Geschäftsjahr 2024 hat das Land folgende, verkürzt wiedergegebene Überleitung der Vermögensrechnung für die Kernverwaltung auf die Konzernbilanz des Landes vorgelegt:

Tabelle 7-3: Überleitung der Vermögensrechnung für die Kernverwaltung auf die Konzernbilanz; eigene Darstellung des Rechnungshofs

in Mio. Euro	Kernhaushalt	Sondervermögen	Landesbetriebe	Hochschulen	Konzern Land Hessen
Aktiva					
Anlagevermögen	17.053	9.277	3.513	5.597	35.440
Umlaufvermögen	18.299	2.427	115	560	21.401
Aktive Rechnungsabgrenzung	480	0	79	58	617
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag bzw. Eigenkapital (-)	160.444	-7.041	-3.797	-6.358	143.248
Summe	196.276	4.663	-90	-142	200.706
Passiva					
Sonderposten für Investitionen	235	0	4	566	805
Rückstellungen	128.443	1.000	210	279	129.932
Verbindlichkeiten	65.149	3.969	131	528	69.777
Passive Rechnungsabgrenzung	64	116	3	9	192
Summe	193.891	5.085	348	1.382	200.706

Anders als bei den Überleitungen der Erfolgs- und der Finanzrechnung enthält die Überleitung der Vermögensrechnung keine Spalte mit konsolidierungsbedingten Anpassungen. Grund hierfür ist, dass das Finanzministerium bislang entsprechend den Verwaltungsvorschriften zu § 76 LHO keine gesonderte Vermögensrechnung für die Kernverwaltung erstellt, die sukzessive um die

Sonderhaushalte ergänzt und um zwischenbehördliche Leistungsbeziehungen bereinigt (konsolidiert) zur Konzernbilanz übergeleitet werden könnte. Stattdessen finden sich in der Überleitung die bereits konsolidierten Werte der Konzernbilanz des Landes gegliedert nach den einbezogenen Einheiten.

Der Verzicht auf die Darstellung der Leistungsbeziehungen zwischen Kernverwaltung und Sonderhaushalten führt in deren Spalten jeweils zu Wertansätzen, die nicht denjenigen entsprechen, die sie in den jeweiligen Einzel-Vermögensrechnungen auszuweisen hätten. Im Ergebnis entsprechen sich in den Spalten des Kernhaushalts und der Sonderhaushalte die Summen der Aktiva und der Passiva nicht.

Mit dem zweiten Gesetz zur Änderung des hessischen Finanzausgleichsgesetzes und anderer Gesetze wurden zwischenzeitlich zum einen die gesetzliche Pflicht zur Aufstellung der Vermögensrechnung für die Kernverwaltung (§ 76 Abs. 3 LHO) und zum anderen die Aufstellungspflicht für die Überleitung der Vermögensrechnung für die Kernverwaltung auf die Konzernbilanz (§ 79 Abs. 1 LHO) ersatzlos gestrichen.

Würdigung und Empfehlung

Da die vorliegende Überleitung nach den Verwaltungsvorschriften zu § 76 LHO an die Stelle der in § 76 Abs. 3 LHO vorgeschriebenen Vermögensrechnung für die Kernverwaltung tritt, ist die beschriebene Problematik im Gefüge der haushaltsrechtlich geltenden Regelungen zur Abrechnung des Gesamtplans zu beurteilen:

Das Finanzministerium verweist auf die Rechtmäßigkeit seines Vorgehens und begründet es außerdem mit den Informationsvorteilen der gewählten, vereinfachten Darstellung. Im Interesse der Leser rechtfertigt dies die Verwendung der geprüften Konzern-Zahlen. Der Rechnungshof verweist darauf, dass die Vermögensrechnung für die Kernverwaltung gemäß § 76 Abs. 3 LHO als Instrument der Abrechnung des Gesamtplans neben Informations- auch Rechenschaftsaufgaben zu erfüllen habe. Informations- bzw. Rechenschaftszwecken dienende Bilanzen seien gemäß den einschlägigen Vorgaben (Grundsätze der staatlichen Doppik) auf den unterschiedlichen Ebenen (Konzern bzw. Kernverwaltung) jeweils ordnungsgemäß und eigenständig nutzbar zu erstellen.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium verweist in seiner Stellungnahme auf die Streichung des bisherigen § 76 Abs. 3 LHO, „der bislang die gesonderte Erstellung einer Bilanz für die Kernverwaltung parallel zur Erstellung der Konzernbilanz vorschreibt. Mit der Streichung wird künftig auf die zusätzliche Erstellung, Erläuterung und Prüfung der Vermögensrechnung (Bilanz) für die Kernverwaltung verzichtet. Die Gesetzesänderung dient der Entbürokratisierung und der Verschlankung der Verwaltungsprozesse.“

Abschließende Würdigung

Mit dem Verzicht auf die Aufstellung einer Vermögensrechnung für die Kernverwaltung wird die Abrechnung des Gesamtplans um einen in der Doppik üblichen Bestandteil der Rechenschaft reduziert. Die Vermögensrechnung stellt eine rechnerische und inhaltliche Einheit mit der Finanz- und der Ergebnisrechnung dar (§ 76 Abs. 1 und 2 LHO) und liefert die Grundlage für eine wirksame Vermögenskontrolle.

Der Rechnungshof äußert seine Zweifel, ob die Streichung der Aufstellungspflicht mit § 37 Abs. 3 HGrG vereinbar ist. Denn diese Regelung sieht vor, dass die Rechnungslegung doppischer Haushalte auch die Vermögensrechnung umfasst. Im Land bilden die Buchungskreise der Kernverwaltung den doppischen Haushalt. Folglich ist auch für diese Buchungskreise eine Vermögensrechnung aufzustellen.

Dementsprechend ist fraglich, ob die von der Landesregierung im Rahmen des Konzernabschlusses erstellte Konzernbilanz an die Stelle der fehlenden Vermögensrechnung für die Kernverwaltung treten kann. Denn die Zahlen der Konzernbilanz lassen nicht die Höhe und Zusammensetzung des Vermögens und der Schulden des doppisch basierten Haushalts auf der Ebene des Gesamtplans erkennen.

Die Konzernbilanz umfasst neben den Buchungskreisen der Kernverwaltung auch die Buchungskreise der Sonderhaushalte (Landesbetriebe, Hochschulen und Sondervermögen) sowie die Beteiligungen des Landes. Sie liefert aufgrund dieses umfassenderen Kreises einbeziehungspflichtiger Einheiten spezifisch andere Zahlen und Informationen über das Vermögen und die Schulden des Landes.

7.2 Konzernabschluss und Konzernlagebericht

7.2.1 Uneingeschränktes Testat für den Konzernabschluss und den Konzernlagebericht 2024 des Landes

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PwC testierte den Konzernabschluss und den Konzernlagebericht des Landes 2024 mit Datum vom 24. Juni 2025 uneingeschränkt. Damit bestätigen die Wirtschaftsprüfer, dass der Konzernabschluss in allen wesentlichen Belangen den nach § 4 LHO anzuwendenden Regelungen entspricht und er unter Beachtung dieser die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung umfassenden Vorschriften ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes vermittelt.

Das uneingeschränkte Testat bescheinigt, dass die Prüfung zu keinen Einwendungen gegen die Ordnungsmäßigkeit des Konzernabschlusses und des Konzernlageberichts 2024 geführt hat. Dazu beurteilen die Wirtschaftsprüfer die Risiken wesentlicher falscher Darstellungen, gewinnen ein Verständnis des rechnungslegungsbezogenen internen Kontrollsystems, beurteilen die Angemessenheit der angewandten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden einschließlich der Erläuterungen in Anhang und Lagebericht.

Das uneingeschränkte Testat der Wirtschaftsprüfer ist als unabhängiges Prüfungsurteil über die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung eine Voraussetzung für die Feststellung der Konzernrechnung durch den Rechnungshof in diesen Bemerkungen 2024.

7.2.2 Feststellung der Jahresabschlüsse der obersten Landesbehörden durch den Rechnungshof

Um den Konzernabschluss und den Konzernlagebericht testierfähig erstellen zu können, benötigt das Finanzministerium von den anderen obersten Landesbehörden qualitätsgesicherte Buchführungsdaten sowie Erläuterungen der wesentlichen Geschäftsvorfälle. Dies geschieht im Land durch die vorgeschaltete Erstellung von Jahresabschlüssen der obersten Landesbehörden, die ebenfalls von Wirtschaftsprüfern geprüft und vom Rechnungshof festgestellt werden (§ 81 Abs. 2 LHO).

Mit Ausnahme des Jahresabschlusses des Landtags erhielten alle Jahresabschlüsse 2024 ein uneingeschränktes Testat. Die Einschränkung beim Jahresabschluss 2024 des Landtags betrifft die in den historischen Räumen des Schlosses, das als Landtagsgebäude dient, befindlichen Kunstgegenstände. Sie können erst nach Abschluss der Renovierung ordnungsgemäß erfasst und bewertet werden. Der Mangel in der Buchführung ist inhaltlich klar abgegrenzt und hatte mit einem Betrag von 3,0 Mio. Euro keinen maßgeblichen Einfluss auf die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit des Konzernabschlusses des Landes. Das Vorgehen ist mit dem Rechnungshof abgestimmt.

Der Rechnungshof hat die Jahresabschlüsse 2024 der obersten Landesbehörden zum 8. Juli 2025 festgestellt.

7.2.3 Wesentliche Geschäftsvorfälle aus den Abschlussprüfungen

Zwei neue Teilkonzernabschlüsse infolge der Regierungsneubildung

Durch die Regierungsneubildung sind mit dem Digitalisierungs- und dem Familienministerium zwei neue oberste Landesbehörden entstanden, die für das Jahr 2024 erstmals eigene Teilkonzernabschlüsse aufzustellen hatten (Nr. 2 der VV zu § 74 LHO).

Beide Ministerien konnten mit Unterstützung der obersten Landesbehörden, von denen sie Zuständigkeiten übertragen bekommen haben, sowie des Hessischen Competence Centers den vorgesehenen Zeitplan für die Erstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse 2024 einhalten, sodass damit auch der Konzernabschluss 2024 des Landes fristgerecht erstellt werden konnte. Beide Teilkonzernabschlüsse erhielten von den Wirtschaftsprüfern ein uneingeschränktes Testat.

Bilanzielle Abbildung der kapitalstärkenden Maßnahmen des Landes bei der Helaba

Das Land leistete eine Bareinlage in Höhe von 1,5 Mrd. Euro in das Eigenkapital der Helaba. Der Beteiligungsanteil des Landes an der Helaba stieg dadurch von ursprünglich 8,1 Prozent auf 30,1 Prozent. Des Weiteren übernahm das Land eine AT1-Anleihe der Helaba in Höhe von 0,5 Mrd. Euro. Abschreibungserfordernisse gab es in beiden Fällen im Jahr 2024 nicht, sodass die erworbenen Anteile mit 1,5 Mrd. Euro als Beteiligungen an assoziierten Unternehmen und die Anleihe mit 0,5 Mrd. Euro als sonstige Ausleihung ausgewiesen wurden.

Bilanzielle Abbildung der rückübertragenen Förderportfolios der Sondervermögen HIF und WuZ

Das Land weist die Förderportfolios der Sondervermögen HIF und WuZ (überwiegend Darlehensforderungen) als sonstige Ausleihungen zu Nennwerten aus. Im Zeitpunkt der Rückübertragung von der Helaba zum Land am 2. August 2024 resultierte hieraus eine Vermögensmehrung in Höhe von 2,1 Mrd. Euro, die aus der Differenz zwischen den mit Nennwerten zugegangenen Förderportfolios (zusammen 4,0 Mrd. Euro) und den zu Buchwerten abgegangenen stillen Einlagen (zusammen 1,9 Mrd. Euro) entstand. Diese Vermögensmehrung wurde nicht ergebniswirksam erfasst und minderte im Eigenkapital die Nettosition.

Fortschritte beim Inventurprojekt des Wissenschaftsministeriums

Das Inventurprojekt des Wissenschaftsministeriums mit einer digitalisierten Bestandsaufnahme der Kunst- und Sammlungsgegenstände im Buchungskreis Historisches Erbe wurde im Jahr 2024 fortgeführt. Zwischenzeitlich sind in sämtlichen Dienststellen des Buchungskreises Objekte im Umfang von über 99 Prozent des gesamten Buchwerts erfasst.

Die diesjährige Abschlussprüfung hat ergeben, dass die im Rahmen der letzten Vollinventur im Jahr 2013 nicht in die SAP-Buchführung aufgenommenen Datensätze mit einem Gesamtwert von 24 Mio. Euro nunmehr im Rahmen des Inventurprojekts ordnungsgemäß erfasst wurden.

Das Wissenschaftsministerium und der Buchungskreis Historisches Erbe sind bestrebt, auch die noch nicht erfassten Kunst- und Sammlungsgegenstände im Rahmen des Projektes vollständig und ordnungsgemäß bis zum Ende des Jahres 2025 zu inventarisieren.

Der Rechnungshof unterstützt dies und empfiehlt, die eingesetzte Inventursoftware nach Abschluss des Projekts für die Bestandsfortschreibung der Kunst- und Sammlungsgegenstände weiter einzusetzen, um die gewonnenen Erkenntnisse zu festigen und eine laufende ordnungsgemäße Bestandserfassung zu etablieren.

8 Abrechnung der Einzelpläne

Die kontenbezogene Aufstellung des leistungsbezogenen doppischen Haushalts fordert formal die Abrechnung der Produkterfolgspläne in Form von Soll-Ist-Vergleichen. Die mehr als 800 Seiten füllenden Abrechnungen haben keine praktische Relevanz, weil das Produktergebnis verbindlich ist. Der Rechnungshof empfiehlt, die Notwendigkeit der Abrechnung von Produkterfolgsplänen als Bestandteil der Haushaltsrechnung in der vorgesehen Evaluation der LHO zu eruieren. Die Abrechnung der Erfolgspläne auf Kapitel- und Einzelplanebene sollte beibehalten werden.

Die Prüfung der Produkterfolgsrechnungen auf offensichtliche Verstöße gegen das Bruttoprinzip ergab eine Fehlerquote von 9,0 Prozent in Bezug auf die Stichprobe. Der Rechnungshof erwartet, dass die Produkterfolgsrechnungen systematisch genutzt werden, um Buchungsfehler aufzudecken und zu bereinigen. Dazu empfiehlt er, in den bestehenden Aktivitätenplan für den Jahresabschluss die Kontrolle der Produkterfolgsrechnungen auf negative Positionen aufzunehmen.

8.1 Übereinstimmung mit Haushaltsplan und Buchführung

Die Erfolgspläne je Produkt, Kapitel und Einzelplan sind in der Haushaltsrechnung per Soll-Ist-Vergleich abzurechnen (§ 76 Abs. 2 LHO). Die „Abrechnungen der Einzelpläne“ genannten Soll-Ist-Vergleiche bilden zusammen mit der Abrechnung des Gesamtplans die Haushaltsrechnung (§ 76 LHO). Alle anderen Bestandteile sind formal Anlagen zur Haushaltsrechnung (§ 78 LHO).

Innerhalb eines Produkterfolgsplans sind die Aufwendungen gegenseitig deckungsfähig. Mehrerträge erhöhen, Mindererträge verringern die Aufwandsermächtigung, § 20 Abs. 1 LHO. Dementsprechend bildet das im Erfolgsplan geplante Ergebnis die haushaltsrechtlich verbindlichen Steuerungsgröße. Die Produktergebnisse werden in der Produktübersicht abgerechnet (§ 78 Nr. 3 LHO, vgl. Abschnitt 1.1).

Band II der Haushaltsrechnung besteht aus den Abrechnungen der Erfolgspläne auf Produkt-, Kapitel- und Einzelplanebene. Er umfasst 886 Seiten.

Alle im Haushaltsplan ausgewiesenen Produkterfolgspläne und zwei Erfolgspläne für außerplanmäßige Produkte werden in Band II der Haushaltsrechnung abgerechnet. Ebenfalls abgerechnet werden alle im Haushaltsplan ausgewiesenen Erfolgspläne auf Kapitel- und Einzelplanebene. Die in den Abrechnungen ausgewiesenen Haushaltsansätze stimmen mit den Werten des Haushaltsplans 2023/2024 inklusive Nachtragshaushalt 2024 überein. Die Ist-Werte in den Abrechnungen stimmen mit der Buchführung in SAP-ERP überein.

Würdigung und Empfehlung

Die kontenbezogene Aufstellung des leistungsbezogenen doppischen Haushalts fordert formal die Abrechnung der Produkterfolgspläne. Die Einrichtung von Deckungskreisen auf Produktebene sorgt dafür, dass das im Erfolgsplan ausgewiesene Ergebnis die haushaltsrechtlich verbindliche Steuerungsgröße ist. Diese wird in der Produktübersicht in Band I der Haushaltsrechnung abgerechnet. Die Abrechnungen der Produkterfolgspläne in Form von Soll-Ist-Vergleichen auf mehr als 800 Seiten haben folglich keine praktische Relevanz (Band II der Haushaltsrechnung).

Der Rechnungshof empfiehlt, die Notwendigkeit der Abrechnung von Produkterfolgsplänen als Bestandteil der Haushaltsrechnung in der vorgesehenen Evaluation der LHO zu eruieren. Die Abrechnung der Erfolgspläne auf Kapitel- und Einzelplanebene sollte beibehalten werden.

8.2 Verstöße gegen das Bruttoprinzip

Negative Positionen in den Abrechnungen der Erfolgspläne implizieren Saldierungen von Erträgen und Aufwendungen und damit Verstöße gegen das Bruttoprinzip. Nach dem Bruttoprinzip sind alle Erträge, Aufwendungen, Einnahmen und Ausgaben mit ihrem vollen Betrag in der vorgesehenen Ordnung ohne Saldierung zu buchen (§ 35 Abs. 1 LHO).

Bei negativen Positionen in den Abrechnungen der Erfolgspläne übersteigt die Summe der mit negativem Vorzeichen gebuchten Belege die Summe der mit positiven Vorzeichen gebuchten Belege. Anhand einer repräsentativen Stichprobe (255 von 752 Produkterfolgsrechnungen) ermittelte der Rechnungshof: 9,0 Prozent aller Abrechnungen der Erfolgspläne auf Produktebene (Produkterfolgsrechnungen) enthalten mindestens eine negative Position mit unzulässiger Saldierung.

Betroffen sind Produkte mit Personalaufwendungen und Förderprodukte in gleichem Umfang. Im Bereich der Erträge häufen sich Verstöße gegen das Saldierungsverbot bei

- der Ausbuchung von Forderungen (41,2 Prozent),
- der Passivierung von Drittmitteln (23,5 Prozent) und der Herabsetzung von Rückstellungen (17,6 Prozent).

Bei den Aufwendungen sind die Gründe für Verstöße gegen das Saldierungsverbot vielfältiger. Die beiden häufigsten Gründe sind

- die Ausbuchung von Verbindlichkeiten (33,3 Prozent) und
- fehlende Partnergesellschaften (23,5 Prozent).

Partnergesellschaften dienen der Identifizierung von landesinternen Verrechnungen, für die es eigene Positionen in den Erfolgsplänen gibt.

Das Finanzministerium teilte mit, für Förderprodukte die Konzepte zur Ausbuchung von Drittmittel-Forderungen und -Verbindlichkeiten angepasst zu haben. Nach Einschätzung des Finanzministeriums sollte die neue Konzeptlage in diesem Bereich Verstöße gegen das Saldierungsverbot abwenden.

Würdigung und Empfehlung

Die Prüfung des Rechnungshofs konzentrierte sich auf offensichtliche Verstöße gegen das Bruttoprinzip. Die festgestellte Fehlerquote von 9,0 Prozent in Bezug auf die Stichprobe markiert demzufolge die Untergrenze. Der Rechnungshof begrüßt die vom Finanzministerium im Jahr 2024 vorgenommene konzeptionelle Anpassung für die Verbuchung von Drittmittel-Forderungen und -Verbindlichkeiten bei Förderprodukten. Er hält den ermittelten Anteil der Produkterfolgsrechnungen mit negativen Positionen aufgrund unzulässiger Saldierungen für zu hoch. Er erwartet, dass die Produkterfolgsrechnungen systematisch genutzt werden, um Buchungsfehler aufzudecken und zu bereinigen. Dazu empfiehlt er, in den bestehenden Aktivitätenplan für den Jahresabschluss die Kontrolle der Produkterfolgsrechnungen auf negative Positionen aufzunehmen.

9 Wesentliche Ereignisse nach dem Haushaltsjahr 2024

Durch die Reform der grundgesetzlichen Schuldenbremse von März 2025 auf Bundesebene ergeben sich auch für das Land zusätzliche Verschuldungsspielräume. Zum einen ist nun auch für die Ländergesamtheit eine strukturelle Neuverschuldung von 0,35 Prozent des BIP möglich. Zum anderen erhalten die Länder 100,0 Mrd. Euro aus dem neugeschaffenen Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Kreditoption ausschließlich für zusätzliche Investitionsausgaben zu nutzen, die das Produktionspotenzial steigern und damit auch über die Finanzierung der Zinsausgaben hinaus, einen positiven Effekt haben. Dies wäre im Sinne der Generationengerechtigkeit.

Der Bund reformierte Anfang 2025 die grundgesetzlichen Regelungen zur Schuldenbremse. Die Länder sind von den am 24. März 2025 im Bundesgesetzblatt veröffentlichten Änderungen in zweierlei Hinsicht betroffen:

- Die Länder können sich als Gesamtheit bis zu 0,35 Prozent des BIP strukturell verschulden (zuvor galt ein strukturelles Neuverschuldungsverbot). Die Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen Nettokreditaufnahme auf die einzelnen Länder regelt ein Bundesgesetz.
- Der Bund wird ermächtigt, „ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur (...) mit einem Volumen von bis zu 500 Milliarden Euro (zu) errichten“. Den Ländern stehen daraus 100,0 Mrd. Euro für Infrastrukturinvestitionen zu. Die Mittel können über eine Laufzeit von zwölf Jahren bewilligt werden. Detaillierte Regelungen wurden in einem Bundesgesetz festgeschrieben.⁴⁴

Die zusätzliche strukturelle Neuverschuldungsoption Hessens aufgrund der 0,35-Prozent-Regelung wurde bereits im Nachtragshaushalt 2025 genutzt und betrug rd. 1,1 Mrd. Euro. Dadurch erhöhte sich die maximal zulässige Nettokreditaufnahme für 2025 auf 1,8 Mrd. Euro (zuvor 0,7 Mrd. Euro). Die Kredite dürfen ohne Auflage an die Mittelverwendung aufgenommen werden.

⁴⁴ Vgl. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 109, 115 und 143h) vom 22. März 2025, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2025 Teil I Nr. 94.

Bei den für die Länder reservierten 100,0 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität handelt es sich hingegen um zweckgebundene Mittel. Sie sollen die Sachinvestitionen der Länder und Kommunen stärken und müssen nicht an den Bund zurückgezahlt werden. Wird angenommen, dass Hessen die Mittel ab 2026 gleichmäßig über zwölf Jahre abrufen, ergeben sich jährliche Einnahmen von rd. 619,8 Mio. Euro (in Summe über zwölf Jahre rd. 7,4 Mrd. Euro). Davon werden voraussichtlich 4,7 Mrd. Euro (63,5 Prozent) an die Kommunen weitergeleitet, 1,8 Mrd. Euro verbleiben im Land und 1,0 Mrd. Euro fließen als Landesanteil in den Transformationsfonds des Bundes zur Reform und Modernisierung der Klinik-Landschaft.⁴⁵

Würdigung und Empfehlung

Da es sich bei der Verschuldungsoption von rd. 1,1 Mrd. Euro für 2025 um Kredite handelt, entstehen so nicht nur Krediteinnahmen, sondern auch Rückzahlungsverpflichtungen und Zinsausgaben. Aus Perspektive der Generationengerechtigkeit ist es daher angebracht, die Kreditoption ausschließlich für Investitionsausgaben zu nutzen, die das Produktionspotenzial steigern.

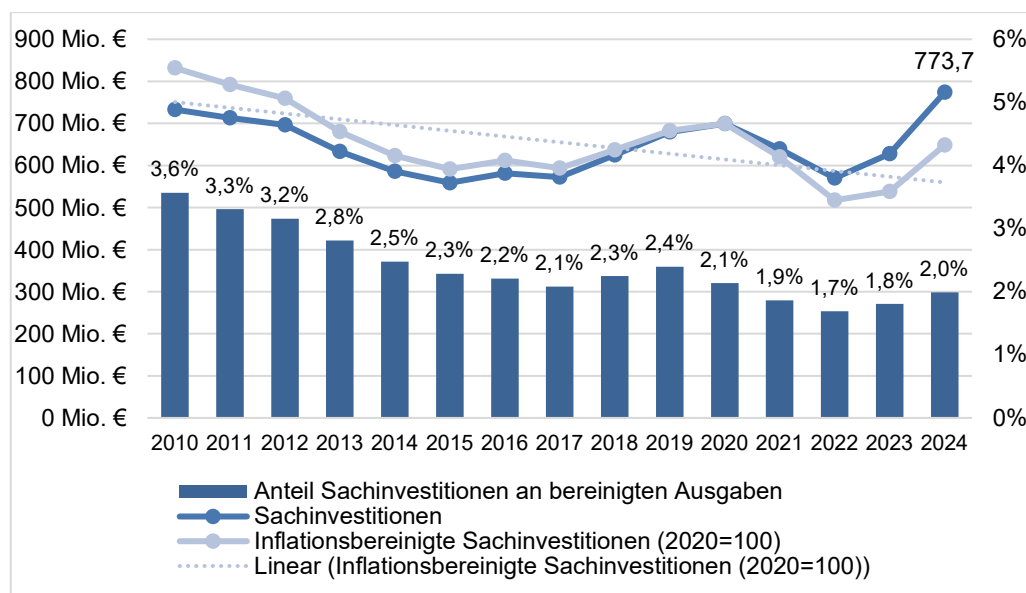
Die Mittel für die Länder aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität dienen laut Ausführungsgesetz „der Behebung von Defiziten im Bereich der öffentlichen Infrastruktur und der Schaffung von Wirtschaftswachstum“.⁴⁶ Sie sind für Ausgaben in Sachinvestitionen reserviert.⁴⁷ Abbildung 9-1 zeigt, dass sowohl die inflationsbereinigten Landesausgaben für Sachinvestitionen als auch der Anteil der Sachinvestitionen an den bereinigten Ausgaben im Trend rückläufig sind. Erst 2023 ist ein leichter Anstieg zu verzeichnen, der den Rückgang der Vorjahre jedoch bei Weitem nicht wieder aufholt. Für das laufende Haushaltsjahr 2025 ist sogar ein Rückgang von rd. 13,7 Prozent geplant.

⁴⁵ Pressemitteilung des Finanzministeriums vom 4. November 2025 „Sondervermögen des Bundes“.

⁴⁶ § 1 Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz (LuKIFG) vom 20. Oktober 2025, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2025 Teil I Nr. 246.

⁴⁷ Vgl. § 3 LuKIFG.

Abbildung 9-1: Entwicklung der Sachinvestitionen seit 2010



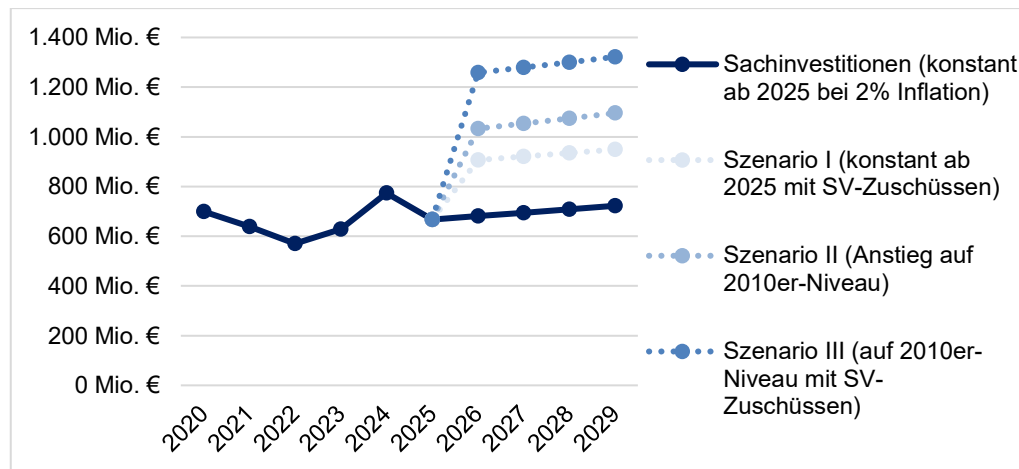
Anmerkung: Sachinvestitionen definiert als Ausgaben in den Obergruppen 71-78 sowie 81 und 82.

Abbildung 9-2 zeigt unter der Annahme, dass 63,5 Prozent an die Kommunen fließen, mögliche Szenarien zur Entwicklung der Landesausgaben für Sachinvestitionen auf. Zunächst wird in dunkelblau die tatsächliche Entwicklung der letzten Jahre bzw. der Planwert für 2025 abgebildet und ab 2026 unter der Annahme fortgeschrieben, dass die Ausgaben inflationsbereinigt konstant bleiben.

Szenario I addiert dazu zusätzlich 36,5 Prozent der zu erwartenden jährlichen Mittel aus dem Sondervermögen. Vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Zielsetzungen kann es sich bei den Werten zu Szenario I jedoch lediglich um ein Mindestniveau an Ausgaben handeln. Denn das Niveau an Sachinvestitionen der letzten Jahre, das mit Szenario I fortgeschrieben wird, war laut politischen als auch wissenschaftlichen Erkenntnissen deutlich zu gering. In der Politik hat man daraus den Schluss gezogen, dass nur mittels des Sondervermögens der daraus entstandene Investitionsrückstand aufgeholt werden kann.⁴⁸ Sollen nicht weiterhin Rückstände aufgebaut werden, müssen die Investitionsausgaben auch bereinigt um die erwarteten Zahlungen aus dem Sondervermögen signifikant ansteigen.

⁴⁸ Vgl. Gesetzesbegründung zu LuKIFG.

Abbildung 9-2: Szenarien zur Entwicklung der Sachinvestitionen nach den Zielen und Vorgaben des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität von 2026 bis 2029



Anmerkungen: Für die Abbildung wird die Abkürzung SV für das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität verwendet. Für alle drei Szenarien wird eine jährliche Inflationsrate von 2 Prozent angenommen, um die die Ausgaben für Sachinvestitionen bereinigt wurden. Die 2 Prozent entsprechen dem Inflationsziel der EZB. Zu den Zahlungen aus dem Sondervermögen wird angenommen, dass diese gleichmäßig ab 2026 über 12 Jahre erfolgen und die hessischen Kommunen 63,5 Prozent der Mittel erhalten, dass also 36,5 Prozent beim Land verbleiben.

Soll beispielsweise das Niveau an Sachinvestitionen von 2010 inflationsbereinigt wieder erreicht werden, sind eigene Ausgaben in Höhe von Szenario II erforderlich. Szenario III kombiniert diesen Fall mit den zu erwartenden Zuschüssen aus dem Sondervermögen.

Der Rechnungshof empfiehlt, die mit dem Sondervermögen politisch gesteckten Ziele zur Sanierung und dem Ausbau der öffentlichen Infrastruktur konsequent zu verfolgen. Der sowohl absolut als auch relativ rückläufige Trend bei den landeseigenen Ausgaben für Sachinvestitionen sollte gestoppt werden, um das Defizit im Bereich der öffentlichen Infrastruktur nicht weiter zu vergrößern. Maßstab für Investitionsentscheidungen sollte die Steigerung des Produktionspotenzials sein.

10 Stellungnahme des Ministeriums und Ausblick

Das Finanzministerium nahm zum Entwurf des Allgemeinen Teils der Bemerkungen mit Schreiben vom 10. November 2025 Stellung. Soweit die Stellungnahme einzelnen Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs zugeordnet werden konnte, wurde sie in den betreffenden Abschnitten berücksichtigt. Das Finanzministerium nahm zu zahlreichen Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs nicht explizit Stellung. Stattdessen merkte es an, zahlreiche Anmerkungen und Anregungen des vorliegenden Bemerkungsentwurfs zum Allgemeinen Teil seien mit einem erhöhten administrativen Aufwand verbunden, für den keine rechtliche Verpflichtung bestehe und der zumindest auf den ersten Blick nicht mit einem zusätzlichen Nutzen für die Anwenderinnen und Anwender oder die Öffentlichkeit korrespondiere.

Abschließende Würdigung und Ausblick

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass zur Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen administrativer Aufwand notwendig ist. In diesem Zusammenhang fordert er an einigen Stellen einen angemessenen administrativen Aufwand zur Wahrung der Ordnungsmäßigkeit. Gleichzeitig hat er an anderen Stellen zahlreiche Empfehlungen zur Reduzierung des administrativen Aufwands ausgesprochen. Der Rechnungshof bietet dem Finanzministerium einen lösungsorientierten Austausch zum Spannungsverhältnis zwischen Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Transparenz der Haushalts- und Wirtschaftsführung an.

11 Gemeinsame Erklärung der Landesrechnungshöfe

Die Landesrechnungshöfe haben sich zu der Grundgesetzänderung von März 2025 in einer gemeinsamen Erklärung geäußert. Die Erklärung ist nachfolgend abgedruckt.

Gemeinsame Erklärung der Landesrechnungshöfe zum Schuldenpaket vom 24. März 2025

Bundestag und Bundesrat haben weitreichende Änderungen des Grundgesetzes beschlossen. Sie räumen Bund und Ländern deutlich erweiterte Möglichkeiten zur Aufnahme von Schulden ein:

- Der Bund darf künftig oberhalb einer Grenze von 1% des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) Kredite für die Verteidigungsfähigkeit und andere sicherheitspolitische Bereiche ohne Beschränkung durch die Schuldenregel aufnehmen.⁴⁹
- Zusätzlich darf der Bund ein vollständig kreditfinanziertes Sondervermögen in Höhe von bis zu 500 Mrd. Euro errichten, um hieraus Investitionen in die Infrastruktur und Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 zu finanzieren. Die Kredite sind ebenfalls von der Schuldenregel ausgenommen. Aus dem Sondervermögen stehen den Ländern 100 Mrd. Euro für Investitionen in deren Infrastruktur zur Verfügung.⁵⁰
- Ferner wird der Ländergesamtheit die Möglichkeit eingeräumt, sich mit 0,35% des nominalen BIP jährlich strukturell zu verschulden.

Die Landesrechnungshöfe weisen ausdrücklich darauf hin, dass Kernaufgaben des Staates wie die Sicherung der Verteidigungsfähigkeit und die Gewährleistung einer leistungsfähigen öffentlichen Infrastruktur grundsätzlich aus den laufenden Einnahmen und nicht über Schulden finanziert werden sollten.

Umso wichtiger ist es aus ihrer Sicht, jetzt für einen wirksamen Einsatz der kreditfinanzierten Ausgaben zu sorgen. Nur so können die auch künftige Generationen erheblich belastenden Zinslasten und die damit einhergehenden

⁴⁹ Änderung der Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 Grundgesetz.

⁵⁰ Einfügung Art. 143h Grundgesetz.

Einschränkungen künftiger Gestaltungsmöglichkeiten überhaupt gerechtfertigt werden.

Die Landesrechnungshöfe halten jetzt für zwingend erforderlich:

- Die neuen Kreditmöglichkeiten dürfen die immer drängenderen strukturellen Konsolidierungserfordernisse in den Haushalten nicht untergraben. Neben dem Ausschöpfen aller Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung der Verwaltung muss das Setzen von Prioritäten und Posterioritäten das haushaltspolitische Handeln leiten.
- Die zusätzlich eingeräumten Verschuldungsmöglichkeiten dürfen nur für nachgewiesene zusätzliche Maßnahmen genutzt werden, die über den Status quo hinaus gehen. Einen Substitutionseffekt gegenüber normalen Haushaltsmitteln darf es nicht geben. Dies gilt auch für die 100 Mrd. Euro, die aus dem neuen Sondervermögen den Ländern für Investitionen in deren Infrastruktur zufließen.
- Die neuen Kreditmöglichkeiten dürfen weder direkt noch indirekt für konsumtive Zwecke genutzt werden. Investitionen müssen den Vorrang haben.
- Jeder Euro muss nachgewiesene Wirksamkeit in den umfassten Bereichen erzielen. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, der Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes darf im „Kreditüberfluss“ nicht auf der Strecke bleiben.
- Planungs-, Genehmigungs- und Beschaffungsprozesse müssen beschleunigt und von verzichtbaren Vorgaben befreit werden. Überflüssiger bürokratischer Ballast muss abgeworfen werden.
- Das neue Sondervermögen muss mit einer Tilgung in einem angemessenen Zeitraum verbunden werden. Nur so können künftige Generationen von der Ewigkeitslast dauerhafter Zinszahlungen befreit werden.
- Bund und Länder müssen weiterhin gemeinsam für die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln Sorge tragen. Deutschland darf nicht zum schlechten Vorbild für Europa werden.

Jetzt kommt es entscheidend darauf an, die vorgenannten Erfordernisse in den bundes- und landesgesetzlichen Regelungen zur Umsetzung der Grundgesetz-

änderungen zu verankern. Die Landesrechnungshöfe werden sich hier einbringen.

Deutschland muss nach Überzeugung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe zu finanzieller und wirtschaftlicher Stärke zurückfinden. Dies gelingt nur, wenn die jetzt eröffneten Verschuldungsmöglichkeiten sinn- und planvoll eingesetzt werden.

In der Erklärung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 23. September 2025 werden einige dieser Punkte aufgegriffen und wiederholt. Insbesondere fordern die Rechnungshöfe in ihrer aktuellen Erklärung eine Nachschärfung des Gesetzentwurfs zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen und warnen vor weiteren Lockerungen der Schuldenbremse.⁵¹

⁵¹ Vgl. Präsidentenkonferenz der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, <https://rechnungshof.hessen.de/veroeffentlichungen/gemeinsame-veroeffentlichungen-der-rechnungshoeefe>.

**Teil II –
Bemerkungen zu den
Einzelplänen**

Mehrere Einzelpläne

12 Abordnung von Landespersonal – Auf Personalkostenerstattung achten!

Einzelpläne 03 bis 06, 09 und 15

Der Rechnungshof hat die Abordnungen von Personal in der allgemeinen Landesverwaltung geprüft. Gegenstand der Prüfung waren u. a. die Abordnungen des Landes an andere Dienstherren. Er stellte fest, dass die geprüften Stellen nicht in allen Fällen die Erstattung der Personalkosten bei den aufnehmenden Dienstherren geltend gemacht haben. Nach überschlägigen Berechnungen des Rechnungshofs entgingen dem Land somit rd. 1 Mio. Euro.

Die betroffenen Ministerien haben aufgrund der Prüfungsfeststellungen die Erstattung von Personalkosten für abgeordnetes Personal nachträglich bei den anderen Dienstherren geltend gemacht. Alleine das Kultusministerium hat dadurch ca. 619.000 Euro vereinnahmt.

Das Finanzministerium hat die obersten Landesbehörden mit einem Haushaltsausführungserlass sensibilisiert. Zugleich hat es angekündigt, zu prüfen, inwieweit die Verwaltungsvorschriften zur LHO hinsichtlich der Geltendmachung von Erstattungen bei externen Dienstherren ergänzt werden können.

12.1 Ausgangslage

Nach Beamtenrecht können Beamtinnen und Beamte des Landes aus dienstlichen Gründen vorübergehend ganz oder teilweise an eine andere Dienststelle desselben oder eines anderen Dienstherrn abgeordnet werden. Tarifbeschäftigte des Landes können nach dem Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst des Landes Hessen aus dienstlichen oder betrieblichen Gründen ebenfalls abgeordnet werden.

Gemäß § 50 Abs. 4 LHO können bei Abordnungen die Personalaufwendungen für abgeordnete Beamtinnen und Beamte von der abordnenden Verwaltung weitergetragen werden. Das Nähere regelt das Ministerium der Finanzen. Von der Möglichkeit, Verfahrenshinweise zur Personalkostenerstattung in den

Verwaltungsvorschriften zur LHO zu geben, hat das Finanzministerium keinen Gebrauch gemacht. Einheitliche Maßstäbe beispielsweise zur Höhe der zu erstattenden Personalkosten und zu möglichen Verzichtsründen gibt es demnach nicht.

Der Rechnungshof hat in allen Ressorts stichprobenweise die Rechtmäßigkeit der von den personalverwaltenden Dienststellen ausgesprochenen Abordnungen innerhalb und an Dienstherrn außerhalb der Landesverwaltung geprüft. Dies beinhaltete auch die Geltendmachung von Erstattungsansprüchen des Landes bei Abordnungen an andere Dienstherrn.

12.2 Prüfungsergebnisse

Bei wenigstens 23 dieser Abordnungsmaßnahmen mit einer Gesamtdauer von mehr als 13 Jahren fehlte die Personalkostenerstattung der anderen Dienstherrn ohne nachvollziehbaren Grund. Dies betraf den Schulbereich mit zwölf, den Polizeibereich mit sieben und den Justizvollzug mit zwei Personalfällen sowie die Geschäftsbereiche Landwirtschaft und Wissenschaft mit jeweils einem Personalfall. Bei einer grundsätzlich angenommenen Vollzeitbeschäftigung errechnete sich hierdurch ein finanzieller Nachteil des Landes von rd. 1 Mio. Euro. Davon entfielen rd. 705.000 Euro auf den Schulbereich, rd. 248.000 Euro auf den Polizeibereich, rd. 37.000 Euro auf den Justizvollzug, rd. 22.000 Euro auf den Landwirtschaftsbereich und rd. 14.500 Euro auf den Wissenschaftsbereich.

12.3 Bewertung

Der Rechnungshof vertrat die Auffassung, dass Personalkostenerstattungen vollständig und rechtzeitig anzufordern sind. Er empfahl, die Landesverwaltung hierfür zu sensibilisieren und bei den personalverwaltenden Dienststellen auf entsprechendes Handeln hinzuwirken. Das Finanzministerium sollte im Rahmen seiner Zuständigkeit gemäß § 50 LHO Verwaltungsvorschriften erlassen, die den Prozess unterstützen. Darin sollten insbesondere Hinweise über die Grundsätzlichkeit und die angemessene Höhe der Erstattung enthalten sein.

12.4 Stellungnahmen der Ministerien

Das Kultusministerium teilte mit, die betroffenen Staatlichen Schulämter seien aufgefordert worden, die Personalkosten zur Erstattung bei den anderen

Dienstherren anzufordern. Es hätten Erstattungsbeträge von ca. 619.000 Euro für das Land verbucht werden können. Um künftig vergleichbare Fälle zu vermeiden, sei auf dem Wissensportal des Kultusministeriums ein entsprechender Hinweis eingestellt und ein neu entwickelter Leitfaden mit Prozessschritten zur haushaltsrechtlichen Abwicklung zur Verfügung gestellt worden. Die Anregung des Rechnungshofs, Verwaltungsvorschriften zu erlassen, die den Prozess der Personalkostenerstattung unterstützen, werde ausdrücklich begrüßt.

Das Innenministerium gab an, in einem Fall könne der Sachverhalt nicht mehr aufgeklärt werden, da die Personalakte oder andere Unterlagen nicht mehr vorhanden seien. In fünf Fällen sei die Erstattung der Personalkosten durch die betroffene Behörde nachträglich angefordert worden. In einem Fall habe an der Unterstützungsmaßnahme ein Landesinteresse bestanden. Daher sei verwaltungsseitig von einer Anforderung der Personalkosten abgesehen worden.

Das Justizministerium führte aus, dass bei den in Rede stehenden Geschäftsvorfällen des Justizvollzugs im Einzelnen nicht mehr nachvollzogen werden könne, weshalb die Erstattung von entsprechenden Personalkosten nicht erfolgt sei. Die Personalakten der Beamtinnen und Beamten seien bereits an die neuen Dienstherren übersandt worden. Es werde die Verzichtsgründe beim neuen Dienstherrn nachfragen und im Anschluss die Geltendmachung der Personalkosten prüfen. Die Justizvollzugsbehörden seien sensibilisiert und auf die Einhaltung der Erhebung der Personalkosten bei dienstherrnübergreifenden Abordnungen hingewiesen worden.

Das Finanzministerium erklärte, es habe anlässlich der Feststellungen des Rechnungshofs im Erlasswege die Regelungen zur Haushaltsführung ergänzt. Zudem werde der Erlass ergänzender Verwaltungsvorschriften zu § 50 LHO geprüft. In seinem Geschäftsbereich habe es mit Anweisungen sichergestellt, dass die Personalkostenerstattungen nicht versäumt würden.

Das Landwirtschafts- und das Wissenschaftsministerium verzichteten auf eine Stellungnahme. Sie begrüßten den Erlass von Verwaltungsvorschriften, die den Prozess der Personalkostenerstattung unterstützen.

12.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Ministerien tätig geworden sind und das Land nachträglich Personalkostenerstattungen erhalten hat. Er erkennt an, dass die Ministerien die personalverwaltenden Dienststellen des jeweiligen Geschäftsbereichs sensibilisiert und Verfahrenshinweise herausgegeben haben. Der Rechnungshof begrüßt ebenso die getroffenen und angekündigten haushaltsrechtlichen Regelungen und Maßnahmen des Finanzministeriums.

13 Zu viele Fehler bei der Reisekostenbearbeitung in Hochschulen – Es gibt eine Lösung!

Einzelpläne 03 und 15

Die Qualität der Reisekostenbearbeitung in Hochschulen ist Besorgnis erregend. Im Durchschnitt wurden in den fünf untersuchten Hochschulen rd. 77 Prozent der geprüften Dienstreisen fehlerhaft abgerechnet.

Der Rechnungshof hat eine Zentralisierung der Reisekostenbearbeitung empfohlen. Mit einer Bündelung der Aufgaben beim Regierungspräsidium Kassel könnten nach seiner Auffassung die festgestellten Probleme „auf einen Streich“ gelöst werden. Die Zuständigkeit sollte zeitnah übertragen werden.

13.1 Ausgangslage

Zentrale Stelle für die Abrechnung der Reisekosten der Bediensteten in der hessischen Landesverwaltung ist das Regierungspräsidium in Kassel. Demgegenüber rechnen die Hochschulen die Reisekosten ihrer Bediensteten jeweils in eigener Zuständigkeit ab.

Das Prüfungsamt des Rechnungshofs hat die Reisekostenbearbeitung bei mehreren Hochschulen untersucht. Hierzu prüfte es stichprobenweise die Reisekostenabrechnungen bei der Philipps-Universität Marburg, der Universität Kassel, der Hochschule für Musik und Darstellende Kunst Frankfurt am Main, der Frankfurt University of Applied Sciences und der Hochschule Fulda. Insgesamt wurden 867 Fälle mit einem Finanzvolumen von rd. 1,1 Mio. Euro untersucht. Die Stichprobe entsprach damit rd. 6 Prozent der dort insgesamt in den Prüfungszeiträumen abgerechneten Reisekosten von rd. 18,6 Mio. Euro. 42 Prozent der geprüften Fälle betrafen Auslandsdienstreisen.

13.2 Prüfungsergebnisse

Die geprüften Hochschulen bearbeiteten die Reisekosten mit vielfältigen und zahlreichen Mängeln und Fehlern. Insgesamt rd. 77 Prozent der geprüften Dienstreisen waren nicht ordnungsgemäß abgerechnet. Für die hohe Fehlerquote stellte das Prüfungsamt vor allem folgende Gründe fest:

- Das Reisekostenrecht ist sehr komplex und damit fehleranfällig.
- Fehlende Durchführungshinweise und unterschiedliche Kommentare führen zu hochschulspezifischen Rechtsauslegungen und Rechtsanwendungen.
- Die Reisekostenbearbeitung hat innerhalb der Verwaltung keinen hohen Stellenwert, das zeigt sich an der geringen personellen und materiellen Ausstattung der Reisekostenstellen.
- Zwischen den Hochschulen findet kein regelmäßiger Austausch bezüglich der Reisekostenabrechnung statt.
- In den Hochschulen kann die räumliche und organisatorische Nähe der Reisekostenbearbeitung zu den Dienstreisenden die Wahrnehmung der erforderlichen Neutralität bei der Anwendung des Reisekostenrechts erschweren.

Aufgrund der grundsätzlichen Bedeutung der Prüfungsfeststellungen hat der Rechnungshof die Prüfungsergebnisse dem Wissenschafts- und dem Innenministerium übermittelt. Gleichzeitig hat er zur Sicherstellung der Ordnungsmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit empfohlen, die Reisekostenbearbeitung bei einer Hochschule oder bei dem Regierungspräsidium Kassel zu zentralisieren.

13.3 Stellungnahmen der Ministerien

Das Wissenschaftsministerium hat die Prüfungsergebnisse "mit Besorgnis" zur Kenntnis genommen. Die hohe Quote der fehlerhaften Abrechnungen sei teilweise dadurch erklärbar, dass das Prüfungsamt u. a. primär Abrechnungen mit hohen Beträgen zur Prüfung ausgewählt habe. Diese beträfen i. d. R. Auslandsreisen, für die bundesrechtliche Regelungen gelten, während für gewöhnliche Inlandsreisen landesrechtliche Regelungen anzuwenden seien. Es betonte, die ausgesprochene Zentralisierungsempfehlung sei in bereits laufende Digitalisierungsvorhaben an den Hochschulen einzubetten. Die Anwendung einheitlicher Standards lasse sich seines Erachtens aber erst mit fortgeschrittener Digitalisierung effektiv gestalten. Eine Zentralisierung vor dem Jahr 2027 werde als unrealistisch betrachtet. Gegenwärtig seien die Hochschulen intensiv in die Umstellung auf SAP4Hana eingebunden.

Das Innenministerium erklärte, eine Zentralisierung der Reisekostenbearbeitung auch für den Bereich der Hochschulen beim Regierungspräsidium Kassel

werde ausdrücklich begrüßt. Das Regierungspräsidium Kassel sei seit über zehn Jahren die zentrale Stelle für die Abrechnung von Reisekosten, Umzugskosten und Trennungsgeld für nahezu die gesamte hessische Landesverwaltung. Dort seien verwaltungseffiziente Prozesse entwickelt worden und es habe sich eine große fachliche Kompetenz etabliert. Die Aufnahme auch der Hochschulen in diese zentrale Bearbeitung sei ein richtiger und begrüßenswerter Weg, die in der Prüfung festgestellten Fehler sicher zu vermeiden. Durch eine Zentralisierung beim Regierungspräsidium Kassel sei zu erwarten, dass sämtliche im Prüfbericht erfassten Probleme „auf einen Streich“ gelöst werden könnten.

13.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hat unter Berücksichtigung beider Stellungnahmen empfohlen, die Zuständigkeiten für die Aufgaben der Reisekostenabrechnung aus dem Hochschulbereich zeitnah dem Regierungspräsidium Kassel zu übertragen.

Die empfohlene Lösung wäre ein wesentlicher Beitrag zur Beseitigung der festgestellten Schwierigkeiten und Fehler. Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns würden rasch gewährleistet und Rechtssicherheit geschaffen. Nicht zuletzt würden sich auch für die Hochschulen Entlastungspotenziale ergeben. Dort eingesetzte Personal- und Sachmittel für die Reisekostenbearbeitung wären entbehrlich und könnten eingespart oder zur Deckung begründeter anderer Bedarfe eingesetzt werden. Bislang ggf. für die Reisekostenabrechnung im Hochschulbereich als erforderlich angesehene Investitionen könnten entfallen.

Der Rechnungshof hat das Prüfungsverfahren im Dezember 2024 abgeschlossen und die Ministerien gebeten, ihn über die weitere Entwicklung zu unterrichten. Dem sind beide Ministerien bis Ende 2025 nachgekommen.

Das Innenministerium hat zum Stand der Entwicklung mitgeteilt, dass der erarbeitete Lösungsvorschlag einer Zentralisierung der Reisekostenbearbeitung auch für den Bereich der Hochschulen beim Regierungspräsidium Kassel von ihm weiterhin ausdrücklich begrüßt werde. Nach aktuellem Kenntnisstand stimme auch das Regierungspräsidium Kassel zu. Es begrüße eine möglichst zeitnahe Umsetzung der Übertragung der Zuständigkeiten für die Aufgaben der

Reisekostenbearbeitung aus dem Hochschulbereich ausdrücklich. Der Erlass einer entsprechenden Zuständigkeitsverordnung sowie die Veranlassung weiterer Schritte wie der Erlass von Durchführungshinweisen, Schulungen und die Sensibilisierung der Beschäftigten obliege indes dem Wissenschaftsministerium. Das Innenministerium habe gegenüber dem Wissenschaftsministerium in der Zwischenzeit wiederholt signalisiert, für weitere Erörterungen jederzeit zur Verfügung zu stehen. Diese Gesprächsbereitschaft bestehe natürlich auch weiterhin, sofern und soweit die skizzierten Schritte seitens des Wissenschaftsministeriums weiterverfolgt würden.

Das Wissenschaftsministerium hat mitgeteilt, dass Gespräche mit unterschiedlichen Akteuren geführt worden seien. Zu nennen seien die Hochschulbezügestelle, die Bezügestelle im Regierungspräsidium Kassel sowie das Innenministerium. Die Thematik werde darüber hinaus mit den Kanzlerinnen und Kanzlern der Hochschulen im Rahmen einer Dienstversammlung besprochen. Die Gespräche im Jahr 2025 hätten verdeutlicht, dass die Frage der Reisekostenbearbeitung an den Hochschulen zwingend in die übergeordneten Landesziele der Staatsmodernisierung und Digitalisierung einzuordnen sei. Konkret hätten die geführten Gespräche verschiedene Komplexitätsstränge hervorgebracht, die es mit Blick auf eine wirtschaftliche und verwaltungsmodernisierende Veränderung der Reisekostenbearbeitung bei den Hochschulen näher zu beleuchten gelte. Zu nennen sei beispielsweise die IT-Systemfrage, inklusive Aspekte von Cyber-sicherheit sowie die Ressourcenfrage z. B. im Hinblick auf Personal-, Projekt- und Lizenzkosten. Auch seien bei einem Zentralisierungsvorhaben neben dem Innenministerium weitere Akteure in der Landesverwaltung wie das Finanzministerium, das Digitalministerium, das Regierungspräsidium Kassel, die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung, das Hessische Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung, die Hochschulbezügestelle und die Hochschulen selbst hinzuzuziehen. Gemeinsames Ziel aller Beteiligten sollte sein, die Zentralisierungsempfehlung mit möglichst wenig Aufwand umzusetzen. Um die erforderliche Wirtschaftlichkeit und den Beitrag zu Bürokratierückbau und Vereinfachung im Detail zu belegen, werde das Wissenschaftsministerium an diesen Strängen ansetzen und im Jahr 2026 eine Vorstudie unter Beteiligung der jeweiligen Expertinnen und Experten (überwiegend außerhalb des Zuständigkeitsbereiches des Wissenschaftsministeriums) beginnen. Auch um die Frage

der Umsetzbarkeit im Sinne eines Projektmanagements und Zeitplans ableiten zu können.

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Innenministerium weiterhin seine Empfehlung unterstützt, die Reisekostenbearbeitung zeitnah beim Regierungspräsidium Kassel zu zentralisieren. Den Bericht des Wissenschaftsministerium nimmt er zur Kenntnis. Er geht davon aus, dass die dort aufgeführten „Komplexitätsstränge“ einer Umsetzung seiner Empfehlung im Ergebnis nicht entgegenstehen.

Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung aufmerksam verfolgen.

Einzelplan 03:

Hessisches Ministerium des Innern, für Sicherheit und Heimatschutz

14 Katastrophenschutz: Gut gemeint, aber auch gut genug?

Kapitel 03 01, 03 14, 03 15, 03 16 und 03 19

Der Katastrophenschutz wird im Wesentlichen von Ehrenamtlichen getragen. Sie gewährleisten die stete Einsatzbereitschaft.

Das Land hat in den vergangenen Jahren vielfältige Anstrengungen zur Optimierung des Katastrophenschutzes, von der Warnung der Bevölkerung bis zur Fahrzeugausstattung, unternommen.

Gleichwohl sieht der Rechnungshof Verbesserungsmöglichkeiten, insbesondere in den Bereichen Führungsorganisation und Infrastruktur.

14.1 Ausgangslage

Eine Katastrophe im Sinne des Hessischen Brand- und Katastrophenschutzgesetzes (HBKG) ist ein Ereignis, das Leben, Gesundheit oder die lebensnotwendige Versorgung der Bevölkerung, Tiere, erhebliche Sachwerte oder die natürlichen Lebensgrundlagen in so ungewöhnlichem Maße gefährdet oder beeinträchtigt, dass zur Beseitigung die einheitliche Lenkung aller Katastrophenschutzmaßnahmen sowie der Einsatz von Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes erforderlich sind.

In Hessen oblag der Katastrophenschutz dem Innenministerium als oberster, den Regierungspräsidien als oberen sowie auf kommunaler Ebene 21 Landkreisen und fünf kreisfreien Städten als unteren Katastrophenschutzbehörden.

Die im Katastrophenschutz mitwirkenden Einheiten und Einrichtungen, wie Feuerwehren, Deutsches Rotes Kreuz, Arbeiter-Samariter-Bund, Malteser Hilfsdienst, Johanniter Unfallhilfe und Deutsche Lebensrettungsgesellschaft, waren gesetzlich verpflichtet, die Katastrophenschutzbehörden zu unterstützen sowie deren Weisungen zu befolgen. Sie hatten ihre Einsatzbereitschaft zu gewährleisten, die angeordneten Einsätze zu erbringen und hierfür auch eigene Kräfte und Sachmittel bereitzustellen. In diesen Einheiten und Einrichtungen waren zum Prüfungszeitpunkt allein in Hessen rund 27.000 Kräfte eingepplant.

Im Prüfungszeitraum, der sich auf die Jahre 2019 bis 2023 erstreckte, verausgabte das Innenministerium für den Katastrophenschutz im Durchschnitt jährlich rd. 5 Mio. Euro ohne Personalausgaben. Bei den Regierungspräsidien Gießen und Kassel belief sich der entsprechende Betrag jeweils auf rd. 600.000 Euro, beim Regierungspräsidium Darmstadt auf rd. 1,3 Mio. Euro.

14.2 Prüfungsergebnisse

14.2.1 Einheitliche Stabssoftware

Im Katastrophenfall ist eine schnelle und koordinierte Entscheidungsfindung grundlegend. Eine einheitliche Stabssoftware als Führungsmittel ermöglicht es Einsatzkräften, Behörden und Hilfsorganisationen wirkungsvoll zusammenzuarbeiten, auf verlässliche Daten in Echtzeit zuzugreifen und Entscheidungen zu dokumentieren. Ohne eine einheitliche Stabssoftware besteht die Gefahr von Informationsverlust, Verzögerungen und Fehlentscheidungen aufgrund einer unklaren Datenlage. Dies kann schwerwiegende Folgen für Menschenleben und Sachwerte nach sich ziehen.

Die Prüfung des Rechnungshofs zeigte, dass eine solche einheitliche Software weder bei den Regierungspräsidien noch bei den unteren Katastrophenschutzbehörden vorhanden war. Zwar hatte das Innenministerium den Bedarf spätestens Ende des Jahres 2017 erkannt, in der Folgezeit umfangreiche Vorarbeiten geleistet und eine Beschaffung angestoßen, doch machten das Finanz- und das Digitalministerium 2024 auf fehlende Haushaltsmittel aufmerksam, so dass dieses Vorhaben nicht umgesetzt werden konnte. Stattdessen wurden die Katastrophenschutzbehörden auf individuelle Lösungen verwiesen. In einem Schreiben aus dem November 2023 hatte der damalige Innenminister gegenüber dem damaligen Finanzminister mit Blick auf eine einheitliche Stabssoftware angemerkt, dass ohne die Umsetzung dieses immens wichtigen Digitalisierungsvorhabens im Bereich des Brand- und Katastrophenschutzes die nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr und damit auch der Schutz der Bürgerinnen und Bürger bei Großschadenslagen nicht hinreichend gewährleistet wäre.

Dieser fundamentalen Bedeutung entsprechend regte der Rechnungshof daher die möglichst zeitnahe Beschaffung einer einheitlichen Stabssoftware an, sofern nicht eine aufgabenangemessene und wirtschaftliche Alternative hierzu bestünde.

14.2.2 Seveso-Betriebe

Seveso-Betriebe sind solche Betriebe, die mit gefährlichen Stoffen arbeiten. Für diese Betriebe hatten die unteren Katastrophenschutzbehörden externe Notfallpläne zu erstellen. Sie waren verpflichtet, diese Notfallpläne in angemessenen Abständen von höchstens drei Jahren unter Beteiligung des Betreibers und unter Berücksichtigung des internen Notfallplans zu überprüfen, zu erproben und erforderlichenfalls zu überarbeiten sowie auf den neuesten Stand zu bringen.

Die Prüfung des Rechnungshofs ließ erkennen, dass für die insgesamt 87 Seveso-Betriebe in 20 Fällen die gesetzlich vorgeschriebenen Notfallpläne fehlten. Dies entsprach einer Quote von knapp 23 Prozent. Notfallübungen waren bei 47 Seveso-Betrieben unterblieben, was einer Quote von 54 Prozent entsprach. Das Innenministerium griff mit seinem Erlass vom 16. Juli 2024 die bestehenden Missstände auf.

Der Rechnungshof forderte das Innenministerium auf, dafür Sorge zu tragen, dass die festgestellten Mängel zügig beseitigt werden.

14.2.3 Katastrophenschutzpläne

Nach dem HBKG haben die unteren Katastrophenschutzbehörden Katastrophenschutzpläne aufzustellen, die insbesondere die erforderlichen Angaben über die in einem Katastrophenfall verfügbaren Hilfskräfte, deren Alarmierung und Hilfsmittel enthalten. Die anlässlich der Prüfung vorgefundenen Katastrophenschutzpläne reichten hinsichtlich ihrer Erstellung bis in das Jahr 2016 zurück. Die Prüfung zeigte, dass die Landkreise ihre Katastrophenschutzpläne zumindest punktuell aktualisiert hatten. Dies konnte sich auf die Aktualisierung von Kontaktdaten beschränken.

Aktuelle Katastrophenschutzpläne sind für einen wirksamen Katastrophenschutz unverzichtbar. Deshalb ist ihre ständige Fortschreibung eine gesetzliche Verpflichtung. In das Jahr 2016 zurückreichende Katastrophenschutzpläne sind deshalb nicht hinnehmbar. Im Sinne eines wirkungsvollen Katastrophenschutzes und einer handhabbaren Lösung erwartet der Rechnungshof, dass die Landkreise mindestens jährlich ihre Katastrophenschutzpläne umfassend überprüfen, notwendige Aktualisierungen einarbeiten und dies dokumentieren.

Zudem erwartet er, dass eine unterjährig bekanntwerdende „bessere Erkenntnis“ eingepflegt wird.

14.2.4 Katastrophenschutzübungen

Grundsätzlich erfassten die Regierungspräsidien allein solche Katastrophenschutzübungen, für die sie Zuschüsse gewährten. Hierbei handelte es sich um größere bereichsübergreifende Übungen. Ein Gesamtüberblick darüber, ob und welche Katastrophenschutzübungen auf Kreisebene tatsächlich durchgeführt wurden, war bei den Regierungspräsidien somit nicht vorhanden.

Die Prüfung des Rechnungshofs zeigte, dass keiner der in die Prüfung einbezogenen Landkreise jährlich eine bezuschusste Katastrophenschutz-Übung durchgeführt hatte. Zwei Landkreise hatten über Jahre hinweg keine Zuschüsse beantragt. Vorgaben zu Zahl und Häufigkeit solcher Übungen bestanden nicht.

Der Rechnungshof forderte deshalb das Innenministerium auf, entsprechende Vorgaben zu formulieren.

14.2.5 Erfassung der Helferzahlen

Nach geltendem Recht konnten die unteren Katastrophenschutzbehörden personenbezogene Daten der Angehörigen der Hilfsorganisationen, im Gegensatz zu den Daten der Feuerwehrangehörigen, nicht erheben. Die Hilfsorganisationen waren lediglich dazu verpflichtet, den unteren Katastrophenschutzbehörden die Zahl der Helfer zu melden. Dies erschwerte die Feststellung, ob Helfer in mehreren Einheiten des Katastrophenschutzes gezählt wurden und damit auch, wie viele Helfer insgesamt tatsächlich zur Verfügung standen. So konnte beispielsweise nicht ermittelt werden, ob ein Helfer in mehreren Einheiten des Katastrophenschutzes gezählt wurde, z. B. als Angehöriger der Feuerwehr und gleichzeitig als Angehöriger des Deutschen Roten Kreuzes. Zudem konnten Helferzahlen dadurch verfälscht werden, dass Personen, die im Bereich kritischer Infrastruktur oder im Bereich der Gefahrenabwehr tätig waren, auch bei Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz engagiert waren. All dies führte zu nicht belastbaren Helferzahlen, was sich im Katastrophenfall als katastrophal erweisen könnte.

Nach Auffassung des Rechnungshofs stand das Innenministerium deshalb vor der Aufgabe, darauf hinzuwirken, die rechtlichen Voraussetzungen für die erforderlichen Datenerhebungen zu schaffen. Das Innenministerium erkannte diese Problematik und strebte deren Lösung anlässlich der Novellierung des HBKG an.

14.2.6 Fahrzeugunterkünfte

Das Innenministerium hatte im Jahr 2022 den originär für den Brandschutz zuständigen Technischen Prüfdienst Hessen mit einer Überprüfung baulicher und sicherheitstechnischer Handlungsbedarfe an Gebäuden, Anlagen und Einrichtungen einer Hilfsorganisation in Mittelhessen beauftragt. An allen acht geprüften Standorten bestand demnach unverzüglicher Handlungsbedarf. Im internen Schriftverkehr des Innenministeriums wurden die baulichen Anlagen als desolat bezeichnet und ein übergeordneter Handlungsbedarf bejaht. Daher stellte das Innenministerium bereits im Jahr 2023 Überlegungen an, die Katastrophenschutzunterkünfte der Hilfsorganisationen in die regelmäßigen fünfjährigen Revisionen des Technischen Prüfdienstes einzubeziehen. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs war dies noch nicht umgesetzt. Der Rechnungshof besichtigte stichprobenweise weitere Fahrzeugunterkünfte, was die Feststellungen des Technischen Prüfdienstes bestätigte.

All dies gab aus Sicht des Rechnungshofs Anlass, eine landesweite Untersuchung anzustoßen. Dabei bat er zu berücksichtigen, dass dem Land auch gegenüber den ehrenamtlich in Hilfsorganisationen des Katastrophenschutzes Tätigen eine Fürsorgepflicht zukommt. Zudem wies der Rechnungshof darauf hin, dass funktionsgerechte Fahrzeugunterkünfte zum Werterhalt der Fahrzeuge beitragen. Schließlich sollten Haftungsfragen geklärt sein, die sich beispielsweise dann ergeben, wenn ein privater Unterstellplatz in Brand gerät oder im Fahrzeug vorhandenes Material oder Gerät abhanden kommen.

Der Rechnungshof forderte deshalb das Innenministerium auf, das Gebotene zu veranlassen. Insbesondere sollte es seine Überlegungen umsetzen, die Fahrzeugunterkünfte der Hilfsorganisationen in die regelmäßigen fünfjährigen Revisionen des Technischen Prüfdienstes einzubeziehen.

14.2.7 Kommunalisierung

Mit dem Gesetz zur Neuordnung der Aufgaben des Landrats sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung (Kommunalisierungsgesetz - KommG) vom 21. März 2005 in Verbindung mit der Änderung des HBKG übertrug das Land die Wahrnehmung des Katastrophenschutzes an die Landkreise und kreisfreien Städte. Diese waren seitdem untere Katastrophenschutzbehörden im Sinne des HBKG. Das KommG war bis zum 31. Dezember 2025 befristet.

14.2.7.1 Landesmittel für die Kommunalisierung

Die veranschlagten Landesmittel für die Kommunalisierung insgesamt erhöhten sich zwischen 2019 und 2024 von rd. 32,7 Mio. Euro auf rd. 33,3 Mio. Euro. Eine Aufgliederung nach einzelnen kommunalisierten Aufgabenbereichen erfolgte nicht. Somit war eine Differenzierung, welcher Anteil der Mittel nach dem KommG auf den Katastrophenschutz entfiel, nicht möglich. Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich wurden dem Innenministerium zufolge für den Katastrophenschutz nicht bereitgestellt.

Daher konnte der Rechnungshof nicht feststellen, ob die Finanzierung des Katastrophenschutzes auskömmlich war. Mit Blick auf die Evaluation des KommG war dieser Befund nicht hilfreich.

Der Rechnungshof regte an, bei der Fortschreibung der Kommunalisierungsmittel künftig Aufgabenzuwächse im Bereich des Katastrophenschutzes zu berücksichtigen. Anlässlich dessen sollten die Kommunalisierungsmittel differenziert nach Aufgaben abgebildet werden. Steigende Bedarfe des Katastrophenschutzes könnten insbesondere aus der veränderten politischen Lage folgen, sich aber auch aus normativen Anforderungen ergeben, mit denen der Katastrophenschutz Schritt halten muss.

14.2.7.2 Personalausstattung

Anlässlich der Prüfung des Rechnungshofs bezeichnete das Innenministerium die teilweise unzureichende Personalausstattung in den unteren Katastrophenschutzbehörden als einen Schwachpunkt. Es obliege den kommunalen Körperschaften, unter Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten zu entscheiden, mit welchem Personaleinsatz sie diese Aufgabe erledigen.

Der Rechnungshof gab zu bedenken, dass ein wirkungsvoller Katastrophenschutz mit einer aufgabenangemessenen Personalausstattung steht und fällt. Nach seiner Auffassung konnte sich das Innenministerium seiner Verantwortung hierfür auch nicht unter Hinweis auf die Kommunalisierung entziehen. Der Katastrophenschutz blieb auch weiterhin eine Landesaufgabe, lediglich deren Wahrnehmung wurde auf die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen. Unabhängig davon hielt es der Rechnungshof für geboten, dass der jeweilige Regierungspräsident als zuständige Aufsichtsbehörde der Landkreise von seinen aufsichtsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten Gebrauch macht, um eine aufgabenangemessene Personalausstattung einzufordern.

14.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium erklärte, sich der Notwendigkeit einer einheitlichen Stabssoftware bewusst zu sein. Es prüfe, eine landesweit einheitliche Stabssoftware innerhalb bestehender IT-Infrastruktur zu betreiben, wobei der Fokus zunächst auf der Beschaffung einer Stabssoftware für die Landesbehörden liege und in einem Folgeschritt die Ausweitung auf die unteren Katastrophenschutzbehörden angedacht sei.

Die Seveso-Betriebe betreffend würden die Rückstände abgearbeitet. Das Innenministerium überwache den Fortschritt durch regelmäßige Abfragen bei den Regierungspräsidien. Mit Stand von Juni 2025 fehlten demnach noch für knapp 13 Prozent der Betriebe die Notfallpläne gegenüber knapp 23 Prozent zum Prüfungszeitpunkt. Bei 28 Prozent der Betriebe habe keine Notfallübung stattgefunden. Zum Prüfungszeitpunkt hatte diese Quote noch bei rd. 54 Prozent gelegen.

Das Innenministerium sagte zu, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die unteren Katastrophenschutzbehörden ihre Katastrophenschutzpläne zukünftig mindestens jährlich umfassend überprüfen und notwendige Aktualisierungen einarbeiten.

Um die Zahl von Katastrophenschutzübungen weiter zu steigern, kündigte das Innenministerium an, geeignete Maßnahmen zu ergreifen.

Hinsichtlich der zutreffenden Erfassung von Helferzahlen sagte es zu, die notwendige Gesetzesänderung im Rahmen des für Ende 2025/Anfang 2026 anstehenden Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung des HBKG herbeizuführen.

Zuständig für die angemessene Unterbringung der Katastrophenschutzeinheiten seien die Landkreise und kreisfreien Städte, die sich aufgrund ihrer aktuellen Finanzsituation jedoch nicht imstande sähen, flächendeckend Abhilfe zu schaffen. Das Land prüfe deshalb, ob und wie die Landkreise und kreisfreien Städte bei der Ertüchtigung der Katastrophenschutzunterkünfte unterstützt werden könnten. Hierzu gehöre die Einführung einer Prüfpflicht durch den Technischen Prüfdienst Hessen, die jedoch mit der Auflegung eines Förderprogramms einhergehen müsste. Angesichts der aktuellen Haushaltslage sei derzeit aber nicht absehbar, wann diese Vorhaben umgesetzt werden könnten.

Im Hinblick auf die Kommunalisierung des Katastrophenschutzes führte das Innenministerium aus, dass bei Auftragsangelegenheiten die Aufgabenträgerschaft und damit auch die Verantwortlichkeit bei der Kommune und nicht beim Land liege, Vielfalt in der Aufgabenwahrnehmung sei dieser Aufgabenart daher immanent. Das dem Rechnungshof „vorschwebende aufsichtsrechtliche Tätigwerden“ in Bezug auf die Personalausstattung finde seine Grenze in der Personalhoheit der Landkreise. Weitergehende Befugnisse des Landes im Hinblick auf einen konkreten Personaleinsatz bedürften einer speziellen gesetzlichen Regelung.

14.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof erwartet weiterhin die zeitnahe Beschaffung einer einheitlichen Stabssoftware, sofern nicht eine aufgabenangemessene und wirtschaftliche Alternative hierzu besteht.

Die Seveso-Betriebe betreffend erkennt der Rechnungshof die bereits eingetretenen Verbesserungen an. Er fordert das Innenministerium auf, darüber zu wachen, dass die noch bestehenden Rückstände zeitnah vollständig abgearbeitet werden.

Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen des Innenministeriums hinsichtlich der Katastrophenschutzpläne und -übungen zustimmend zur Kenntnis.

Im Hinblick auf die Ermittlung zutreffender Helferzahlen bittet der Rechnungshof das Innenministerium, die beabsichtigte Änderung des HBKG weiter zu verfolgen.

Die Ausführungen des Innenministeriums, insbesondere soweit diese die Auflegung eines Förderprogramms zur Ertüchtigung der Katastrophenschutzunterkünfte betreffen, deuten auf einen Mangel hin, der auch in der Kommunalisierung des Katastrophenschutzes begründet ist. Hierfür spricht auch, dass das Innenministerium in diesem Zusammenhang zu Recht auf die Finanzsituation der Landkreise und kreisfreien Städte hinweist.

Zur Kommunalisierung des Katastrophenschutzes merkt der Rechnungshof im Übrigen an, dass nach wie vor eine Landesaufgabe inmitten steht und nur deren Wahrnehmung den kommunalen Körperschaften übertragen wurde. Die Kommunalaufsicht erstreckt sich auch auf den Personaleinsatz. Die Kommunalisierung des Katastrophenschutzes darf nicht dazu führen, dass „landauf landab“ unterschiedliche Standards bestehen, die von der jeweiligen Finanzlage der Landkreise und kreisfreien Städte abhängen.

15 Eine "hessenWARN-App" – wirklich sinnvoll?

Kapitel 03 01

Das Land betreibt die hessenWARN-App. Diese bietet unter anderem Gefahren- und Katastrophenwarnungen verschiedener Behörden aus einer Hand.

Der Rechnungshof empfahl, die App im Hinblick auf deren Zielsetzung und unter Berücksichtigung der Entwicklung der Nutzerzahlen zu evaluieren. In diese Evaluierung sollte auch die Möglichkeit einbezogen werden, zukünftig – wie andere Länder – das System NINA des Bundes zu nutzen. Zudem beanstandete der Rechnungshof, dass die Entscheidung zur Einführung der App auf Basis einer unzureichenden Kostenbewertung getroffen wurde.

15.1 Ausgangslage

Apps zur Warnung vor Katastrophen (z. B. Großbränden oder bei starken Unwettern) und anderen Gefahren (z. B. lebensbedrohliche Einsatzlagen) sind mittlerweile wichtiger Bestandteil eines kommunikativen Sicherheitsnetzwerkes geworden. Sie erreichen die betroffenen Personen auf direktem Weg ohne Zeitverzögerung.

Das Innenministerium entwickelte in Kooperation mit dem Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme (FOKUS) die hessenWARN-App. Diese basiert technologisch auf dem Warnsystem „Katwarn“, welches ebenfalls vom FOKUS entwickelt wurde und auch weiterhin betrieben wird. Die hessenWARN-App bietet unter anderem Gefahren- und Katastrophenwarnungen verschiedener Behörden aus einer Hand. Angeschlossen sind beispielsweise die Feuerwehren und das Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie. Die App ist seit dem 5. November 2019 offizielle Warn- und Informations-Anwendung des Landes Hessen und unter der Bezeichnung hessenWARN-App veröffentlicht.

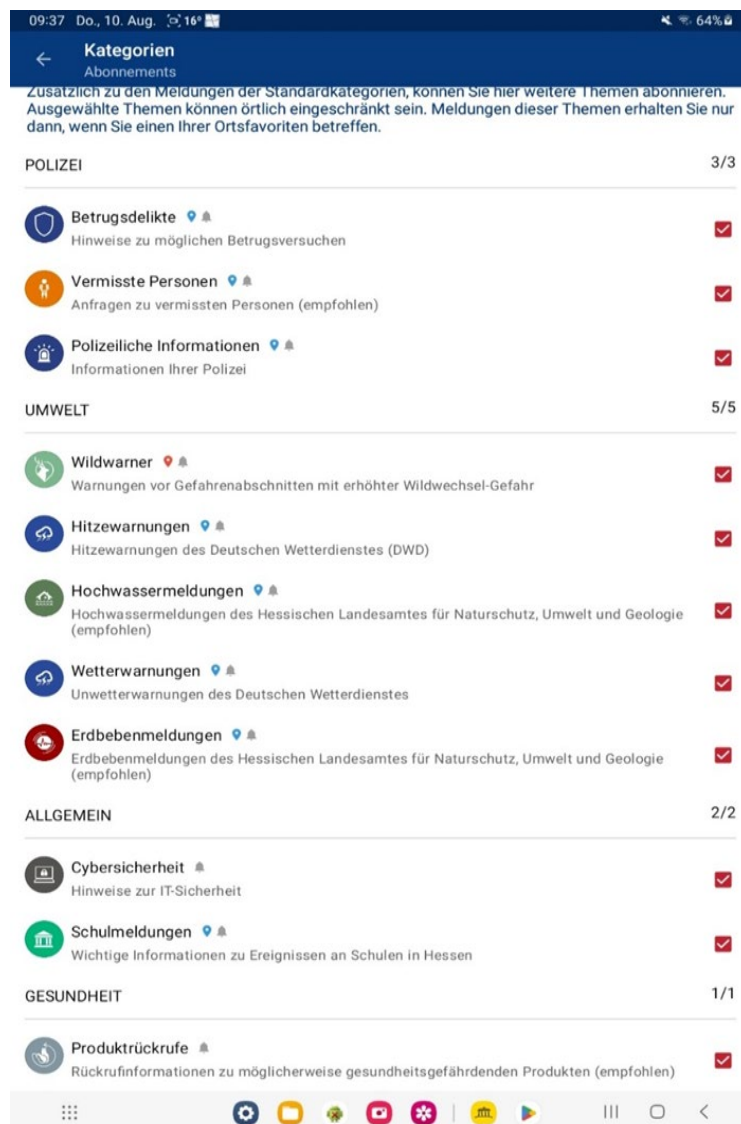
Der Rechnungshof prüfte die Einführung und den Betrieb der hessenWARN-App.

15.2 Prüfungsergebnisse

15.2.1 Evaluation erforderlich

Neben Gefahren- und Katastrophenwarnungen bietet die hessenWARN-App umfangreiche weitere Funktionen an, die nach den Bedürfnissen und Interessen der Nutzer individuell zusammengestellt werden können.

Abbildung 15-1: Screenshot aus der hessenWARN-App zu den möglichen Warnkategorien (Stand: 10. August 2023)



Das Innenministerium stellte dem Rechnungshof auf Nachfrage statistische Zahlen zur Anzahl der Nutzer zur Verfügung. Danach lag die Anzahl der Nutzer der hessenWARN-App im Zeitraum von April 2020 bis Dezember 2022 nahezu unverändert bei ca. 300.000. Katwarn, aus der die hessenWARN-App modular weiterentwickelt wurde, verzeichnete bereits Anfang 2017 ca. 547.000 Nutzer

in Hessen. Da die Nutzung der hessenWARN-App anonymisiert stattfindet, war der Umfang der tatsächlichen Nutzung der angebotenen Informationen und Warnungen und damit auch der Akzeptanz in der Bevölkerung nicht zu ermitteln und dementsprechend nicht bekannt.

Der Bund stellt den Ländern für die Übermittlung von Warnungen in Katastrophenfällen oder allgemeinen Gefahrenlagen auf der Grundlage von § 12 Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz die App NINA zur Verfügung. Das hessische Innenministerium hat im Rahmen einer Markterkundung die Nutzung von NINA ausgeschlossen und trieb die Entwicklung einer eigenen Warn-App voran. Als Grund für diese Entscheidung gab das Innenministerium an, dass die App NINA ausschließlich für den Gebrauch für polizeiliche Zwecke zur Gefahrenabwehr eingesetzt werden durfte. Aufgrund dieser Einschränkung hätte die Applikation hessenWARN zu dieser Zeit ein größeres Leistungsspektrum geboten. Nachdem eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe im März 2021 feststellte, dass die beiden bestehenden Anwendungen NINA und hessenWARN grundsätzlich dazu geeignet seien, die erforderlichen polizeilichen Funktionen zu erfüllen, sprachen sich die 15 anderen Bundesländer dafür aus, dass die App NINA dazu ertüchtigt werden soll, polizeiliche Informationen und Warnmeldungen zu verteilen. Dies führte dazu, dass Hessen als einziges Bundesland eine eigene hessenWARN-App betreibt, während die anderen Bundesländer die App NINA verwenden. Um die bundesweite Kompatibilität der hessenWARN-App gewährleisten zu können, war die Einrichtung von Schnittstellen zu Warnsystemen wie NINA erforderlich.

Auch unter Berücksichtigung der bereits verausgabten Entwicklungskosten für die hessenWARN-App und des Umstandes, dass diese über eine Reihe zusätzlicher hessenspezifischer Warnkategorien verfügt, stellte sich aus Sicht des Rechnungshofs die Frage der Zweckmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit des Parallelbetriebs einer nur von Hessen betriebenen landeseigenen Warn-App. Bei einer Gesamtbetrachtung sollten nach seiner Auffassung auch die vom Land auf Dauer allein zu tragenden Folgekosten für Anpassungen, Weiterentwicklungen oder Änderungen an hessenWARN berücksichtigt werden. Er empfahl, die landeseigene Warn-App im Hinblick auf deren Zielsetzung und unter Berücksichtigung der Entwicklung der Nutzer- bzw. Downloadzahlen zu evaluieren. In diese Evaluierung sollte auch die Möglichkeit einbezogen werden, zukünftig – wie die anderen Länder – das System NINA des Bundes zu nutzen. In

diesem Fall wären auch keine Schnittstellen erforderlich, um hessenWARN bundesweit kompatibel zu halten.

15.2.2 Kostenbewertung unzureichend

Im Jahr 2017 erwarb das Land die Lizenz zur Nutzung von Katwarn im polizeilichen Bereich. Im späteren Verlauf wurde die Entscheidung getroffen, aus Katwarn die landeseigende hessenWARN-App zu entwickeln. Stand Mai 2019 sollte die hessenWARN-App mit den Modulen Prävention, georeferenzierter Notruf, Erweiterung der Meldungskategorien (Vermisstenmeldungen, Schulausfälle, Cybersicherheit und Hochwasserwarnungen), Alarmierungs- und Führungsinformationssystem und Wildunfallwarnung entwickelt werden. Eine Kostenschätzung beinhaltete 107.000 Euro einmalige Kosten sowie 50.000 Euro jährliche Betriebskosten.

Das Modul „Alarmierungs- und Führungsinformationssystem“ wurde später aus datenschutzrechtlichen Gründen abweichend von der ursprünglichen Planung als eigene hessenALARM-App realisiert. Dieses Modul war zunächst ausschließlich für polizeiliche Belange geplant und wurde dann im Jahr 2022 seitens der für Brand- und Katastrophenschutz sowie Krisenmanagement zuständigen Abteilung des Innenministeriums weiterentwickelt.

Der Rechnungshof ermittelte aus den ihm vorgelegten Rechnungen, dass für die Entwicklung, die Einführung sowie den Betrieb der hessenWARN-App inklusive aller Module bis 2022 Kosten in Höhe von rd. 1.230.000 Euro entstanden waren. Das Innenministerium bezifferte in diesem Zusammenhang die jährlichen Betriebs- und Supportkosten auf 110.000 bis zu 175.000 Euro. Diese Kosten berücksichtigten auch, dass das Modul „Alarmierungs- und Führungsinformationssystem“ als eine eigene App mit geänderten Nutzeranforderungen realisiert werden musste.

Darüber hinaus lagen dem Rechnungshof drei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sowie drei Kapitalwertermittlungen vor. Die erste Kapitalwertermittlung, Stand Mai 2019, zeigte einen negativen Kapitalwert inklusive der nicht haushaltswirksamen Zahlungen von -347.100 Euro. Der Betrachtungszeitraum war 2019 bis 2023.

Die zweite Kapitalwertermittlung, Stand Oktober 2019, wies einen negativen Kapitalwert inklusive der nicht haushaltswirksamen Zahlungen von -560.240 Euro aus. Der Betrachtungszeitraum umfasste wie in der ersten Betrachtung die Jahre von 2019 bis 2023.

In der dritten Kapitalwertermittlung, Stand Mai 2020, wurde der Zeitraum von 2020 bis 2025 betrachtet. In dieser Betrachtung betrug der Kapitalwert inklusive der nicht haushaltswirksamen Zahlungen -4.430.854 Euro.

Der Rechnungshof wies darauf hin, dass sich die ermittelten negativen Kapitalwerte innerhalb eines Jahres mehr als verzehnfacht haben. Sofern eine vollständige Kostenschätzung vor Beginn der Entwicklung der landeseigenen Warn-App als Entscheidungsgrundlage vorgelegt worden wäre, hätte sich diese auf die Gesamtbewertung der Wirtschaftlichkeit (inklusive Nutzwertanalyse) zur Einführung der App auswirken können. Nach Auffassung des Rechnungshofs wurde die Entscheidung zur Einführung der landeseigenen Warn-App damit auf Basis unzureichender Informationen zu möglichen Kosten getroffen.

Der Rechnungshof erwartete, dass die im Zusammenhang mit einer beabsichtigten Maßnahme entstehenden Kosten möglichst vollständig und rechtzeitig ermittelt werden. Erst dann können diese als eine tragfähige Entscheidungsgrundlage herangezogen werden.

15.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium teilte mit, dass der Grund für die Nutzung von NINA durch die anderen Länder in der vom Bund angebotenen Übernahme der Kosten und nicht in den überzeugenden Funktionalitäten der Anwendung liege. Gerade darin sei die Anwendung NINA nicht mit den polizeilichen und anlassbezogenen Möglichkeiten von hessenWARN vergleichbar. Die Anwendung NINA wäre aktuell für Hessen ein Rückschritt.

Bei der Umsetzung des Vorhabens seien im Vorfeld die entstehenden Kosten auf Grundlage einer im geringeren Umfang geplanten Nutzung des Alarmierungsmoduls bewertet worden. Das Alarmierungsmodul, das abweichend vom Konzept als eigene App und zwar als hessenALARM-App realisiert wurde, sei weit weniger komplex vorgesehen gewesen. Der erweiterte Bedarf der Feuerwehr hätte zur Änderung in der Entwicklung geführt.

Im Nachgang der Prüfung des Rechnungshofs hat das Innenministerium mitgeteilt, dass erst seit August 2025 in der App NINA drei Polizei-Ereignisse (Warnung, Bedrohung und Lebensgefahr) ergänzt worden seien, die den Polizeibehörden zur Nutzung zur Verfügung stehen würden.

15.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof zieht nicht in Zweifel, dass das Land letztlich auch im Rahmen strategischer Zielsetzungen darüber entscheidet, mit welchen technischen und digitalen Instrumenten es die Aufgaben der Gefahrenabwehr, der Warnung der Bevölkerung oder der sonstigen Informationsvermittlung wahrnimmt. Soweit es dabei Instrumente wie hessenWARN entwickelt und nutzt, während die anderen Länder ein vergleichbares Instrument – mit zumindest in weiten Teilen ähnlichen Funktionalitäten – einsetzen, kommt aus Sicht des Rechnungshofs jedoch dem Maßstab der Wirtschaftlichkeit eine besondere Bedeutung bei der Beurteilung der hessenspezifischen Lösung zu. Er bleibt daher bei seiner Empfehlung, den Betrieb der landeseigenen Warn-App zu evaluieren. Im Rahmen einer solchen Evaluierung wäre auch zu bewerten, ob und inwieweit die vom Innenministerium dargelegten qualitativen Unterschiede zu NINA den Betrieb der landeseigenen hessenWARN-App rechtfertigen können. Auch hierbei sollten nicht zuletzt die Nutzer- bzw. Downloadzahlen sowie die zwischenzeitlich erweiterten Warnmöglichkeiten von NINA Berücksichtigung finden. Der Rechnungshof merkt schließlich an, dass nach seiner Auffassung dem gesetzlichen Auftrag zur Gefahrenwarnung der Bevölkerung auch durch Nutzung von NINA Rechnung getragen werden könnte.

16 Korruptionsprävention bleibt wichtig!

Kapitel 03 14, 03 15, 03 16

Die Regierungspräsidien setzten die „Richtlinie zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung des Landes Hessen“ (Richtlinie) in weiten Teilen um. Noch bestehende Defizite sollten behoben werden.

16.1 Ausgangslage

Die Richtlinie war am 19. November 2019 in Kraft getreten. Der Rechnungshof prüfte ihre Umsetzung durch die Regierungspräsidien. In einer vorangegangenen Prüfung hatte er sich bereits mit der Umsetzung der Richtlinie durch ausgewählte Polizeibehörden befasst.⁵²

16.2 Prüfungsergebnisse

16.2.1 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 Korruptionsgefährdung 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 zeigte, dass alle Regierungspräsidien jeweils individuelle Gefährdungskataster erstellt hatten. Da ein solches Kataster für eine effektive Korruptionsprävention von grundlegender Bedeutung ist, erkannte der Rechnungshof dieses positive Prüfungsergebnis ausdrücklich an, gab jedoch Folgendes zu bedenken: Soweit die Regierungspräsidien unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen hatten, waren individuelle Ausgestaltungen der Gefährdungskataster nachvollziehbar. Soweit ihnen jedoch die Erledigung gleicher Aufgaben oblag, hielt

⁵² Vgl. Bemerkungen 2023, S. 119 ff.

der Rechnungshof einheitliche Bewertungen der Korruptionsgefährdungen für geboten, denn Gleiches sollte auch gleich behandelt werden. Aus Sicht des Rechnungshofs war im Zweifel stets die strengere Einordnung durch alle Regierungspräsidien vorzunehmen, auf deren Grundlage sodann durch zielgerichtete Maßnahmen Korruptionsgefährdungen soweit als möglich zu reduzieren waren.

Der Rechnungshof regte daher einen diesbezüglichen Dialog der Regierungspräsidien unter Federführung des Innenministeriums an.

16.2.2 Fortbildung

Die Richtlinie verpflichtet alle Beschäftigten in der Landesverwaltung zur Teilnahme an einem E-Learning-Programm zur Korruptionsprävention. Dieses Programm wird in einer Version für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie in einer weiteren Version für Führungskräfte zur Verfügung gestellt. Die Teilnahme ist in angemessenen Zeiträumen, jedoch mindestens alle drei Jahre, zu wiederholen. Alternativ kann diese Verpflichtung durch Teilnahme an anderen geeigneten Fortbildungen erfüllt werden.

Das Regierungspräsidium Darmstadt dokumentierte die Teilnahme an den Fortbildungen in den jeweiligen Personalakten. Die Regierungspräsidien Gießen und Kassel verzichteten hingegen darauf, die Teilnahme zu kontrollieren und zu dokumentieren. Während das Regierungspräsidium Gießen die Erfüllung der Fortbildungsverpflichtung der „Selbstverantwortlichkeit“ eines jeden Beschäftigten überließ, plante das Regierungspräsidium Kassel die Einführung eines elektronischen Kontrollverfahrens.

Aus Sicht des Rechnungshofs dienen Kontrollen der in Rede stehenden Art der Verwirklichung des die Korruptionsprävention prägenden Schutzgedankens. Sie sind damit Ausdruck der Fürsorgepflicht des Dienstherrn. Die Regierungspräsidien Gießen und Kassel stehen deshalb vor der Aufgabe, die Erfüllung der Fortbildungsverpflichtung durch ihre Beschäftigten künftig zu kontrollieren. Dabei könnte das durch das Regierungspräsidium Kassel geplante elektronische Verfahren auch für das Regierungspräsidium Gießen eine angemessene Lösung bieten.

16.2.3 Weiterentwicklung der Richtlinie

Die Weiterentwicklung der Richtlinie ist eine Daueraufgabe des Innenministeriums. Vor dem Hintergrund der mit seiner Prüfung gewonnenen Erkenntnisse regte der Rechnungshof an:

- Die Richtlinie enthält keine Handreichung zur Entwicklung des Gefährdungskatasters, obgleich das Innenministerium eine solche entwickelt hatte. Der Rechnungshof begrüßte die Entwicklung dieser Handreichung und regte an, sie der Richtlinie als Anlage beizufügen. Hiervon könnten vor allem solche Dienststellen profitieren, die bislang noch kein Gefährdungskataster entwickelten. Den Dienststellen, die diesen Schritt bereits vollzogen haben, böte die Handreichung eine Arbeitshilfe bei der Weiterentwicklung ihrer Gefährdungskataster. Zudem würde damit die einheitliche Bewertung gleicher Aufgaben hinsichtlich ihrer Korruptionsgefährdung unterstützt.
- Wie der Rechnungshof bereits anlässlich seiner Prüfung „Umsetzung der Korruptionspräventionsrichtlinie bei ausgewählten Polizeibehörden“ festgestellt hatte, setzt der aktive Kampf gegen Korruption voraus, dass negativ in Erscheinung getretene potenzielle Auftragnehmer von vornherein von einer Beauftragung ausgeschlossen werden. Ein zentrales Informationsverzeichnis, auf das die Regierungspräsidien unmittelbar zugreifen könnten, besteht nicht. Denn die bei der OFD angesiedelte zentrale Meldestelle verlangt eine elektronische Abfrage, die von der OFD zu bearbeiten und zu beantworten ist. Aus Sicht des Rechnungshofs ist deshalb zu klären, ob den öffentlichen Auftraggebern – und damit auch den Regierungspräsidien – ein direkter Datenzugriff ermöglicht werden kann. Dies würde das Verfahren verschlanken und beschleunigen sowie einen konkreten Beitrag zum Bürokratieabbau leisten. In jedem Fall sollte ein Hinweis auf das Informationsverzeichnis bei der OFD in die Richtlinie aufgenommen werden.

16.3 Stellungnahme des Ministeriums

Aus Sicht des Innenministeriums zeigte die gelungene Umsetzung der Verpflichtung, Gefährdungskataster zu entwickeln, dass es einer einheitlichen Vorgehensweise nicht zwingend bedürfe. Ungeachtet vieler deckungsgleicher Aufgaben der Regierungspräsidien unterscheide sich deren konkrete Ausgestaltung. Gleichzeitig könnten oder müssten in der Folge auch die Gefährdungs-

kataster differieren. Sofern im konkreten Fall zweckmäßig, sollten die Regierungspräsidien ihre bewährte Vorgehensweise aufrechterhalten können.

Fortbildungen betreffend wies das Innenministerium darauf hin, dass die Richtlinie keine Kontrolle der regelmäßigen Teilnahme vorsehe.

Das Innenministerium folge der Empfehlung des Rechnungshofs und beabsichtige, im Rahmen der Überarbeitung der Richtlinie seine Handreichung als „unverbindlichen Vorgehensvorschlag“ beizufügen. Abweichende Vorgehensweisen sollten allerdings weiterhin möglich bleiben und bereits vorhandene Dokumentationen hierdurch nicht ihre Gültigkeit verlieren. Die Zuständigkeit für das zentrale Informationsverzeichnis liege beim Finanzministerium, weshalb das Innenministerium die Empfehlung des Rechnungshofs weitergeleitet und um Bewertung gebeten habe.

16.4 Schlussbemerkung

Mit Blick auf die Gefährdungskataster vermag der Rechnungshof in der Stellungnahme des Innenministeriums keinen Widerspruch zu seiner Einschätzung zu erkennen.

Fortbildungsverpflichtungen drohen ohne Teilnahmekontrollen ins Leere zu laufen. Diese Kontrollen sind deshalb ein Gebot der Normlogik, da ansonsten die in Rede stehende Verpflichtung nur noch Appelcharakter besäße.

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Innenministeriums, seine Handreichung der Richtlinie beizufügen. Für noch zu erstellende Gefährdungskataster sollte die Beachtung der Handreichung grundsätzlich verbindlich sein. Bezüglich des zentralen Informationsverzeichnisses dankt der Rechnungshof dem Innenministerium für die Einbeziehung des Finanzministeriums und wird die weitere Entwicklung aufmerksam begleiten.

In der Gesamtschau mit der bereits durchgeführten Prüfung ausgewählter Polizeibehörden sind damit beachtliche Teile der Inneren Landesverwaltung zu diesem Thema geprüft, wie es der bleibend großen Bedeutung der Korruptionsprävention entspricht.

17 Dem Täter auf der Spur!

Kapitel 03 81

Das Kriminalwissenschaftliche und -technische Institut (KTI) war mit den von ihm zu bearbeitenden Aufträgen im Rückstand. Medienbrüche und digitale Vielfalt erschwerten eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung. Eine systematische Personalbedarfsermittlung fehlte.

17.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof prüfte das KTI, eine Abteilung des Landeskriminalamts. Dem KTI kommt die Aufgabe zu, auf Ersuchen von Polizeibehörden, Staatsanwaltschaften oder Gerichten Gutachten für Straf- und Bußgeldverfahren zu erstatten sowie diese vor Gericht zu vertreten. Zudem obliegen ihm grundsätzlich die Entschärfung und Begutachtung unkonventioneller Spreng- und Brandvorrichtungen. Die rd. 200 Beschäftigten untersuchen vorwiegend materielle Spuren und Asservate mit dem Ziel, Aufschluss über den Ablauf eines Tatgeschehens und Hinweise auf die Täter geben zu können. Prüfungszeitraum waren die Jahre 2020 bis 2024.

17.2 Prüfungsergebnisse

17.2.1 Offene Aufträge

Die Zahl der offenen Aufträge bewegte sich im Prüfungszeitraum zwischen jährlich rund 4.500 und 7.000. Dies entsprach einer Bandbreite zwischen 22 und 33 Prozent bezogen auf das Auftragsvolumen. Das KTI begründete den Rückstand mit Personalmangel, der zeitintensiven Ausbildung neuer Beschäftigter und steigenden Auftragszahlen in den Jahren 2021 bis 2023. Es war sich damit der in Rede stehenden Problematik bewusst und erwog deshalb Maßnahmen, um die Zahl der offenen Aufträge zu verringern. Dazu zählten neben einer stärkeren Priorisierung eine Verbesserung der Vorgangsbearbeitung, insbesondere durch die Digitalisierung der Gutachtenerstellung und des -versands. Zudem strebte das KTI einen Informationsausbau für die Beschäftigten über das Polizeiintranet ebenso an wie eine Intensivierung von Schulungen.

Unabhängig davon zeigte die Prüfung des Rechnungshofs, dass das KTI zeitkritische Aufträge vorgezogen hatte, um polizeiliche Ermittlungen nicht zu verzögern. Der Rechnungshof erkannte dies an.

Im Übrigen begrüßte er die bereits erwogenen Maßnahmen zur Verringerung der Auftragsrückstände und erwartete deren konsequente Umsetzung.

17.2.2 Medienbrüche und digitale Programmvielfalt

Asservatenerfassung, Gutachtenerstellung und -versand waren durch Medienbrüche und die Nutzung unterschiedlicher IT-Programme gekennzeichnet:

- Für die Asservatenerfassung bestand nach wie vor keine bidirektionale Schnittstelle zwischen dem Asservaten-Managementsystem sowie dem Laborinformations- und Managementsystem für die Analytik. Der Rechnungshof hatte dies bereits 2023 mit seiner Mitteilung anlässlich der Prüfung „Sicherstellungen und Beschlagnahmen durch die Hessische Polizei“ gegenüber dem Innenministerium bemängelt. Es hatte daraufhin erklärt, dass die Schnittstelle bereits eingerichtet und in Betrieb wäre.
- Für die Gutachtenerstellung zu den einzelnen Asservaten nutzten die Fachbereiche unterschiedliche IT-Programme. Daraus folgte, dass kein einheitlicher Zugriff der mit den Gutachten befassten Fachbereiche auf Bildmaterialien und Asservatenbeschreibungen möglich war. Dies stand einer effektiven und effizienten Gutachtenerstellung entgegen.
- Für den Gutachtenversand druckte das KTI die einzelnen Gutachten aus und übermittelte sie in einfachen Versandtaschen zusammen mit den Asservaten i. d. R. per Kurier an die Auftraggeber. Der Rechnungshof gab zu bedenken, dass nach dem Aktenführungserlass Ausgänge grundsätzlich auf elektronischem Wege zu versenden sind. Die papiergebundene Übermittlung war nicht allein unzeitgemäß. Sie begegnete überdies unter Sicherheitsaspekten erheblichen Bedenken und löste vermeidbare Kosten aus.
- In Bezug auf die Asservatenerfassung nahm der Rechnungshof den nunmehr erneut festgestellten Sachverhalt der fehlenden Schnittstelle mit Verwunderung zur Kenntnis. Er wies darauf hin, dass der Medienbruch zusätzlichen Arbeitsaufwand zur Folge hatte und überdies Eingabefehler begünstigte. Hingegen begrüßte er die Bemühungen des KTI, die bidirektionale Schnittstelle einrichten zu lassen und erwartete eine zeitnahe Umsetzung.

- Mit Blick auf die Gutachtenerstellung empfahl der Rechnungshof, in allen Fachbereichen ein einheitliches IT-Programm zu etablieren.
- Schließlich begrüßte der Rechnungshof, dass das KTI bereits Möglichkeiten eines sicheren digitalen Gutachtenversands geprüft hatte und bat darum, diesen Weg zu Ende zu gehen.

17.2.3 Digitalisierungsstrategie

Die Prüfung des Rechnungshofs ließ erkennen, dass das KTI sowohl über eine fachübergreifende als auch eine fachbezogene Digitalisierungsstrategie verfügte:

- Im Rahmen der fachübergreifenden Digitalisierungsstrategie war seit dem Jahr 2021 eine Verbesserung der IT-Sicherheit, eine Steigerung der IT-Verfügbarkeit und eine effiziente Verwaltung der IT-Systeme in allen Fachbereichen angestrebt worden.
- Demgegenüber war die fachbezogene Digitalisierungsstrategie auf Optimierungen und Weiterentwicklungen in einzelnen Fachbereichen ausgerichtet.
- Das KTI wies darauf hin, dass das mit der Umsetzung der Digitalisierungsstrategie befasste Personal nicht über die notwendige Sachkunde verfüge und zudem originär mit anderen Aufgaben betraut wäre.

Der Rechnungshof befürwortete die Weiterentwicklung der fachübergreifenden Digitalisierungsstrategie. Das KTI stand jedoch vor der Aufgabe, die fachlichen Defizite, die den mit der Bearbeitung befassten Beschäftigten keinesfalls vorzuwerfen waren, zu beheben. Einen grundsätzlich erwägenswerten Einkauf externen Sachverständs beurteilte der Rechnungshof kritisch. Vorliegend ging es um die Erledigung einer Daueraufgabe, so dass dem Rechnungshof der Aufbau digitaler Fachkompetenz innerhalb des KTI notwendig erschien.

Der Rechnungshof beurteilte hingegen eine weitere Intensivierung der unterschiedlichen fachbezogenen Digitalisierungsstrategien skeptisch, zumal hierdurch gerade keine Synergieeffekte erzielt worden waren.

17.2.4 Systematische Personalbedarfsermittlung

Für das KTI lag keine systematische Personalbedarfsermittlung vor, der zu entnehmen gewesen wäre, nach welchen Kriterien das eingesetzte Personal

bemessen wurde. Stattdessen hatte das KTI das Personal der Fachbereiche anlassbezogen nach Auftrags- und Belastungssituation eingesetzt. Darüber hinaus waren Alternativen zur Personaleinsparung erwogen worden, wie die effizientere Bearbeitung von Aufträgen.

Der Rechnungshof erkannte die Bestrebungen des KTI an, sein Personal möglichst effektiv einzusetzen. Dies rechtfertigte jedoch nicht den Verzicht auf eine systematische Personalbedarfsermittlung. Dies galt in besonderer Weise vor dem Hintergrund der voranschreitenden Digitalisierung, aufgelaufener Rückstände sowie altersbedingter und damit planbarer Personalabgänge. Der Rechnungshof forderte daher das KTI auf, seinen Personalbedarf systematisch zu ermitteln und zu dokumentieren.

17.3 Stellungnahme des Ministeriums

Die offenen Aufträge erklärte das Innenministerium mit „fachübergreifenden Multiplexvorgängen“, deren Bearbeitungszeit in den nachgeordneten Fachbereichen u. a. von einer zeitigen Befassung in den erstzuständigen Fachbereichen abhängt. Zudem hätten Engpässe und Ausfälle von Laborgeräten oder der Gebäudetechnik zu Verzögerungen geführt. Im Übrigen verwies das Innenministerium auf die Einrichtung einer Arbeitsgruppe im KTI, um geeignete Maßnahmen zur Reduzierung der offenen Aufträge zu erarbeiten.

Die Notwendigkeit zur Schaffung einer bidirektionalen Schnittstelle zwischen dem Asservaten-Managementsystem sowie dem Laborinformations- und Managementsystem für die Analytik sei erkannt worden. Das KTI habe einen entsprechenden Antrag zur Aufnahme in die „Digitalisierungs-Roadmap 2025“ der Hessischen Polizei gestellt. Im Hinblick auf ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem sowie einen sicheren digitalen Gutachtenversand sei das KTI in Prüfungen eingetreten.

Die Weiterentwicklung der fachübergreifenden Digitalisierungsstrategie werde durch das KTI fortgesetzt.

Mit Blick auf das Personal wies das Innenministerium darauf hin, dass gelegentliche Belastungsspitzen in einzelnen Fachbereichen durch unerwartete, längerfristige Ausfälle oder durch ein erhöhtes Kriminalitätsaufkommen entstünden.

Dies zu kompensieren, sei wegen des hohen Spezialisierungsgrads und der verfügbaren Stellen nicht möglich.

17.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des KTI, geeignete Maßnahmen zur Reduzierung der offenen Aufträge zu erarbeiten. Er fordert das Innenministerium auf, die Einrichtung der bidirektionalen Schnittstelle zeitnah sicherzustellen. Die begonnenen Prüfungen zur Einführung eines Dokumentenmanagementsystems sowie eines sicheren digitalen Gutachtenversands erkennt der Rechnungshof ebenso an wie die Weiterentwicklung der fachübergreifenden Digitalisierungsstrategie. Im Ergebnis sollten diese Prüfungen zu Problemlösungen führen. Die personalbezogenen Ausführungen nimmt der Rechnungshof zur Kenntnis, sieht jedoch weiterhin die Notwendigkeit, den Personalbedarf systematisch zu ermitteln und zu dokumentieren.

Einzelplan 04:

Hessisches Ministerium für Kultus, Bildung und Chancen

18 Nassauischer Zentralstudienfonds: Bildungsstiftung neu ausrichten

Einzelplan 04 (Vorwort, Teil A.)

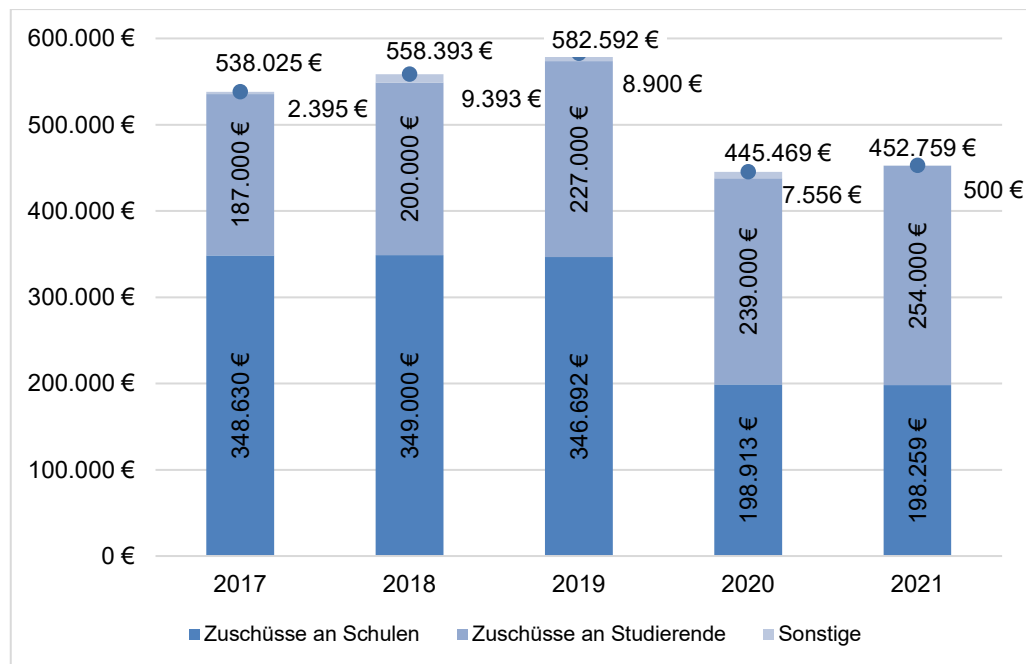
Der Nassauische Zentralstudienfonds (NZF) ist eine seit 1817 bestehende Stiftung zur Förderung der höheren Bildung unter Aufsicht des Kultusministeriums. Das Fördergebiet umfasst das ehemalige Herzogtum Nassau und damit Teile der heutigen Länder Hessen und Rheinland-Pfalz. Gefördert werden Studierende mittels Stipendien und Schulen, die zum Abitur führen. Die Förderungen entsprachen weder der LHO noch den vom NZF gesetzten Anforderungen und waren nicht mehr zeitgemäß. Der Rechnungshof unterbreitete zahlreiche Vorschläge zur Neuausrichtung des Stiftungszwecks.

18.1 Ausgangslage

Der 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 kirchlicher Bildungsfonds und Stiftungen für den öffentlichen Unterricht. Der Wirkungsbereich des NZF ist auf das Gebiet des ehemaligen Herzogtums beschränkt, das Teile der heutigen Länder Hessen und Rheinland-Pfalz umfasst. Die Stiftung wurde umfassend durch den Rechnungshof geprüft. In den Bemerkungen 2023 berichtete er über die Mängel der durch das Kultusministerium ausgeübten Stiftungsaufsicht.

Stiftungszweck ist die Förderung der höheren Bildung. Der Schwerpunkt liegt auf der Vergabe von Stipendien an Studierende und Zuschüssen an Schulen mit gymnasialem Bildungsgang. Im Jahr 2021 förderte der NZF 77 Schulen und vergab insgesamt bis zu 150 Stipendien von 1.000 Euro je Semester an Studierende aller Studienbereiche. Daneben gab es noch zwei weitere Anwendungsbereiche, die aufgrund ihrer geringen finanziellen Bedeutung nicht weiter betrachtet werden.

Abbildung 18-1: Ausgaben für Bildungsmaßnahmen



Die für den Stiftungszweck eingesetzten Mittel des NZF erhöhten sich zunächst von 538.025 Euro im Jahr 2017 auf 582.592 Euro im Jahr 2019. Im Jahr 2020 reduzierten sie sich aufgrund der schlechten Ertragslage deutlich um rd. 137.123 Euro (23,5 Prozent) auf 445.469 Euro und erhöhten sich im Jahr 2021 nur wenig auf 452.759 Euro. Der NZF senkte die Zuschüsse an Schulen, die bereits zwischen 2014 und 2015 von rd. 500.000 Euro auf rd. 350.000 Euro reduziert worden waren, noch einmal um etwa 150.000 Euro auf rd. 198.300 Euro.

18.2 Prüfungsergebnisse

18.2.1 Zuschüsse an Schulen – Zweck der Zuwendung

Die Zuwendungsrichtlinien regeln: „Zweck der Zuschüsse ist, die Schulen bei der Erfüllung ihres Bildungs- und Erziehungsauftrages in besonderem Maße zu unterstützen.“ Dabei sind die Zuschüsse „nicht zu verwenden für die vom Schulträger zu finanzierende Regelausstattung oder um ihn in anderer Weise von seinen Verpflichtungen zu entlasten.“ Was unter der Formulierung „in besonderem Maße“ zu verstehen ist, wurde vom NZF nicht definiert und von den Schulen unterschiedlich ausgelegt. Die Zuschüsse wurden von den Schulen regelmäßig nicht nach den genannten Vorgaben verwendet. So wurden beispielsweise Maßnahmen in der Zuständigkeit des Schulträgers gefördert.

Der Zuwendungszweck ist sehr allgemein gefasst. Er berücksichtigt nicht, dass – anders als im Gründungsjahr der Stiftung – Hessen, Rheinland-Pfalz und die Schulträger beider Länder für die Erfüllung des Bildungs- und Erziehungsauftrags zuständig sind. Mangels Begründung kann der Rechnungshof nicht nachvollziehen, weshalb die Zuwendungsrichtlinien eine Verwendung der NZF-Mittel nur für Landes- und nicht für Schulträgeraufgaben zulassen. Da die Abgrenzung von Schulträger- und Landesaufgaben nicht immer eindeutig ist, erschwert dies die Beachtung der Zuwendungsrichtlinien ebenso wie der unbestimmte Begriff „Regelausstattung“.

Der Rechnungshof empfahl, die Weiterführung der Zuschüsse an Schulen im Hinblick auf einen sinnvollen Mitteleinsatz kritisch zu überprüfen. Sollte der NZF an der Förderung von Schulen festhalten, ist eine aussagekräftige Festlegung des Förderzwecks unverzichtbar, die ihm ermöglicht, die zweckadäquate Verwendung der Fördermittel zu prüfen.

18.2.2 Zuschüsse an Schulen – Fördervoraussetzung und Mittelverteilung

Als Voraussetzung für die Förderung von Schulen legten die Zuwendungsrichtlinien des NZF fest, dass an ihnen die allgemeine Hochschulreife (Abitur) erreicht werden kann. Von den 77 geförderten Schulen verfügten 28 (36 Prozent) im Schuljahr 2021/22 nicht über eine Sekundarstufe II, so dass an ihnen die allgemeine Hochschulreife nicht erreicht werden konnte.

Abbildung 18-2: Anzahl der geförderten Schulen nach Schulform

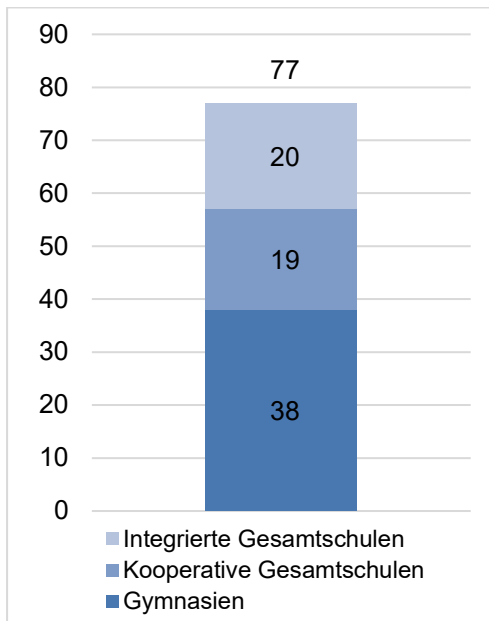
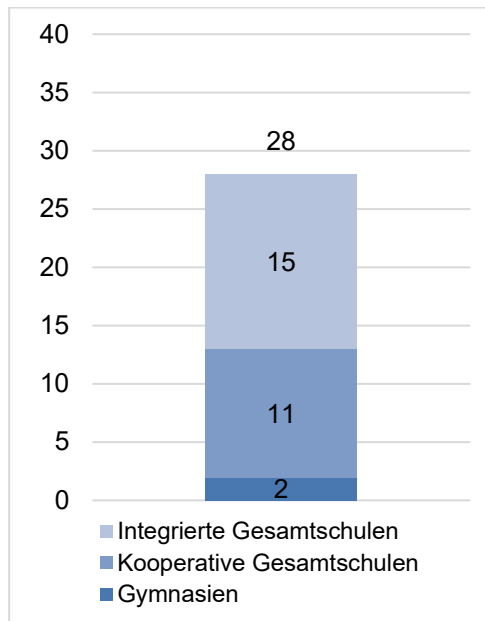


Abbildung 18-3: Anzahl der geförderten Schulen ohne die Möglichkeit, die allgemeine Hochschulreife zu erwerben



Die Fördermittel für eine Schule berechneten sich nach der Anzahl der Schülerinnen und Schüler in gymnasialer Ausbildung. Für die Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I an den 20 Integrierten Gesamtschulen (IGS) ließ sich die Zugehörigkeit zur gymnasialen Ausbildung nicht ermitteln, weil sie gemeinsam unterrichtet wurden. Im Ergebnis berücksichtigte der NZF alle Schülerinnen und Schüler an IGS bei der Verteilung der Fördermittel mit der Folge, dass die IGS höhere Zuschüsse erhielten und die anderen Schulen dementsprechend weniger.

Der Rechnungshof äußerte die Erwartung, dass die Fördervoraussetzung „Erwerb der allgemeinen Hochschulreife“ eingehalten wird. Er empfahl, eine einheitliche Berechnungsgrundlage für alle Schulformen festzulegen, z. B. die Förderung anhand der Schülerzahlen der Sekundarstufe II zu verteilen.

18.2.3 Stipendien an Studierende – Zweck

Im Schuledikt von 1817 wurde der Stifterwille festgeschrieben. Demnach sollen bedürftige und besonders talentvolle Studierende durch ein Stipendium gefördert werden, die einen Bezug zum ehemaligen Herzogtum haben. Weder das Schuledikt, die Stiftungssatzung noch die Richtlinien enthalten konkrete

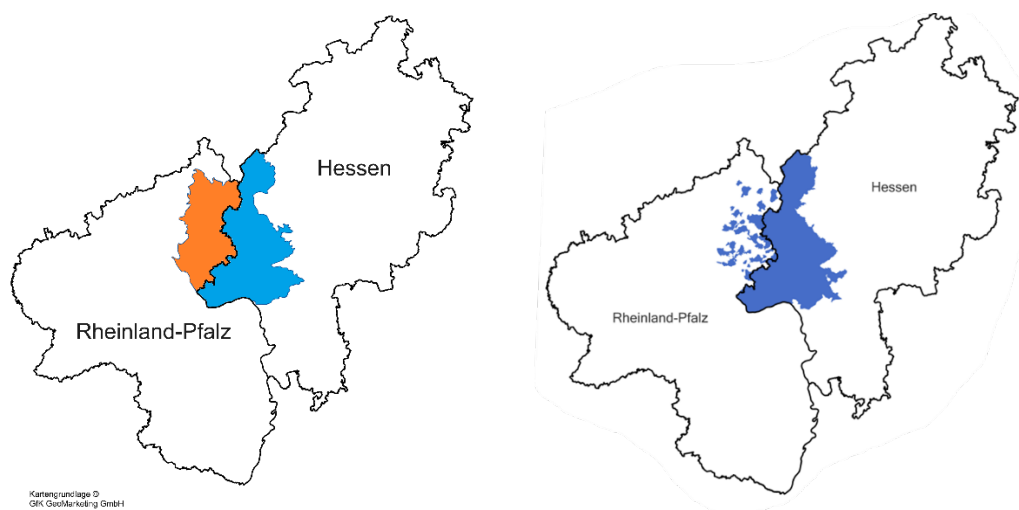
Regelungen über den Zweck des Stipendiums und welche Erleichterungen die Studierenden durch das Stipendium erhalten sollen.

Stipendien können den Zweck verfolgen, Studierende bei der Bestreitung ihres Lebensunterhalts zu unterstützen oder ihnen die Anschaffung besonderer Lernmaterialien zu ermöglichen. Welchen Zweck das Stipendium des NZF verfolgt, wurde nicht ausreichend definiert. Damit kann nicht nachvollzogen werden, ob der Stifterwille durch die Stipendien umgesetzt werden kann oder ob die Kriterien für ihre Vergabe anzupassen sind. Der Rechnungshof empfahl, den Verwendungszweck in den Zuwendungsrichtlinien zu konkretisieren.

18.2.4 Stipendien an Studierende – Bezug zum Herzogtum Nassau

Um ein Stipendium erhalten zu können, mussten Bewerberinnen und Bewerber im Gebiet des ehemaligen Herzogtums geboren sein. Als Entscheidungsgrundlage diente der Geburtsort, der mit einer vom NZF gefertigten Aufstellung von Städten und Gemeinden abgeglichen wurde. Die Aufstellung war fehlerhaft.

Abbildung 18-4: Lage des ehemaligen Herzogtums Nassau (links) und fehlerhafte Gebietszuordnung des NZF (rechts)



Für den Nachweis in der Geburtsurkunde war der Ort maßgeblich, in dem die Geburtsstation lag. In den vergangenen Jahren wurden einige im ehemaligen Herzogtum gelegene Geburtsstationen geschlossen, u. a. in Dillenburg (Lahn-Dill-Kreis) und Usingen (Hochtaunuskreis). Nach der Schließung der Geburtsstation in Usingen brachten Frauen aus dem Hochtaunuskreis ihre Kinder meist

in Bad Homburg zur Welt. Bad Homburg gehört nicht zum Bereich des ehemaligen Herzogtums.

Der Rechnungshof wies darauf hin, dass das derzeitige Verfahren, wonach der Geburtsort eine Voraussetzung für das Stipendium ist, fehlerbehaftet und nicht mehr zeitgemäß ist. Er äußerte die Erwartung, dass ein geeigneteres, praktikableres Kriterium verwendet wird. Denkbar wäre, das bisherige Kriterium des Geburtsortes durch den Abschluss an einer nach den Zuwendungsrichtlinien geförderten Schule als Zugangsvoraussetzung zu ersetzen.

18.2.5 Stipendien an Studierende – besonderes Talent

Die Bewerberinnen und Bewerber um ein Stipendium mussten des Weiteren ein besonderes Talent nachweisen. Diese Begabung überprüfte der NZF anhand eines von ihm festgelegten Abiturnoten-Durchschnitts von 2,7. Bezogen auf die in Hessen und Rheinland-Pfalz bestandenen Prüfungen im Jahr 2020 waren rechnerisch 66,4 Prozent der Abiturientinnen und Abiturienten berechtigt, ein Stipendium des NZF zu beantragen.

Der gewählte Notendurchschnitt von 2,7 erscheint dem Rechnungshof als ungeeignet, um Stipendiaten mit besonderem Talent zu finden. Der Rechnungshof empfahl, die Abschlussnote so zu wählen, dass ein besonderes Talent der Bewerberinnen und Bewerber angenommen werden kann. Dies könnte zu einer geringeren Anzahl an Bewerbungen führen und die Verwaltungskosten dementsprechend reduzieren.

18.2.6 Stipendien an Studierende – Anrechenbarkeit auf Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main entschied im Jahr 2008, dass das Stipendium des NZF eine einer Ausbildungsbeihilfe gleichartige Leistung sei. Das NZF-Stipendium habe den Zweck, Studierenden, die im Gebiet des früheren Herzogtums Nassau geboren seien, bei Bedürftigkeit einen Beitrag zur Finanzierung des Studiums zukommen zu lassen. Die Einordnung als Ausbildungsbeihilfe hatte zur Folge, dass das Stipendium auf das BAföG angerechnet werden kann.

Der Rechnungshof wies darauf hin, dass die Anrechnung des Stipendiums auf Leistungen nach dem BAföG dem Zweck des Stipendiums widerspricht,

bedürftige Studierende durch zusätzliche finanzielle Mittel zu unterstützen. Zudem führt die Ausgestaltung des Stipendiums mit Bedürftigkeitsprüfung zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand. Der Rechnungshof regte an zu prüfen, ob eine andere rechtliche Ausgestaltung des Stipendiums möglich ist, die zu einem Wegfall der Anrechnung bei den Leistungen nach dem BAföG führt.

18.2.7 Neuausrichtung des Stiftungszwecks

In den vergangenen 200 Jahren hat sich die Finanzierung des höheren Schulwesens grundlegend geändert: Nicht mehr der NZF und die „Staatskasse“, sondern Hessen und Rheinland-Pfalz in Verbindung mit den Schulträgern sind hierfür grundsätzlich zuständig. Die schlechte Ertragslage des NZF hat die für Förderungen zur Verfügung stehenden Mittel ab dem Jahr 2020 erheblich reduziert. Sie würden noch deutlich stärker sinken, wenn der NZF – wie es den Pflichten einer Stiftung entspricht – seine Verwaltungskosten in Höhe von durchschnittlich etwa 232.000 Euro selbst erwirtschaften und tragen müsste, statt sie von Hessen erstattet zu bekommen. Hinzu kommt, dass bei einer Umfrage des Rechnungshofs 34 Prozent der geförderten Schulen angaben, sie hätten die Anschaffungen und Maßnahmen auch ohne die NZF-Förderung getätigt. Die Umfrage unter den Stipendiaten (Rücklaufquote von 59,3 Prozent) ergab, dass 143 von 144 Studentinnen und Studenten auch ohne das Stipendium studiert hätten.

Der Rechnungshof vermochte in der derzeitigen Ausgestaltung bei keiner der Bildungsmaßnahmen zu erkennen, dass ein erhebliches Interesse des NZF vorlag, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang hätte befriedigt werden können (§ 23 LHO). Unter diesen Umständen hielt er eine Neuausrichtung des Stiftungs- und damit auch des Förderzwecks für unumgänglich. Dabei sollte berücksichtigt werden, was das Anliegen des Herzogs in der heutigen Zeit gewesen wäre.

18.3 Stellungnahme des Ministeriums und der Stiftung

Das Ministerium hat auf eine Stellungnahme verzichtet. Der NZF teilte bezüglich des Zwecks der Zuschüsse an Schulen die Auffassung des Rechnungshofs nach einer Reformierung des Systems. Der Ausschluss von Zuwendungen für Schulträgeraufgaben sei bei Schaffung der Zuwendungsrichtlinien als jahrzehntelanger Status quo übernommen worden. Hintergrund könne die Befürchtung

gewesen sein, dass mit der Förderung kein Effekt erzielt werden könne, wenn die Maßnahme auch ansonsten vom Schulträger ohnehin durchgeführt worden wäre. Der NZF habe dem Kultusministerium die Umstellung der Schulförderung auf eine institutionelle Förderung empfohlen und befinde sich hierzu mit ihm im Austausch. Aus Sicht des NZF wäre eine institutionelle Förderung besser geeignet, der Problematik einer mangelnden Zielgenauigkeit der Fördermittel zu begegnen, weil die Schulträger als Zuwendungsempfänger einen passgenaueren Einsatz der Mittel in ihrem Schulamtsbezirk steuern könnten. Zudem würde durch das mögliche Entfallen von Verwendungsnachweisen der für die Stiftung anfallende Verwaltungsaufwand erheblich reduziert.

Zur Anzahl der geförderten Schulen teilte der NZF mit, die Frage der grundsätzlich förderberechtigten Schulen werde neu geprüft. Inwieweit die Formulierung der Zuwendungsrichtlinien „Schule ..., an der die allgemeine Hochschulreife erlangt werden kann“ noch Schulen miteinbeziehen könne, die keine Sekundarstufe II anbieten, die Sekundarstufe I aber in der Qualität eines Gymnasiums und nachfolgender Kooperation mit Schulen mit Sekundarstufe II anbieten und damit auch eine allgemeinbildende höhere Bildung vermitteln, sei tatsächlich fraglich. Die Zuwendungsrichtlinien könnten in diesem Punkt angepasst und konkretisiert werden.

Zu den für die Mittelverteilung zugrunde gelegten Schülerzahlen führte der NZF aus, dass eine adäquate Quote, um auch Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I zu berücksichtigen, schwierig zu ermitteln sei. Aus diesem Grund werde seit dem Jahr 2023 bei einer IGS ohne Sekundarstufe II der Mindestbetrag von 1.700 Euro ausgezahlt.

Der NZF sah keine Notwendigkeit, die Zweckbestimmung des Stipendiums besonders zu definieren. Das Stipendium diene der finanziellen Unterstützung des Stipendiaten, ohne eine vollständige wirtschaftliche Sicherung gewährleisten zu können. Er dürfe die Mittel nach Wahl zur Unterstützung seiner Lebenshaltung und/oder zum Kauf von Lernmaterialien verwenden.

Des Weiteren sagte der NZF zu, die Zuordnung von Städten und Gemeinden zum ehemaligen Herzogtum in seiner Aufstellung zu überprüfen und zu aktualisieren. Der Wechsel vom Kriterium „Geburtsort“ zum „Schulabschluss an einer geförderten Schule“ sei überlegenswert. Der NZF überprüfe, wie der über 200

Jahre alte Stifterwille erhalten und möglichst passgenau auf die heutige Situation übertragen werden könne. Erste Entwürfe gingen in die Richtung, dass die im ehemaligen Herzogtum Nassau gelegenen Schulen mit gymnasialem Bildungsgang bei der Auswahl für ein Stipendium geeigneter Schulabgängerinnen und Schulabgänger stärker einbezogen werden.

Der NZF erklärte, den Mindestnotendurchschnitt von 2,7 als Ausschlusskriterium beibehalten zu wollen. Der Notendurchschnitt sei bewusst nicht zu niedrig angesetzt, da gerade Armut oftmals zu Bildungsnachteilen führe und der Bedürftige nach dem Stifterwillen besonders förderungsbedürftig sei.

Das Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main hielt der NZF nach einer Änderung der gesetzlichen Bestimmung zur Anrechnung von Einkommen auf BAföG-Leistungen nicht mehr für einschlägig. Auf die Entscheidung der BAföG-Bewilligungsstelle habe die Stiftungsverwaltung keinen Einfluss.

Die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Förderung von Schulen und Stipendiaten ohne erhebliches Interesse für die Stiftung sei, teilte der NZF nicht. Nach seiner Auffassung waren die Förderungen von zum Teil erheblicher Bedeutung. Jedoch sehe der NZF auch die Notwendigkeit einer kontinuierlichen Anpassung und den Einsatz von Stiftungsmitteln dort, wo diese den größten Nutzen erbringen.

Im Hinblick auf die vom Buchungskreis des Regierungspräsidiums Darmstadt getragenen Verwaltungskosten teilte der NZF mit, dass er es in Anbetracht der Rückflüsse der Stiftung für möglich halte, diese Verwaltungskosten künftig selbst zu tragen.

18.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die vom NZF angekündigte grundsätzliche Überprüfung der Gewährung von Zuschüssen an Schulen und die angekündigte Neudefinition der förderberechtigten Schulen. Zu den Überlegungen, die Schulförderung auf eine institutionelle Förderung umzustellen, gibt er zu bedenken, dass er eine Zweckbestimmung für die Verwendung der Fördermittel für notwendig hält. Um Einfluss auf die Mittelverwendung nehmen zu können, sollte der NZF die Zuschüsse weiterhin nach den Vorgaben der Projektförderung

vergeben. Hierfür könnten auch zuwendungsrechtliche Verfahrensvereinfachungen genutzt werden.

Der Rechnungshof hält es nicht für sachgerecht, für eine IGS ohne Sekundarstufe II vom üblichen Berechnungsverfahren abzuweichen und ihr den Mindestbetrag zu gewähren. Zur Vereinfachung des Verfahrens und zur Reduzierung der Verwaltungskosten des NZF regt er noch einmal an, nur noch Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe II zu berücksichtigen.

Der NZF hat die Vorgaben der LHO zu beachten, wonach eine Zuwendung einen bestimmten Zweck verfolgen und der Erfolg der Maßnahme messbar sein soll. Außerdem muss ein übergeordnetes Interesse des Zuwendungsgebers bestehen. Der Rechnungshof hält weiter an seiner Auffassung fest und empfiehlt, den Zuwendungszweck für Stipendien in die Zuwendungsrichtlinien aufzunehmen.

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Gebietszuordnung in der Aufstellung des NZF aktualisiert und über ein anderes Kriterium als den Geburtsort für eine Zuordnung von Stipendiaten zum Herzogtum nachgedacht werden soll. Des Weiteren sieht er es positiv, dass der NZF seinen Vorschlag aufgreift, Schulen bei der Auswahl der Stipendiaten stärker einzubeziehen. Das bietet ein Potenzial, um ein praktikables und verwaltungsarmes Auswahlverfahren zu etablieren.

Der Rechnungshof bleibt bei der Auffassung, dass der gewählte Notendurchschnitt von 2,7 kein besonderes Talent nachweist und daher höher festgelegt werden sollte. Mit der Durchschnittsnote 2,3 haben die hessischen und rheinland-pfälzischen Abiturientinnen und Abiturienten im Jahr 2024 ihre Abiturprüfungen bestanden. Der Rechnungshof regt an, praxistaugliche und verwaltungsarme Lösungen zu wählen. Beispielsweise könnten die neu festzulegenden förderfähigen Schulen jährlich je eine Abiturientin oder einen Abiturienten für das Stipendium vorschlagen. Damit könnte die Intention des NZF aufgegriffen werden, dass Abiturientinnen und Abiturienten ein Stipendium zugesprochen bekommen, die sonst ggf. nicht studiert hätten, bei denen Lehrkräfte jedoch ein Potenzial sehen.

Der Rechnungshof nimmt die Stellungnahme des NZF bezüglich des Verwaltungsgerichtsurteils zur Kenntnis. Es ist zutreffend, dass sich die Freibeträge vom Einkommen der Auszubildenden geändert haben. Die Regelung, dass

Ausbildungsbeihilfen voll auf den Bedarf angerechnet werden, hat sich bei der Novellierung des BAföG allerdings nicht geändert. Beim Auswahlverfahren des NZF für ein Stipendium spielt auch die Bedürftigkeit der Antragstellenden eine Rolle. Deshalb bleibt der Rechnungshof bei seiner Auffassung und rät, die rechtliche Ausgestaltung des Stipendiums zu überarbeiten, um eine Anrechnung beim BAföG auszuschließen.

Der Rechnungshof begrüßt, dass der NZF die Stiftungsmittel dort einsetzen will, wo sie den größten Nutzen erbringen, und die im Buchungskreis des Regierungspräsidiums Darmstadt anfallenden Verwaltungskosten zu übernehmen beabsichtigt. Allerdings sind in den oben genannten Verwaltungskosten von durchschnittlich 232.000 Euro neben den Kosten des Regierungspräsidiums Darmstadt auch noch die bei HessenForst entstehenden Verwaltungskosten für den landwirtschaftlichen Streubesitz des NZF enthalten. Auch diese sollten künftig vom NZF selbst getragen werden.

19 Begabtenförderung – Wem nützt sie?

Kapitel 04 52

Seit dem Jahr 2017 geht das Land neue Wege in der Begabungs- und Begabtenförderung. Neben intellektuell Hochbegabten sollen auch Leistungsstarke und potenziell besonders Leistungsfähige ab der Einschulung an allen Schulen besser gefördert werden.

Diese neue Förderstrategie erreichte nicht alle Schulen. Die Umsetzung der neuen Förderstrategie legte den Schwerpunkt auf den Wissens- und Erfahrungsaustausch von Schulen zur Begabtenförderung. Die begabten Schülerinnen und Schüler konnten davon zunächst allenfalls mittelbar profitieren. Der Großteil der Ressourcen der Begabtenförderung kam einer Schule zugute, dem landeseigenen Oberstufengymnasium Internatschule Schloss Hansenberg (ISH).

Das Kultusministerium sollte sicherstellen, dass die Begabtenförderung alle begabten Schülerinnen und Schüler erreicht. Die Sonderstellung der ISH sollte geprüft werden.

19.1 Ausgangslage

Die erste PISA-Studie im Jahr 2000 offenbarte erhebliche Defizite im deutschen Bildungssystem. Um die schulischen Leistungen zu verbessern, stand die individuelle Förderung und erstmals auch die Förderung hochbegabter Schülerinnen und Schüler im Fokus. Im Jahr 2002 wurde die Hochbegabtenförderung in das Hessische Schulgesetz aufgenommen. Die Förderung adressierte intellektuell Hochbegabte. Dazu zählten Personen mit einem Intelligenzquotienten von mindestens 130. Dies betraf etwa 2 Prozent der Schülerschaft. Als ein Angebot für Jugendliche dieser Zielgruppe errichtete das Land im Jahr 2003 die ISH, ein Oberstufengymnasium mit Internat in Geisenheim im Rheingau.

Trotz aller Maßnahmen zeigten die nachfolgenden PISA-Studien, dass in Deutschland nur vergleichsweise wenige Jugendliche die höchsten Leistungsgruppen erreichten. Daher beschloss die Kultusministerkonferenz (KMK) im Jahr 2015, die Förderung der leistungsstarken und potenziell besonders leistungsfähigen Schülerinnen und Schüler zu verbessern. Alle Kinder mit hohen

Leistungspotenzialen sollen frühzeitig erkannt und die Entfaltung ihrer Begabung ermöglicht werden. Es geht nicht mehr nur um Kinder mit einem hohen Intelligenzquotienten, sondern auch um Leistungsstarke und potenziell besonders Leistungsfähige. Der erweiterte Begabtenbegriff umfasst 10 bis 15 Prozent der Schülerschaft. Das betrifft bis zu 100.000 Schülerinnen und Schüler in Hessen. Die meisten dieser Kinder und Jugendlichen besuchen reguläre Schulen und altersentsprechende Klassen mit großer Leistungsstreuung. Die Begabtenförderung ist Teil der individuellen Förderung und Auftrag aller Schulen.

19.2 Prüfungsergebnisse

19.2.1 Reichweite

Die Länder Bayern, Sachsen und Hessen vereinbarten im Dezember 2015, bei der Umsetzung der KMK-Förderstrategie enger zusammenzuarbeiten. Acht hessische Gymnasien wurden Kooperationsschulen dieses länderübergreifenden Netzwerks. Im Jahr 2016 startete in Hessen die gemeinsame Initiative von Bund und Ländern „Leistung macht Schule“ (LemaS). In den ersten fünf Jahren sollten 20 Schulen des Primar- und Sekundarbereichs sowie die ISH pädagogische Konzepte entwickeln und erproben. Ziel war es, die Entwicklungsmöglichkeiten leistungsstarker und potenziell besonders leistungsfähiger Schülerinnen und Schüler in Mathematik, Naturwissenschaften, Deutsch und Fremdsprachen zu verbessern. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf den Potenzialen von Kindern und Jugendlichen aus weniger bildungsnahen Elternhäusern sowie auf der Ausgewogenheit der Geschlechter, insbesondere der Mädchen im MINT-Bereich, liegen. Nach fünf Jahren sollten bis zu 70 weitere Schulen in der Transferphase der LemaS-Initiative von den bisher gewonnenen Erfahrungen und Konzepten profitieren.

Im Jahr 2022 begann das Land mit dem Aufbau des Netzwerks „Hessisches Innovations- und Beratungszentrum für Begabungsförderung“ (HIBB). Hier sollten alle im Auftrag des Landes an Begabungs- und Begabtenförderung Beteiligten zusammengeführt werden. Im HIBB hatten die Schulen der Kooperation mit Bayern und Sachsen sowie der LemaS-Initiative die Möglichkeit des Austauschs. Eine wichtige Rolle kam den HIBB-Regionalteams der Staatlichen Schulämter zu, bestehend aus einer qualifizierten Lehrkraft und einer schulpsychologischen Ansprechperson. Die HIBB-Regionalteams sollten die Schulen

in ihrer Entwicklung hin zu einer begabungs- und leistungsfördernden Lernumgebung unterstützen. Dazu bauten sie in allen Schulamtsbezirken regionale Schulnetzwerke auf, in denen Schulen ihre Erfahrungen in der Begabtenförderung einbrachten und Konzepte erarbeiteten. Zudem gab es Fortbildungs- und Beratungsangebote für Schulen und Lehrkräfte.

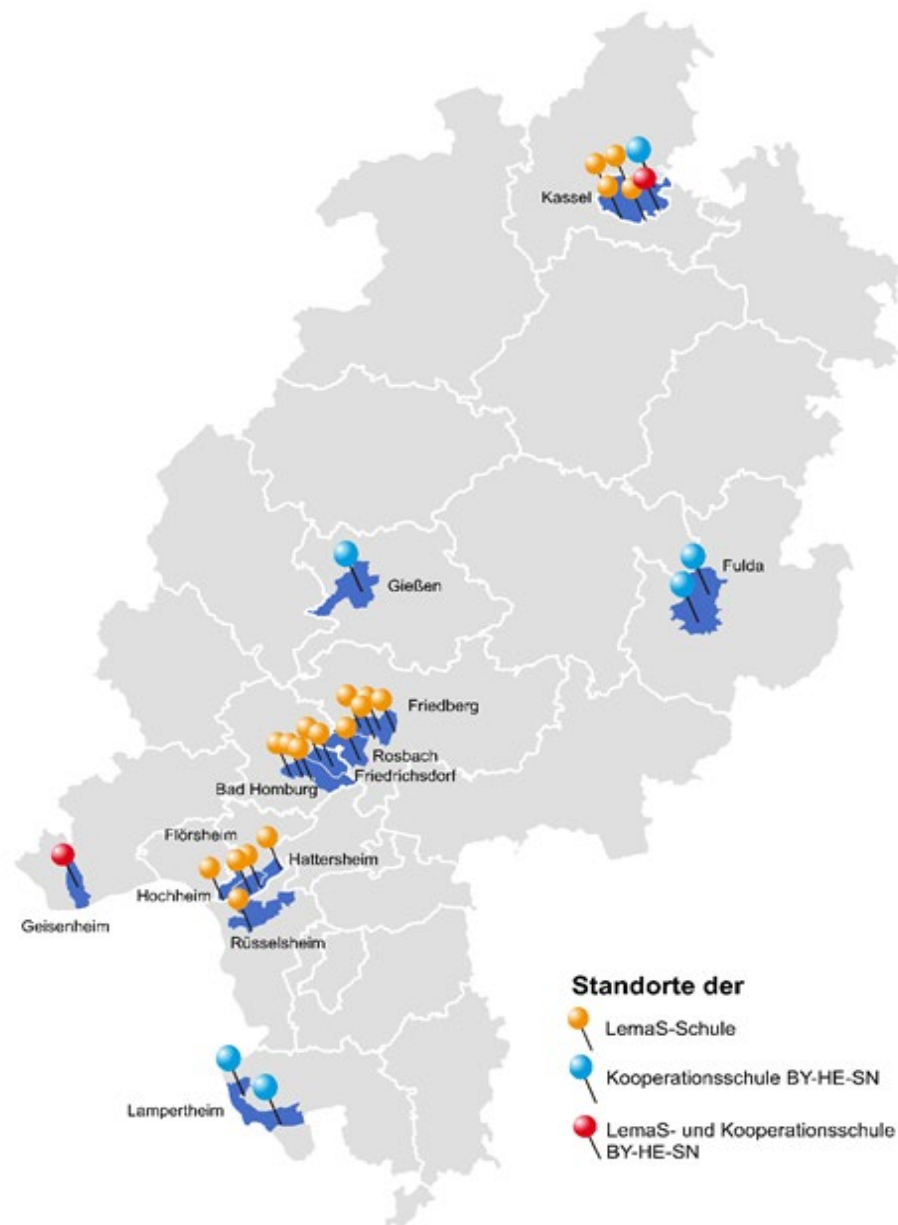
Der Rechnungshof sah die Notwendigkeit des Wissens- und Erfahrungsaustauschs, um die Begabtenförderung weiterzuentwickeln und möglichst viele Schulen einzubeziehen. Er gab aber zu bedenken, dass ein solcher Austausch erhebliche Kapazitäten bei Lehrkräften und Schulpsychologen bindet, Zeit braucht und den begabten Schülerinnen und Schülern zunächst allenfalls mittelbar zugutekommt.

Der Rechnungshof regte an zu untersuchen, mit welchen Fördermaßnahmen und in welchem Umfang das Ziel, den Anteil der Schülerinnen und Schüler mit guten und sehr guten Leistungen in den Bereichen Mathematik, Naturwissenschaften, Deutsch und Fremdsprachen signifikant zu erhöhen, bisher erreicht wurde. Dabei sollte auch die Entwicklung der Schülerinnen und Schüler aus weniger bildungsnahen Elternhäusern, insbesondere mit Migrationshintergrund, und die Entwicklung begabter Mädchen im MINT-Bereich betrachtet werden.

19.2.2 Regionale Umsetzung

Nach der neuen Förderstrategie sollte jede Schule in ihrer Entwicklung zu einer nachhaltigen begabungs- und leistungsfördernden Schul- und Unterrichtskultur unterstützt werden. Im HIBB waren zunächst die ISH und die 26 Schulen der Kooperation mit Bayern und Sachsen und der ersten LemaS-Phase vernetzt, um als Multiplikatorschulen ihre Kenntnisse und Erfahrungen in der Begabtenförderung auszutauschen. Diese Multiplikatorschulen waren auf wenige Schulstandorte konzentriert (vgl. Abbildung 19-1).

Abbildung 19-1: Regionale Verteilung der Multiplikatorschulen im Jahr 2022



Die starke Konzentration auf wenige Schulstandorte schuf eher lokal konzentrierte Kompetenzinseln, als dass Erkenntnisse in die Fläche getragen wurden. Der Rechnungshof empfahl, die regionalen Ansprechpartner besser zu verteilen. Damit sollte sichergestellt werden, dass alle Schulen Zugang zu Möglichkeiten für die Weiterentwicklung ihrer Schul- und Unterrichtskultur erhalten.

19.2.3 Ressourcen

Die Kosten der Begabtenförderung in den Schuljahren 2018/19 bis 2021/22 bezifferte das Kultusministerium auf durchschnittlich 1,03 Mio. Euro pro Schuljahr. Darin enthalten waren insbesondere die Kosten für Beratungs- und

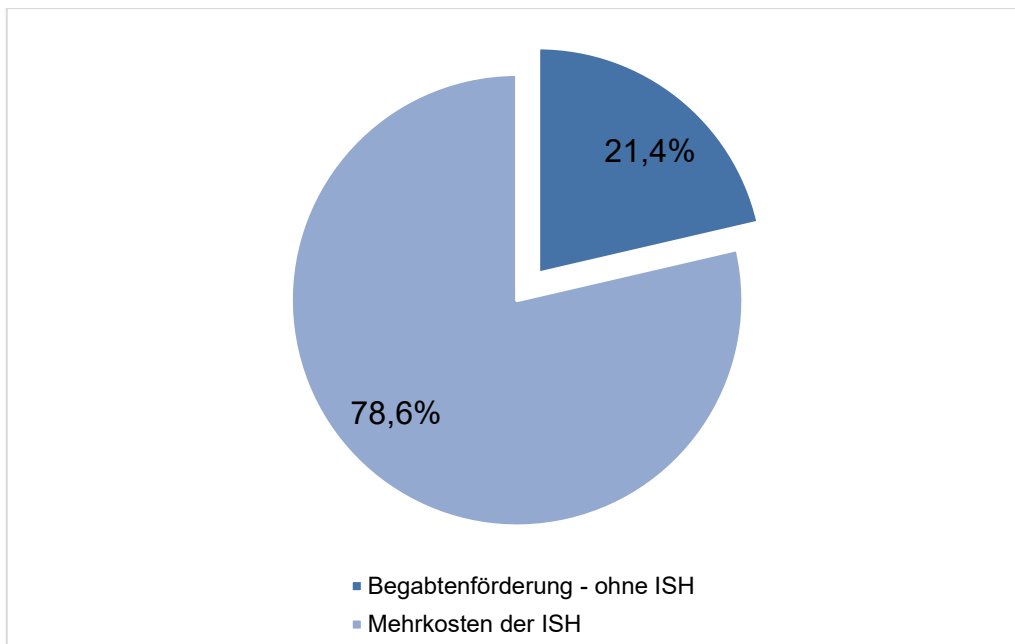
Qualifizierungsmaßnahmen zur Entwicklung einer begabungs- und leistungsfördernden Unterrichts- und Schulkultur sowie Mittel für die Projektschulen der LemaS-Initiative und der Kooperation mit Bayern und Sachsen. Obwohl die ISH Teil des HIBB war und sowohl zu den Kooperationsschulen als auch zu den LemaS-Schulen gehörte, wurde sie bei den Kosten der Begabtenförderung nicht berücksichtigt.

Seit den Anfängen der Hochbegabtenförderung in Hessen nahm die ISH als Oberstufenschule in der Trägerschaft des Landes bis zu 200 besonders begabte und motivierte Jugendliche auf. Diese erhielten ein Lernumfeld mit mehr Unterricht, kleinen Lerngruppen und einer Vielzahl von Angeboten innerhalb und außerhalb des Unterrichts. Die zentralisierte Begabtenförderung im Rheingau erforderte die Unterbringung im Internat.

Ein Schulbesuch an der ISH kostete das Land deutlich mehr als der Besuch einer anderen hessischen Oberstufe. Dies war bedingt durch die Trägerschaft des Landes mit der Verantwortung für die Schul- und Internatsgebäude, die Schulausstattung, die Schulverwaltung und den Internatsbetrieb sowie die höhere Stellenzuweisung für mehr Unterricht und kleinere Klassen. Die Mehrkosten für das spezielle Angebot der ISH beliefen sich in den Schuljahren 2018/19 bis 2021/22 im Durchschnitt auf knapp 3,8 Mio. Euro. Das Kultusministerium ermittelte die Mehrkosten der ISH im Vergleich zu einer anderen hessischen Oberstufenschule bislang nicht.

Würde das Kultusministerium die Mehrkosten der ISH in die Kostenaufstellung der Begabtenförderung des Landes einrechnen, würden sich die Ausgaben für die Begabtenförderung des Landes auf durchschnittlich rd. 4,8 Mio. Euro pro Schuljahr erhöhen. Davon würden auf die ISH mit ihrem besonderen Profil und der Internatsunterbringung knapp 80 Prozent entfallen (vgl. Abbildung 19-2).

Abbildung 19-2: Anteile der Begabtenförderung ohne ISH und der Mehrkosten der ISH an den Gesamtkosten der Begabtenförderung der Schuljahre 2018/19 bis 2021/22



Der Rechnungshof äußerte die Erwartung, dass die Mehrkosten der ISH ermittelt und den Kosten der Begabtenförderung zugerechnet werden, um diese Kosten vollständig und transparent abzubilden. Vor dem Hintergrund der Neuausrichtung mit der erweiterten Begabtenförderung empfahl der Rechnungshof, die Rolle der ISH neu zu bewerten. Knapp 80 Prozent der Ressourcen der Begabtenförderung an nur einer Oberstufenschule mit bis zu 200 Jugendlichen einzusetzen, wirft die Frage nach der Verhältnismäßigkeit des Mitteleinsatzes auf. Die zentralisierte Begabtenförderung an der ISH ist auf der Grundlage der veränderten Förderstrategie zu hinterfragen.

19.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Kultusministerium teilte mit, um den Anteil der Schülerinnen und Schüler mit guten und sehr guten Leistungen signifikant zu erhöhen, seien unterschiedliche mittelbare und unmittelbare Maßnahmen eingeleitet worden. Alle Vorhaben würden auf ihre Wirksamkeit geprüft, evaluiert und bedarfsorientiert angepasst. Damit würden notwendige Voraussetzungen für das Erreichen der angestrebten Effekte überprüft. Eine weitergehende Evaluation sei Gegenstand der wissenschaftlichen Begleitforschung zur Transferphase von LemaS, die Aufschluss über Effekte und Gelingensbedingungen verspreche.

Das Kultusministerium teilte die Einschätzung des Rechnungshofs, dass die LemaS-Schulen und die Schulen der Kooperation mit Bayern und Sachsen aufgrund ihrer regionalen Verteilung nicht allen hessischen Schulen in gleicher Weise als Kompetenzinseln zugänglich seien. Um landesweite Netzwerke von Schulen zur Entwicklung einer begabungsfördernden Schulkultur zu etablieren, habe das Kultusministerium in der Zwischenzeit verschiedene Maßnahmen ergriffen. Dadurch würde die regionale Lage der Einzelschule zunehmend zweitrangig und die überregionale Zusammenarbeit ermöglicht.

Das Kultusministerium betonte, dass die ISH als besonderes schulisches Angebot ein Element der landesweiten Angebote zur Begabungs- und Begabtenförderung darstelle. Die damit verbundenen Mehrkosten kämen allerdings nicht nur den Schülerinnen und Schülern der ISH zugute, sondern auch anderen Schulen, die von den entwickelten Konzepten und Strategien der ISH profitierten. Die Einbeziehung der Mehrkosten der ISH bei den Kosten der Begabtenförderung würde deren Beitrag für die hessenweite Begabtenförderung nicht adäquat abbilden. Das Kultusministerium stehe zu den Mehrwerten, die mit der gemeinsamen Beschulung besonders begabter Schülerinnen und Schüler an einem zentralen Ort verbunden seien. Ziel sei es, andere Schulen noch stärker als bisher von erprobten innovativen Formaten und Erkenntnissen profitieren zu lassen.

19.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Evaluationsvorhaben des Kultusministeriums. Die Kriterien der Evaluation wurden allerdings nicht näher dargestellt. Die Entwicklung der Schülerinnen und Schüler aus weniger bildungsnahen Elternhäusern, insbesondere mit Migrationshintergrund, sowie die Entwicklung der begabten Mädchen im MINT-Bereich sollten besonders beobachtet werden.

Der Rechnungshof bekräftigt seine Empfehlung, auf die regionale Verteilung der Angebote der Begabtenförderung zu achten, um die Chance auf eine Förderung für alle begabten Kinder und Jugendlichen in Hessen zu eröffnen.

An der Auffassung, dass die Mehrkosten für den Besuch der ISH den Kosten der Begabtenförderung zuzurechnen sind, hält der Rechnungshof fest. Auch wenn diese Mehrkosten nicht nur der Schülerschaft der ISH, sondern in Teilen auch der Begabtenförderung an anderen Schulen in Form von Konzepten und

Strategien zugutekommen, bleiben es Kosten der Begabtenförderung, die als solche auszuweisen sind.

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Kultusministerium an der zentralisierten Förderung für bis zu 200 Begabte an der ISH festhält. Diese wesentlich teurere Förderung an einer Schule bindet Ressourcen, an denen andere Begabte in Hessen im Wesentlichen nicht partizipieren. Fraglich ist, ob der mittelbare Nutzen, der aus den Erkenntnissen der ISH für die Begabtenförderung in Hessen erwächst, in einem angemessenen Verhältnis zu den eingesetzten Ressourcen steht.

Einzelplan 05:

Hessisches Ministerium der Justiz und für den Rechtsstaat

20 108.000 offene Verfahren bei den Staatsanwaltschaften – Platz 1 in Deutschland

Kapitel 05 03

Im Zuge gestiegener Neueingänge in den Jahren 2022 und 2023 war bundesweit die Zahl unerledigter Verfahren bei den Staatsanwaltschaften deutlich angewachsen. Zum Jahresende 2023 wies Hessen im Ländervergleich den höchsten Bestand an unerledigten Verfahren mit rd. 108.000 auf.

Für die Staatsanwaltschaften stellte es eine Herausforderung dar, bei dieser Menge in jedem Verfahren dessen Fortgang und die Qualität der Sachbearbeitung zu gewährleisten. Im unterstützenden Sekretariatsbereich führten die Aktenberge zu inakzeptablen Rückständen. Bei den Staatsanwaltschaften Gießen und Darmstadt kam es zu erheblichen Störungen des Geschäftsbetriebs.

Das Justizministerium berechnete den Personalbedarf auf Grundlage des für die deutsche Justiz einheitlich entwickelten Personalbedarfsberechnungssystems PEBB§Y. Die daraus abgeleitete Belastungsquote lag in allen Berufsgruppen deutlich über 100 Prozent. Besonders belastet waren der staatsanwaltliche Dienst und der Sekretariatsbereich mit durchschnittlich rd. 139 Prozent im Jahr 2024.

Die Arbeitssituation im Sekretariatsbereich hatte sich aufgrund permanent hoher Krankenstände, einer hohen Personalfuktuation und des Mangels an geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern in den letzten Jahren besonders verschlechtert.

20.1 Ausgangslage

In Hessen sind neun Staatsanwaltschaften bei den Landgerichten (Darmstadt, Frankfurt am Main, Fulda, Gießen, Hanau, Kassel, Limburg, Marburg, Wiesbaden), die Amtsanwaltschaft Frankfurt am Main sowie die Generalstaatsanwaltschaft beim Oberlandesgericht Frankfurt am Main für die Strafverfolgung

zuständig. Die Generalstaatsanwaltschaft übt als Mittelbehörde die Dienst- und Fachaufsicht über die Staatsanwaltschaften aus. Oberste Dienstbehörde ist das Justizministerium.

Die Leiterinnen und Leiter der Staatsanwaltschaften wiesen im Mai 2024 in einem Schreiben an das Justizministerium eindringlich auf die Belastungssituation in ihren Behörden hin.

20.2 Prüfungsergebnisse

20.2.1 Bundesweit immer mehr offene Verfahren, Hessen führt Statistik an

Nach der bundeseinheitlichen Statistik verzeichneten die Staatsanwaltschaften in Deutschland im Betrachtungszeitraum mehr Neueingänge als Erledigungen. Deshalb wuchs die Zahl offener Verfahren in Deutschland auf rd. 924.000 an. Hessen hatte hieran einen Anteil von knapp 108.000 Verfahren.

Tabelle 20-1: Entwicklung offener Verfahren

Jahr	Hessen	Deutschland
2014	65.783	644.330
2015	71.409	671.312
2016	72.708	697.225
2017	71.320	723.510
2018	71.835	701.852
2019	75.056	729.848
2020	71.795	709.367
2021	82.028	740.124
2022	96.675	856.995
2023	107.836	923.452
2024	107.901	k. A.
Veränderung in %	+ 64,0	+ 43,3

Hessen wies im Ländervergleich die meisten offenen Verfahren aus. Legt man hierzu die Anzahl der jährlichen Neuzugänge zugrunde, führten die hessischen Staatsanwaltschaften mehr als doppelt so viele noch nicht erledigte Verfahren wie die Staatsanwaltschaften in Bayern.

Tabelle 20-2: Prozentualer Anteil der offenen Verfahren im Verhältnis zu den jährlichen Neueingängen im Ländervergleich

Land	2014	2020	2021	2022	2023
Baden-Württemberg	12,0	11,3	12,5	13,4	13,3
Bayern	9,6	10,3	11,3	11,9	11,5
Berlin	13,6	14,8	14,5	15,1	14,7
Brandenburg	19,2	20,6	20,6	23,6	23,6
Bremen	17,2	19,9	16,3	20,4	21,2
Hamburg	13,1	18,5	15,5	19,1	21,9
Hessen	18,3	18,5	20,9	23,7	25,0
Mecklenburg-Vorpommern	14,9	15,6	16,6	18,5	18,1
Niedersachsen	16,4	11,7	12,5	12,7	13,0
Nordrhein-Westfalen	12,7	15,6	16,9	18,2	19,0
Rheinland-Pfalz	10,9	10,7	12,0	12,8	12,1
Saarland	18,5	14,7	17,0	17,7	17,8
Sachsen	13,5	13,7	13,3	15,7	15,8
Sachsen-Anhalt	14,0	16,2	16,0	16,9	13,5
Schleswig-Holstein	16,7	15,0	16,6	18,2	16,0
Thüringen	16,8	16,4	17,4	19,9	21,0
Deutschland	13,7	14,3	15,1	16,4	16,6

Die unerledigten Bestände führten dazu, dass die Dezernentinnen und Dezernenten immer mehr laufende Verfahren zu bearbeiten hatten. Diese Menge stellte eine wachsende Herausforderung dar, um die Qualität der Ermittlungsarbeit, die rechtliche Würdigung und die notwendige Fokussierung auf eine schlüssige und sorgfältig erstellte Anklageschrift zu gewährleisten. Die statistischen Auswertungen zeigten, dass einerseits die Verfahrensdauer der Ermittlungsverfahren ab Eingang bei der Staatsanwaltschaft zunahm und andererseits der Anteil von Anklagen an den Erledigungen rückläufig war. Im Sekretariatsbereich waren gegenüber 2014 (rd. 66.000 laufende Ermittlungsverfahren) in 2024 rd. 42.000 Akten zusätzlich im aktuellen Bestand zu verwalten. Dies erhöhte den Aufwand deutlich.

Der im bundesweiten Vergleich höchste Bestand an unerledigten Verfahren sollte nach Empfehlung des Rechnungshofs die dienstaufsichtsführende Generalstaatsanwaltschaft veranlassen, die Staatsanwaltschaften hinsichtlich ihrer Verfahrens- und Organisationseffizienz zu untersuchen und ggfs. stärker zu unterstützen.

20.2.2 Personalverstärkungen nicht ausreichend, Sekretariate besonders vernachlässigt

Der Personalbestand der Staatsanwaltschaften stieg in den vergangenen zehn Jahren zwar im Gesamten, allerdings mit Blick auf die einzelnen Dienste in unterschiedlichem Maße. Im staatsanwaltlichen Dienst betrug der Zuwachs rd. 29 Prozent, im amtsanwaltlichen Dienst rd. 18 Prozent und im Sekretariats- und Unterstützungsdienst knapp 5 Prozent. Die Personalverstärkungen reichten nach den Ergebnissen des für die deutsche Justiz einheitlich entwickelten Personalberechnungssystems PEBB\$Y nicht aus, um den Mehrbedarf aus gestiegenen Fallzahlen und komplexer gewordenen Verfahren auszugleichen. Hinzu kam, dass die durchschnittliche Jahresarbeitszeit infolge zunehmender Abwesenheitszeiten in allen Diensten rückläufig war. Dies führte dazu, dass sich die durchschnittliche personelle Unterdeckung 2024 gegenüber 2014 (46 Vollzeitäquivalente) um 223 auf 269 Vollzeitäquivalente erhöhte und die Belastung insbesondere im staatsanwaltlichen Dienst und Sekretariats- und Unterstützungsdienst deutlich anstieg.

Für den Unterstützungsdienst kam als zusätzlicher Belastungsfaktor hinzu, dass sich das Verhältnis zwischen Entscheidern und Sekretariatskräften (Personalservicequote) deutlich verschlechtert hatte. 2014 standen durchschnittlich 1,25 Vollzeitäquivalente an Sekretariatskräften für jeden Dezernenten zur Verfügung. 2024 lag dieses Verhältnis mit 1,04 Vollzeitäquivalenten um rd. 17 Prozent niedriger. Für die von den Dezernentinnen und Dezernenten getroffenen Entscheidungen und Verfügungen in den tendenziell umfangreicher und komplexer gewordenen Verfahren standen immer weniger Sekretariatskräfte zur Verfügung.

Der Rechnungshof hatte im Sinne eines kurzfristig wirksamen Belastungsausgleichs angeregt, zu prüfen, ob durch weniger belastete Bereiche der Justiz Beiträge geleistet werden können. Im Interesse eines bestmöglichen Ablaufs der aufgabenübergreifenden Gesamtprozesse und der Aufarbeitung der erheblichen Rückstände im Sekretariatsbereich sollte auf ein stimmiges Verhältnis zwischen Entscheidungs- und Sekretariatsebene geachtet werden.

20.2.3 Rückstände und Vakanzen, stockender Geschäftsbetrieb

Bei den Staatsanwaltschaften Gießen und Darmstadt war der Geschäftsbetrieb infolge immenser Rückstände in einzelnen Sekretariaten nachhaltig gestört. In

Gießen mussten zeitweise erhebliche Aktenmengen auf den Fluren und in den Treppenhäusern gelagert werden.

Abbildung 20-1: Aktenlagerung bei der Staatsanwaltschaft Gießen



Bei der Staatsanwaltschaft Darmstadt herrschten in mindestens zehn der eingerichteten 16 Sekretariate so große Rückstände und personelle Vakanzen, dass dort ein regulärer Geschäftsbetrieb nicht mehr gegeben war.

Nach Auffassung des Rechnungshofs bedurfte es zur Wiederherstellung eines geordneten Geschäftsbetriebs bei den genannten Staatsanwaltschaften sofortigen Handelns auf Grundlage eines nachhaltig angelegten Konzepts unter Mitwirkung der Generalstaatsanwaltschaft.

20.2.4 Strukturelle Probleme im Sekretariatsbereich

Im Juni 2023 hatte die Generalstaatsanwaltschaft aufgrund der zunehmenden Verschlechterung der Arbeitssituation im Sekretariatsbereich die Einrichtung einer behördenübergreifenden Arbeitsgruppe „Sekretariate“ initiiert. Ziel war es, ein Konzept insbesondere gegen die bereits hohen und weiter steigenden Krankenstände, die hohe Personalfuktuation und den Mangel an geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern zu erarbeiten. Die Erhebungen des Rechnungshofs in 2025 zeigten, dass sich die Arbeitssituation seitdem manifestiert oder sogar

weiter verschlechtert hatte. So hatten sich die noch abzuarbeitenden Akten der Sekretariate der Staatsanwaltschaft Darmstadt von 6.300 in 2022 auf rd. 21.000 in 2025 erhöht. Hinzu kam, dass die Staatsanwaltschaft Darmstadt zusätzlich die Einführung der eAkte als weitere wichtige Aufgabe zu bewältigen hatte, ohne dass für den zusätzlichen Aufwand ein personeller Ausgleich erfolgte.

Der Rechnungshof hatte u. a. empfohlen, die Ausbildungskapazitäten für den mittleren Dienst und der Justizfachangestellten zügig für die Bedarfe der Staatsanwaltschaften auszuschöpfen bzw. auszuweiten.

20.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Justizministerium teilte im Hinblick auf die länderübergreifende Betrachtung der unerledigten Verfahren und der Verfahrensdauern mit, dass eine rein arithmetische Betrachtungsweise die vielschichtigen Hintergründe und regionalen Spezifika nur unzureichend wiedergebe. Einige der Ursachen für die höhere Zahl unerledigter Ermittlungsverfahren und die längeren Verfahrensdauern in Hessen seien dessen geografische Lage als Durchreiseland mit einer hohen Autobahndichte, der Flughafen Frankfurt am Main als größtes Luftdrehkreuz Deutschlands und der Wirtschafts- und Bankenstandort Frankfurt am Main. Diese Besonderheiten führten zu einer erhöhten Belastung mit komplexen Kriminalitätsformen insbesondere mit Auslandsbezug.

Zur Belastung teilte das Justizministerium mit, dass im Sinne der Empfehlung des Rechnungshofs Binnenverschiebungen vorgenommen wurden. Dabei werde ein angemessenes Verhältnis zwischen dem staatsanwaltlichen Dienst und dem Sekretariatsbereich im Blick behalten. Freie Stellen im mittleren Dienst und Schreibdienst der weniger belasteten Fachgerichtsbarkeiten würden u. a. zur Finanzierung von Ersatzkräften im staatsanwaltlichen Bereich verwendet. Zudem würden Aushilfen für Archivarbeiten und Neueintragungen befristet beschäftigt sowie Referendare als sog. Justizassistenzen eingesetzt.

Im Hinblick auf die Nachwuchsgewinnung kündigte das Justizministerium an, dass die Anstrengungen um eine Ausweitung der Ausbildungskapazitäten fortgeführt werden. So werde derzeit geprüft, ob zur Attraktivitätssteigerung der Ausbildung die fachtheoretischen Abschnitte des Vorbereitungsdienstes für den allgemeinen Justizdienst neben dem Studienzentrum Rotenburg an der Fulda

auch an einem zweiten Standort im Rhein-Main-Gebiet angeboten werden könnten.

Zum Geschäftsbetrieb bei den Staatsanwaltschaften Gießen und Darmstadt teilte das Ministerium in einem ergänzenden Sachstandsbericht mit, dass zumindest bei der Staatsanwaltschaft Gießen zwischenzeitlich eine deutliche Verbesserung erreicht worden sei. Der Umfang der in den Fluren zwischengelagerten Akten habe sich reduziert.

20.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof vermag den Einfluss der genannten Faktoren auf die hohe Anzahl offener Verfahren nicht im Detail zu bewerten. Ähnliche oder andere Faktoren mögen ebenfalls belastenden Einfluss auf die von Staatsanwaltschaften insbesondere der besser platzierten Länder Bayern, Nordrhein-Westfalen oder der Stadtstaaten geführten Verfahren haben. Die Ergebnisse der bundeseinheitlich geführten Statistik sollten Anlass geben, sowohl im Vergleich unter den Ländern als auch unter den hessischen Staatsanwaltschaften, die Organisations- und Verfahrenseffizienz hinsichtlich bestehender Verbesserungspotenziale zu prüfen.

Der Rechnungshof begrüßt im Übrigen, dass das Justizministerium die Empfehlungen aufgegriffen hat und im Weiteren umsetzen will.

21 Präsidialamtsgerichte: Bürgerinnen und Bürger brauchen mancherorts viel Geduld

Kapitel 05 04

Bei allen sechs Präsidialamtsgerichten bestanden in mindestens einer der untersuchten Abteilungen Arbeitsrückstände in größerem Umfang.

Die hohen Arbeitsrückstände und langen Erledigungszeiten beim Amtsgericht Offenbach waren seit 2019 wiederholt Thema im Rechtsausschuss des Landtags und in der Presse. Die Rückstände entstanden auch, weil die Führungskräfte den Geschäftsbetrieb nicht ausreichend überwachten. Diese wussten nicht, wie viele offene Anträge vorlagen und wie lange es dauerte, einen Erbschein zu erteilen oder eine Eintragung im Grundbuch vorzunehmen. Dabei lagen die notwendigen Informationen in der elektronischen Datenverarbeitung vor. Diese müssen zu Steuerungszwecken genutzt werden.

Beim Grundbuchamt des Amtsgerichts Darmstadt waren 1.500 Akten nicht bearbeitet, obwohl mehr Personal eingesetzt wurde, als die Bedarfsberechnung auswies. Beim Nachlassgericht war es nicht besser. Dort wurde jedoch weniger Personal eingesetzt, als die Bedarfsermittlung vorsah. Damit sich die Probleme des Amtsgerichts Offenbach nicht bei dem Amtsgericht Darmstadt wiederholen, sollte das Oberlandesgericht Frankfurt am Main bei der Verbesserung der Arbeitsabläufe unterstützen.

Das Amtsgericht Darmstadt führte bei sich seit 2018 keine kleinen Innenrevisionen durch, obwohl dies alle zwei Jahre vorgeschrieben ist. Das sollte dringend nachgeholt werden, weil so ein ordnungsgemäßer Geschäftsbetrieb überwacht werden kann.

21.1 Ausgangslage

Mindestens seit dem Jahr 2019 gab es Beschwerden über lange Verfahrensdauern bei dem Amtsgericht Offenbach. Besonders betroffen waren die Abteilungen für Grundbuch-, Nachlass-, Zwangsvollstreckungs- und Betreuungssachen. Das Oberlandesgericht Frankfurt am Main veranlasste 2021 Prüfungen der betroffenen Abteilungen. Daneben bewirkte es die personelle Unterstützung durch andere Amtsgerichte.

Der Rechnungshof hatte die Entwicklung der Aufgabenerledigung in den genannten Abteilungen beim Amtsgericht Offenbach geprüft. Hierzu hatte er vergleichend die Arbeitssituation bei den anderen Präsidialamtsgerichten in Frankfurt am Main, Darmstadt, Wiesbaden, Kassel und Gießen erhoben. Präsidialamtsgerichte sind Amtsgerichte, die aufgrund ihrer Größe und Bedeutung direkt der Dienstaufsicht des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main unterstehen. Sie werden geleitet von einer Präsidentin oder einem Präsidenten. Andere Amtsgerichte unterstehen zunächst der Dienstaufsicht eines Landgerichts und werden geleitet von einer Direktorin oder einem Direktor.

21.2 Prüfungsergebnisse

21.2.1 Amtsgericht Offenbach: Geschäftsbetrieb nicht im Blick

Für viele Angelegenheiten der betroffenen Abteilungen gab es keine statistische Auswertung von unerledigten Anträgen und Erledigungszeiten. Deshalb war nicht bekannt, wie lange es durchschnittlich dauerte, einen Erbschein zu erteilen, Löhne oder Konten zu pfänden, Eintragungen im Grundbuch vorzunehmen oder Betreuern ihre Vergütung auszuzahlen. Um festzustellen, wie sich der Bestand an unerledigten Anträgen entwickelte, mussten Akten in aufwändiger Weise manuell gezählt werden. Dabei waren die notwendigen Informationen in der elektronischen Datenverarbeitung enthalten.

Die Arbeitsrückstände stiegen mit Schwankungen seit 2014 insgesamt an. Dies wurde dadurch begünstigt, dass es bis Oktober 2021 keine regelmäßigen Erhebungen und Rückmeldungen über die Bearbeitungsstände gegeben hatte. So konnten sich unzählige nicht vorgelegte Schriftstücke ansammeln, ehe organisatorisch und personell reagiert wurde. Ebenso wenig bestand ein regelmäßiges Berichts- und Informationssystem zwischen den Führungsebenen und den Mitarbeitenden.

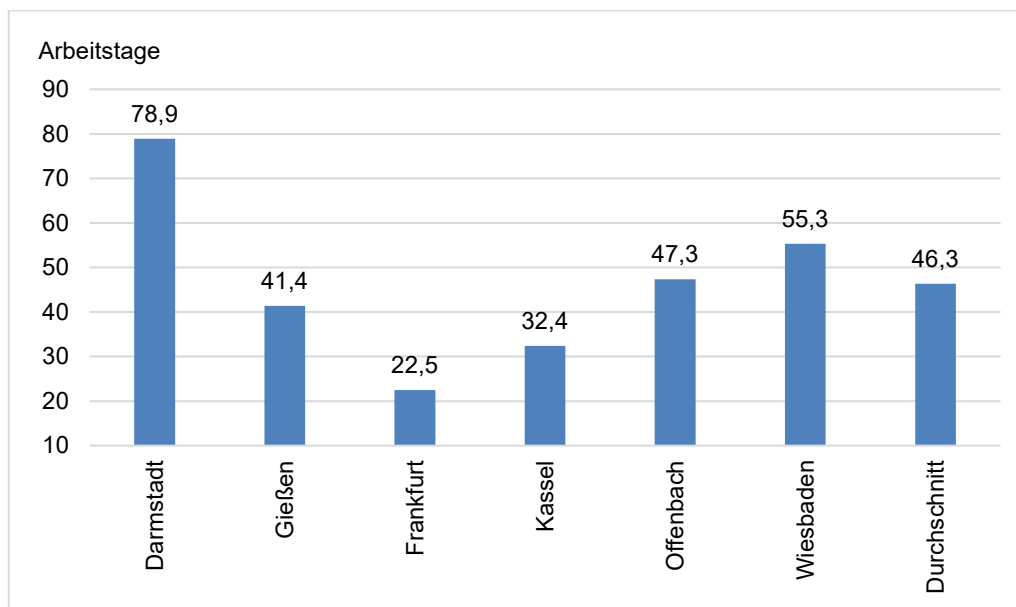
Der Rechnungshof erwartete, dass der Geschäftsbetrieb besser überwacht wird. Er regte an, die in den Fachverfahren enthaltenen Daten zur Steuerung zu nutzen, um einer negativen Entwicklung frühzeitig entgegenzuwirken.

21.2.2 Arbeitsrückstände auch bei anderen Amtsgerichten

Alle Präsidialamtsgerichte meldeten in mindestens einer der untersuchten Abteilungen erhebliche Rückstände. So häuften sich unerledigte Anträge in Betreuungssachen bei den Amtsgerichten Wiesbaden, Kassel und Frankfurt am Main, nicht bearbeitete Anträge zum Schutz von privaten Gläubigern bei den Amtsgerichten Wiesbaden und Offenbach.

In Grundbuchsachen verzeichnete das Amtsgericht Darmstadt mit rd. 1.500 unbearbeiteten Anträgen mehr Rückstände als die anderen Gerichte zusammen. Dabei waren dort seit dem Jahr 2022 durchschnittlich zwei Kräfte mehr eingesetzt, als nach der Bedarfsberechnung erforderlich gewesen wären. Die hohen Rückstände wirkten sich auf die Bearbeitungszeiten aus. Die folgende Grafik zeigt die durchschnittliche Erledigungszeit bei den Amtsgerichten für einen Antrag auf Eigentumsumschreibung im Jahr 2023:

Abbildung 21-1: Durchschnittliche Erledigungszeit für Eigentumsumschreibungen



Bei dem Amtsgericht Darmstadt mussten die Bürgerinnen und Bürger durchschnittlich rd. vier Monate auf die Erledigung ihres Antrags warten.

Der Rechnungshof erwartete, dass die Ursachen für die erheblichen Verzögerungen beseitigt und die Rückstände auf Grundlage eines strukturierten Abarbeitungsplanes dauerhaft abgebaut werden.

Von Rückständen in Nachlassangelegenheiten waren besonders die Amtsgerichte in Wiesbaden, Frankfurt am Main und Darmstadt betroffen. Der höchste Bestand an unerledigten Anträgen wurde bei den Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern des Amtsgerichts Darmstadt mit rd. 1.400 Fällen gezählt. Hinzu kamen rd. 2.500 Posteingänge, die ihnen noch nicht vorgelegt waren. Dort wurde jedoch weniger Personal eingesetzt, als die Bedarfsermittlung vorsah.

Der Rechnungshof erwartete, dass das Oberlandesgericht die Abläufe beim Nachlassgericht Darmstadt untersuchen solle und auf Grundlage eines Konzepts die Abarbeitung der Rückstände und den Fortgang eng begleitet.

21.2.3 Unterlassene Revisionsprüfungen

Das Amtsgericht Darmstadt führte seit dem Jahr 2018 keine kleinen Innenrevisionen durch, obwohl diese internen Prüfungen im normierten zweijährigen Rhythmus zu erledigen waren. Die Innenrevision ist grundlegend, weil sie unabhängige Prüfungs-, Kontroll- und Beratungsfunktionen wahrnimmt. Sie hat zum Ziel, einen ordnungsgemäßen Geschäftsablauf zu gewährleisten und das Korruptionsrisiko zu senken. Sie soll mit ihren Feststellungen und Empfehlungen dazu beitragen, die Funktionsfähigkeit, die Qualität, die Effektivität und die Effizienz der Gerichte nachhaltig zu verbessern.

Der Rechnungshof erwartete, dass die Prüfungen zügig nachgeholt werden.

21.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Justizministerium berichtete, dass die Arbeitsrückstände beim Grundbuchamt Darmstadt aufgrund urlaubs- und krankheitsbedingter Personalausfälle nochmals angestiegen seien. Drei zusätzliche Personalkräfte unterstützten vorübergehend. Eine behördeneigene Statistik zu Erledigungszahlen und Bearbeitungszeiten werde aufgebaut. Das Amtsgericht Darmstadt habe zwischenzeitlich sämtliche im Rahmen der kleinen Innenrevision durchzuführenden Geschäftsprüfungen nachgeholt und in allen Bereichen erledigt. In einem Sachstandsbericht teilte das Justizministerium zwischenzeitlich mit, dass es gelungen sei, die Rückstände beim Nachlassgericht Darmstadt mittels weiteren Personals nahezu vollständig abzubauen.

Das Oberlandesgericht Frankfurt am Main werde die Gerichte mit Organisationsberatungen unterstützen.

21.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Justizministerium die Empfehlungen aufgegriffen hat und im Weiteren umsetzen will.

Einzelplan 07:

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum

22 Programm „Hessen-Mikroliquidität“ – Förderziel wirtschaftlich erreicht?

Kapitel 07 05

Mit dem Programm „Hessen-Mikroliquidität“ unterstützte das Land von der Corona-Pandemie betroffene Unternehmen mit Darlehen in Höhe von 252,2 Mio. Euro. Der Rechnungshof ist der Meinung, dass Anträge und Verwendungsnachweise unzureichend geprüft wurden. Der teilweise Verzicht auf Rückzahlung von bis zu 50 Prozent der Darlehen war nicht erforderlich, um das Förderziel zu erreichen. Den Verbleib von mindestens 121,5 Mio. Euro bis zum Jahr 2029 auf einem Treuhandkonto sieht er kritisch. Zudem wurde nicht eindeutig geregelt, wem die Anlagegewinne auf dem Treuhandkonto zustehen.

22.1 Ausgangslage

Während der Corona-Pandemie gewährte die WIBank im Auftrag des Landes Darlehen aus dem Programm „Hessen-Mikroliquidität“. Angeboten wurden „Überbrückungskredite zur kurzfristigen Abdeckung von Liquiditätsbedarfen für bestehende kleine Unternehmen und Selbständige ..., die aufgrund der Corona-Pandemie in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht“ waren.

Die wichtigsten Rahmenbedingungen der Förderung waren in einem sogenannten Merkblatt geregelt. Danach wurden Kredite in Höhe von mindestens 3.000 Euro und höchstens 35.000 Euro zu einem Festzinssatz von 0,75 Prozent pro Jahr bewilligt. Sie hatten eine Laufzeit von sieben Jahren, von denen die ersten zwei Jahre tilgungsfrei waren. Unter bestimmten Voraussetzungen konnte die WIBank auf die Rückzahlung von bis zu 50 Prozent des bewilligten Kreditbetrags verzichten, sofern es die wirtschaftliche Situation des Darlehensnehmers erforderte.

In der Zeit vom 1. April 2020 bis zum 30. Juni 2022 wurden 8.835 Anträge bewilligt und Darlehen in Höhe von 252,2 Mio. Euro vergeben.

22.2 Prüfungsergebnisse

22.2.1 Prüfung der Darlehensanträge

Die Antragsteller mussten Angaben zur Person und zum Unternehmen in ein Formular eintragen. Im Freitext waren die unternehmerische Tätigkeit und die existenzbedrohende Wirtschaftslage sowie die zukünftige Geschäftsfortführung mit Hilfe der beantragten Darlehensmittel darzulegen. Des Weiteren hatten die Antragsteller Eigenerklärungen durch Ankreuzen vorformulierter Texte, z. B. zu den Antragsvoraussetzungen und zu Abfragen nach dem Geldwäschegesetz, abzugeben. Darüber hinaus waren dem Antrag Unterlagen, z. B. Nachweise über die bisherige Geschäftstätigkeit oder die Anmeldung beim Finanzamt, beizufügen.

Die WIBank prüfte die Vollständigkeit der Unterlagen, die Widerspruchsfreiheit der persönlichen Daten und die Plausibilität der Angaben zum Finanzbedarf. Eine weitergehende Prüfung, ob das Unternehmen in seiner Existenz bedroht war und ob diese Lage von der Corona-Pandemie verursacht wurde, fand nicht statt. Hierfür reichte es der WIBank aus, wenn eine entsprechende Eigenerklärung im Antragsformular angekreuzt worden war.

Der Rechnungshof sah dieses Vorgehen kritisch. Auch wenn die Mittel möglichst rasch zur Verfügung gestellt werden sollten, rechtfertigte dies nicht, Darlehen in Höhe von 252,2 Mio. Euro ohne vertiefte Prüfung der Antragsvoraussetzungen zu vergeben. Zumindest hätte sich die WIBank bei der Bewilligung der Darlehen ausdrücklich vorbehalten sollen, die wegen der besonderen Situation unterbliebene vertiefte Prüfung später nachzuholen.

22.2.2 Verwendungsnachweise

Die Antragsteller hatten der WIBank die bestimmungsgemäße Verwendung der Fördermittel auf dem dafür vorgesehenen Formular innerhalb von 18 Monaten nach Vollauszahlung nachzuweisen. Hierzu war eine Aufstellung der Betriebskosten, für die der Kredit verwendet wurde, vorzulegen. Überdies mussten einige Eigenerklärungen sowie eine eidesstattliche Versicherung zur Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben abgegeben werden. Unterlagen zur Einnahmesituation und damit zu einem möglichen Liquiditätsengpass waren nicht beizufügen.

Die WIBank prüfte im Wesentlichen, ob die Verwendungsnachweise vollständig und die angegebenen Kosten förderfähig waren. Ein positives Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung war eine wesentliche Voraussetzung für die Möglichkeit der Darlehensnehmer, einen Antrag auf Teilforderungsverzicht zu stellen.

Ohne Belege zur wirtschaftlichen Notlage im Sinne des Förderprogramms kann eine bestimmungsgemäße Verwendung der Mittel nicht festgestellt werden. Der Rechnungshof beanstandete, dass nach der unzureichenden Antragsbearbeitung auch die Verwendungsnachweise nicht ausreichend inhaltlich geprüft worden waren. Dies wiegt umso schwerer, als das positive Ergebnis einer solchen Prüfung die Darlehensnehmer grundsätzlich dazu berechtigte, einen Antrag auf Teilforderungsverzicht zu stellen.

22.2.3 Teilforderungsverzicht – Voraussetzungen

Sofern der Verwendungsnachweis positiv geprüft worden war, benachrichtigte die WIBank die Darlehensnehmer per E-Mail über die Möglichkeit, einen Antrag auf Teilforderungsverzicht zu stellen. Die E-Mail enthielt keinen Hinweis darauf, dass ein Teilforderungsverzicht nur gewährt werden konnte, wenn die coronabedingt ungünstige wirtschaftliche Situation des Kreditnehmers dies aktuell noch erforderte.

Für den Rechnungshof war nicht nachvollziehbar, warum die seines Erachtens wichtigsten Voraussetzungen für die Gewährung eines Teilforderungsverzichts in der E-Mail nicht erwähnt wurden.

22.2.4 Teilforderungsverzicht – Prüfung der Anträge

In ihrem Antrag auf Teilforderungsverzicht mussten die Darlehensnehmer Angaben zur Dauer eventueller Betriebsschließungen oder zu Umsatzrückgängen machen sowie die Nettoumsätze der Jahre 2019 bis 2021 benennen und mit geeigneten Unterlagen z. B. Jahresabschlüssen sowie Einkommen- oder Körperschaftsteuerbescheiden belegen. Darüber hinaus hatten sie durch Ankreuzen vorgegebener Formulierungen u. a. zu erklären, dass die durch Steuerbescheid nachzuweisenden Umsatzaufälle coronabedingt waren und dass die aktuelle wirtschaftliche Situation einen solchen Verzicht erforderte.

Die WIBank prüfte die Angaben und die Unterlagen auf Vollständigkeit sowie auf offensichtliche Falschangaben. Im Rahmen seiner Prüfung untersuchte der Rechnungshof einige Anträge auf Teilforderungsverzicht. Dabei fielen ihm teilweise Besonderheiten auf, z. B. Gewinnsteigerungen im Corona-Jahr 2020 trotz Umsatzrückgängen. Die WIBank hatte zu diesen Fällen keine Rückfragen an die Darlehensnehmer gestellt und auch keine weiteren Unterlagen angefordert.

Bis zum 30. Juni 2025 gingen 2.654 Anträge auf Teilforderungsverzicht bei der WIBank ein. Davon befanden sich 708 Anträge zu diesem Zeitpunkt noch in der Bearbeitung, da Rückfragen mit den Antragstellern zu klären waren. Die WIBank konnte die übrigen 1.946 Anträge abschließend bearbeiten und bewilligte dabei in rd. 99 Prozent der Fälle einen Teilforderungsverzicht. Das Volumen der genehmigten Teilforderungsverzichte betrug bis Ende Juni 2025 insgesamt 27,4 Mio. Euro.

Bevor eine bewilligende Stelle teilweise auf die Rückzahlung öffentlicher Mittel verzichtet, sollte sie sich durch eigene Prüfungshandlungen vergewissern, ob die dafür erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind, statt sich auf angekreuzte Eigenerklärungen der Darlehensnehmer zu verlassen. Die vom Rechnungshof festgestellten Besonderheiten einiger bewilligter Anträge auf Teilforderungsverzicht hätten auch der WIBank auffallen müssen. Dass sie gleichwohl untätig geblieben war, ließ grundlegende Prüfungsmängel erkennen. Unter diesen Umständen äußerte der Rechnungshof Bedenken, ob ein derart hoher Anteil der bearbeiteten Anträge auf Teilforderungsverzicht hätte positiv beschieden werden dürfen.

Der Rechnungshof empfahl, Anträge auf Teilforderungsverzicht in künftigen Förderprogrammen stärker inhaltlich zu prüfen. Schon bei der Gestaltung der Förderprogramme sollte berücksichtigt werden, welche Kontrollpflichten damit verbunden sind und wie sie erfüllt werden können.

22.2.5 Teilforderungsverzicht – Vereinbarkeit mit dem Wirtschaftsgrundsatz?

Ziel des Förderprogramms war ausschließlich die Sicherstellung des kurzfristigen Liquiditätsbedarfs kleiner Unternehmen in der Corona-Krise zur wirtschaftlichen Existenzsicherung. Inwiefern die Gewährung eines Teilforderungs-

verzichts notwendig war, um dieses Förderziel zu erreichen, wurde nicht begründet.

Nach dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz dürfen Mittel nur in dem Umfang ausgegeben werden, der notwendig ist, um das formulierte Ziel zu erreichen. Als die Teilforderungsverzichte beantragt wurden, lagen die Liquiditätsprobleme, die im Zeitpunkt der Darlehensaufnahme bestanden hatten, so lange zurück, dass sie entweder überwunden sein mussten oder nicht kurzfristiger Natur gewesen waren. Die Teilforderungsverzichte konnten folglich nicht zur Erreichung des Förderziels beitragen und hätten deshalb nicht gewährt werden dürfen. Der Rechnungshof mahnte an, den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz stets zu beachten.

Mit der Entscheidung, die Darlehensgewährung um die Möglichkeit eines Teilforderungsverzichts zu ergänzen, hat das Wirtschaftsministerium vermeidbare Verwaltungsarbeit und -kosten verursacht. Der Rechnungshof empfahl, Förderprogramme einfacher zu gestalten und die Möglichkeit, Teilforderungsverzichte zu gewähren, auf unbedingt notwendige Fälle zu beschränken. Dies würde zur Entbürokratisierung beitragen und Verwaltungskosten senken.

22.2.6 Treuhandmittel

Das Land stellte der WIBank Treuhandmittel in Höhe von 274,0 Mio. Euro für die Finanzierung der Kredite zur Verfügung. Davon wurden 21,8 Mio. Euro nicht benötigt und waren gemäß Treuhandvereinbarung zeitnah an das Land zurückzuzahlen.

Die bewilligten Treuhandmittel in Höhe von 252,2 Mio. Euro abzüglich der gewährten Teilforderungsverzichte, der ausgefallenen Kredite und der vereinbarten Vergütung der WIBank sind nach vollständiger Abwicklung des Programms (frühestens Ende September 2029) an das Land zurückzuzahlen.

Auf dem Treuhandkonto sammelt sich durch die sukzessive Tilgung der Kredite ein monatlich wachsender Betrag an. Selbst für den Fall, dass alle Darlehensnehmer den höchstmöglichen Teilforderungsverzicht gewährt bekommen, ging der Rechnungshof davon aus, dass mindestens rd. 121,5 Mio. Euro an das Land zurückzuzahlen sein werden.

Die WIBank hat die Treuhandmittel banküblich anzulegen. Der stetig wachsende Betrag auf dem Treuhandkonto lässt Anlagegewinne in siebenstelliger Höhe erwarten. In der zwischen dem Land und der WIBank geschlossenen Treuhandvereinbarung ist nicht eindeutig geregelt, wem die Anlagegewinne zustehen.

Nach § 34 Abs. 1 LHO ist die Verwaltung zur rechtzeitigen und vollständigen Erhebung ihrer Einnahmen verpflichtet. Der Rechnungshof beanstandete, dass dem Land die bewilligten Treuhandmittel erst nach September 2029 zurückgezahlt werden sollen, wenn sie auf einen Betrag in dreistelliger Millionenhöhe angewachsen sind.

Er empfahl, Kapital stets nur so lange wie erforderlich auf fremden Konten zu belassen. Dies sollte beim Abschluss künftiger Treuhandvereinbarungen berücksichtigt werden.

Bei Anlagegewinnen in Millionenhöhe sollte eindeutig geregelt werden, wer sie erhält. Da sich das Land verpflichtet hat, der WIBank die bewilligten Treuhandmittel in vollem Umfang bis zur vollständigen Abwicklung des Programms zur Verfügung zu stellen, sollten ihm nach Auffassung des Rechnungshofs auch die Anlagegewinne für diesen Zeitraum zustehen.

22.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wirtschaftsministerium führte aus, mit dem Programm „Hessen-Mikroliquidität“ sei innerhalb weniger Wochen eine schnelle finanzielle Unterstützung zur Verfügung gestellt worden. Von knapp 13.000 Anträgen seien knapp 9.000 bewilligt und allein durch dieses Förderprogramm mehr als 35.000 Arbeitsplätze gesichert worden.

Zur Prüfung der Darlehensanträge verwies das Wirtschaftsministerium auf zahlreiche Prüfungshandlungen der WIBank zusammen mit ihren Kooperationspartnern. Zudem hätten Steuerberater die Referenzumsätze bestätigen müssen. Den Unternehmen – wie vom Rechnungshof vorgeschlagen – zum Zeitpunkt der Darlehensbewilligung eine nachgelagerte, vertiefte Prüfung anzukündigen, hätte aller Voraussicht nach dem Ziel einer schnellen, unbürokratischen Hilfe widersprochen und die Unternehmen in dieser kritischen Situation zusätzlich verunsichert.

Um bei den Verwendungsnachweisen die Verhältnismäßigkeit zu wahren, hätten die Darlehensnehmenden eine eidesstattliche Versicherung abgeben müssen. Sie seien auch aufgefordert worden, Belege sowie weitere Unterlagen aufzubewahren und auf stichprobenartige Prüfungen hingewiesen worden.

Zu den Voraussetzungen des Teilforderungsverzichts erklärte das Wirtschaftsministerium, durch die im Antrag auf Teilforderungsverzicht abzugebende eidesstattliche Versicherung, die aktuelle wirtschaftliche Situation erfordere einen Teilforderungsverzicht, sei den Darlehensnehmenden die rechtliche Konsequenz ihrer Angabe sehr viel deutlicher vermittelt worden als in einer informativen E-Mail. Darüber hinaus sei darauf hingewiesen worden, dass falsche Angaben den Widerruf des Darlehens und die Rückerstattung bereits gezahlter Beiträge nebst Verzinsung zur Folge haben könnten.

Auch bei den Anträgen auf Teilforderungsverzicht sei eine stichprobenweise, dann aber vollständige Prüfung vorgesehen gewesen. Ergänzend und einzelfallbezogen seien auch Bestätigungen für coronabedingte Umsatzausfälle von den Steuerberatern angefordert worden, da dieser Personenkreis einen tiefgehenden Einblick in die wirtschaftlichen Verhältnisse der antragstellenden Personen habe.

Vor Bewilligung seien die Anträge auf Teilforderungsverzicht anhand der vorliegenden Unterlagen auch inhaltlich geprüft worden. Die vom Rechnungshof dargelegten Besonderheiten seien der WIBank aufgefallen und anschließend geklärt worden. Nach Ansicht des Wirtschaftsministeriums solle die Zahl der bewilligten Fälle nicht zur Anzahl der abschließend bearbeiteten, sondern zur Anzahl der beantragten Fälle ins Verhältnis gesetzt werden. Dann erhalte man eine Bewilligungsquote von 73 statt 99 Prozent.

Die vom Rechnungshof in Einzelfällen festgestellten Besonderheiten einiger bewilligter Anträge auf Teilforderungsverzicht rührten daher, dass vorab ein einheitliches Prüfschema habe entwickelt und umgesetzt werden müssen. Ziel sei es gewesen, alle Darlehensnehmenden in Sinne eines gleichförmigen Verwaltungshandelns gleichzustellen.

Zur Vereinbarkeit der Teilforderungsverzichte mit dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz führte das Wirtschaftsministerium aus, der optionale Teilforderungsverzicht sei das wesentliche Erfolgsmerkmal dieses Förderprogramms gewesen und

habe es Unternehmen erst ermöglicht, den herausfordernden Schritt einer (zusätzlichen) Darlehensaufnahme in schwierigen Zeiten zu gehen. Der dadurch verursachte Mehraufwand der WIBank von maximal 18 Prozent erscheine dem Wirtschaftsministerium vertretbar, insbesondere weil ein Großteil dieser Darlehensnehmenden sehr wahrscheinlich bei Einsetzung der Tilgungen für den vollen Kreditbetrag alternativ in den Prozess des Forderungsmanagements gelangt wären und hierdurch deutlich höhere Abwicklungskosten verursacht hätten.

Das Ministerium teilte zu den Treuhandmitteln mit, von den ausgereichten Krediten in Höhe von ca. 252 Mio. Euro seien bis Ende 2025 knapp 132 Mio. Euro getilgt und knapp 110 Mio. Euro an das Land zurückgezahlt worden. Die bis dato erzielten Zinserträge in Höhe von knapp 4,4 Mio. Euro würden die Treuhandmittel erhöhen und stünden damit eindeutig dem Land zu. In der Treuhandvereinbarung sei bewusst auf eine detaillierte Zinsregelung verzichtet worden, da in diesem Fall auf das liquide Treuhandvermögen vom Frühjahr 2020 (bis September 2022) erhebliche Negativzinsen hätten gezahlt werden müssen.

Abschließend wies das Wirtschaftsministerium darauf hin, dass der Rechnungshof in die Programmgestaltung aktiv eingebunden gewesen sei. So sei das Merkblatt mit den wesentlichen Kennzeichen des Programms (samt Tilgungsverzicht) vorab mit ihm abgestimmt worden. Seine damaligen Hinweise in Bezug auf den Tilgungsverzicht seien umgesetzt worden. Ebenso habe der Rechnungshof seinerzeit sein Einvernehmen zur Verwendungsnachweisregelung erteilt.

Während früher „Fälle von geringer finanzieller Bedeutung“ bis 50.000 Euro Erleichterungen beim Verwendungsnachweis zugelassen hätten, ermöglichten die seit Oktober 2025 geltenden neuen Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23 und 44 LHO darüber hinaus vereinfachend Verwendungsbestätigungen. Das Förderkreditprogramm Hessen-Mikroliquidität habe eine vereinfachte Verwendungsnachweisprüfung vorweggenommen.

22.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hat nicht die Zielsetzung des Förderprogramms, sondern dessen Umsetzung sowie einige in der Treuhandvereinbarung getroffene Regelungen beanstandet.

Als der Rechnungshof sein Einvernehmen zur Verwendungsnachweisführung erteilte, ging er davon aus, dass die Nachweisführung ausschließlich der Feststellung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung dienen sollte. Bei einem Darlehensprogramm hielt er es für vertretbar, geringere Anforderungen an die Verwendungsnachweisführung zu stellen als bei nichtrückzahlbaren Zuschüssen. Dass die geprüften Verwendungsnachweise darüber hinaus als wesentliche Voraussetzung für ein Angebot auf Teilforderungsverzicht an den Zuwendungsempfänger verwendet werden sollten, war nicht bekannt. Bei künftigen Darlehensprogrammen mit der Möglichkeit eines Teilforderungsverzichts wird der Rechnungshof sein Einvernehmen zur Verwendungsnachweisführung an höhere Anforderungen knüpfen.

Die vom Wirtschaftsministerium angeführten vereinfachenden Verwendungsbestätigungen, die zwischenzeitlich mit den neuen Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23 und 44 LHO eingeführt worden sind, gelten nur für Fälle von geringer finanzieller Bedeutung bei Gebietskörperschaften oder deren Zusammenschlüssen. Sofern es sich bei den Zuwendungsempfängern – wie im Fall des Förderprogramms Hessen-Mikroliquidität – um Unternehmen handelt, sind Verwendungsbestätigungen nach wie vor nicht zulässig.

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die WIBank die von ihm festgestellten Besonderheiten bei einzelnen Anträgen auf Teilforderungsverzicht mittlerweile aufgegriffen und abschließend geklärt hat. Jedoch sieht er seine Kritik an einer zu geringen Prüftiefe (sowohl bei den Anträgen als auch bei den Verwendungsnachweisen) als nicht ausgeräumt an. Ausreichende Belege sind für eine Prüfung unabdingbar.

Des Weiteren weist der Rechnungshof darauf hin, dass er in seiner Stellungnahme zu dem Entwurf des Merkblatts im Jahr 2020 vergeblich empfohlen hatte, das Förderprogramm Hessen-Mikroliquidität als reines Darlehensprogramm ohne Teilforderungsverzicht zu gestalten. Da das Wirtschaftsministerium keine Bereitschaft hierzu erkennen ließ, bat der Rechnungshof hilfsweise

darum, die Voraussetzungen für einen Teilforderungsverzicht zu konkretisieren. Zumindest dieser Bitte kam das Wirtschaftsministerium nach. Leider haben sich die grundsätzlichen Bedenken des Rechnungshofs gegen den Teilforderungsverzicht bei der Abwicklung des Förderprogramms bestätigt. Der Rechnungshof hält an seiner Schlussfolgerung fest, dass der Teilforderungsverzicht nicht dem Zweck der kurzfristigen Liquiditätssicherung dient und dass im Rahmen der Antragstellung nicht ausreichend nachgewiesen werden musste, ob dieser tatsächlich wirtschaftlich erforderlich war.

Dass inzwischen die getilgten Kreditraten weitgehend an das Land zurückgezahlt wurden und die Treuhandmittel angemessen verzinst werden, begrüßt der Rechnungshof. Er teilt den Standpunkt des Wirtschaftsministeriums, dass Zinsen aus der Anlage der Treuhandmittel dem Land zustehen. Sie sollten alsbald dem Landeshaushalt zugeführt werden.

Einzelplan 09:

Hessisches Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt, Weinbau, Forsten, Jagd und Heimat

23 Flächenmanagement der Jagdbehörden – historische Karten im digitalen Zeitalter?

Kapitel 09 01

Das Regierungspräsidium Kassel als obere Jagdbehörde hatte keine Kenntnis über die Zahl und Größe der Jagdbezirke in Hessen. Es verfügte ebenso wie die Hälfte der geprüften unteren Jagdbehörden nicht über ein Geographisches Informationssystem (GIS). Alle unteren Jagdbehörden führten Papierakten oder Karten von teils schlechter Qualität.

Die Fachaufsicht der oberen Jagdbehörde über die unteren Behörden war unzureichend. Diese nahmen ihre Aufsichtsfunktion über die Jagdgenossenschaften unterschiedlich gründlich wahr. Keine der unteren Behörden stellte sicher, dass die Jagdgenossenschaften ihre Kataster (Karten) regelmäßig aktualisierten.

23.1 Ausgangslage

Die Jagdverwaltung in Hessen ist dreistufig aufgebaut. Oberste Jagdbehörde ist das Landwirtschaftsministerium. Die Aufgaben der oberen Jagdbehörde nimmt das Regierungspräsidium Kassel landesweit wahr. Die unteren Jagdbehörden sind bei den Landkreisen und kreisfreien Städten angesiedelt. Sie sind zuständig für den Vollzug jagdrechtlicher Vorschriften.

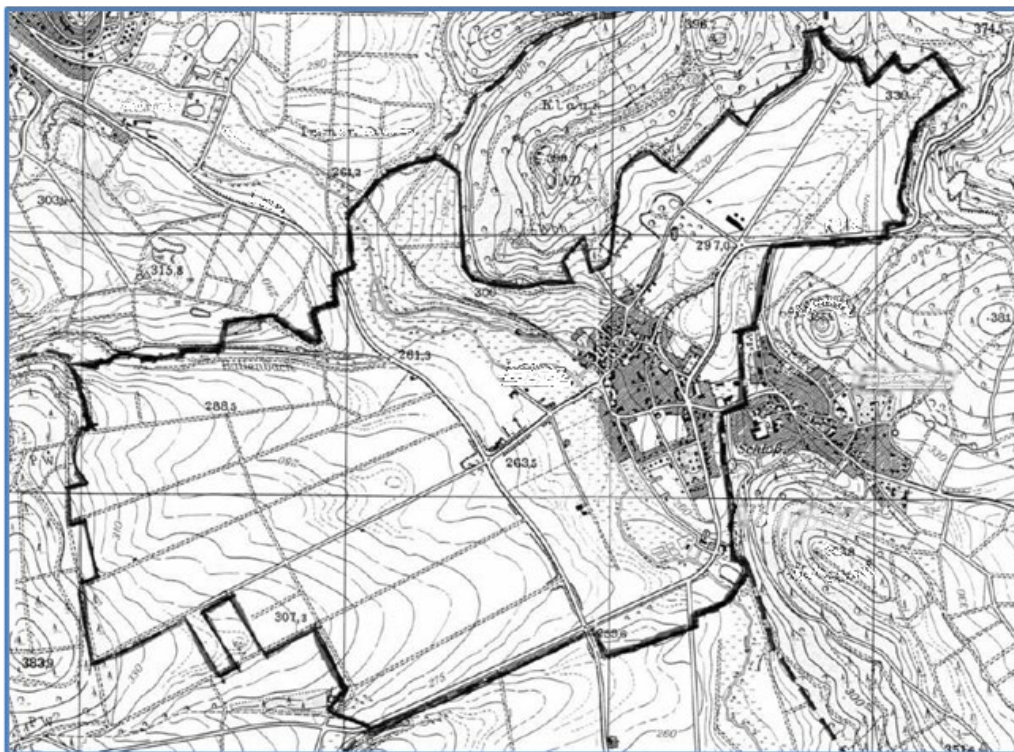
Das in Deutschland geltende Revierjagdsystem verlangt, dass die Jagd nur innerhalb klar definierter Gebiete (Jagdbezirke) ausgeübt werden darf. Grundsätzlich sollte es keine bejagbaren Grundstücke geben, die keinem Jagdbezirk zugeordnet sind. Das Prüfungsamt des Rechnungshofs untersuchte bei sieben unteren Jagdbehörden, wie sie die Flächen der Jagdbezirke in ihrem Zuständigkeitsbereich verwalteten und welche IT-Systeme sie dafür nutzten. Des Weiteren war die Zusammenarbeit zwischen der oberen und den unteren Jagdbehörden Gegenstand der Prüfung.

23.2 Prüfungsergebnisse

23.2.1 Digitalisierung

Die obere Jagdbehörde hatte keine Kenntnis über die Zahl und Größe der Jagdbezirke. Vier von sieben der geprüften unteren Jagdbehörden besaßen Lese-rechte für eine GIS-Anwendung. Es war aber nicht möglich, die geographischen Daten (Karten, Flächen) zu verändern bzw. zu aktualisieren. Nur einer Behörde stand ein GIS für die Kartenbearbeitung und die Datenanalyse ihrer Jagdflä-chen zur Verfügung. Wenn die Akten Karten in Papierform enthielten, waren diese oft sehr alt, von schlechter Qualität oder enthielten von Hand eingezeich-nete Grenzverläufe. Die unteren Jagdbehörden versäumten es, bei Flächenän-derungen in Jagdpachtverträgen zu prüfen, ob sich die Grenzen der Jagdbe-zirke verändert hatten. Das fehlende GIS führte u. a. dazu, dass die Größen der Jagdbezirke sowie die Grenzverläufe nicht sicher festgestellt werden konnten.

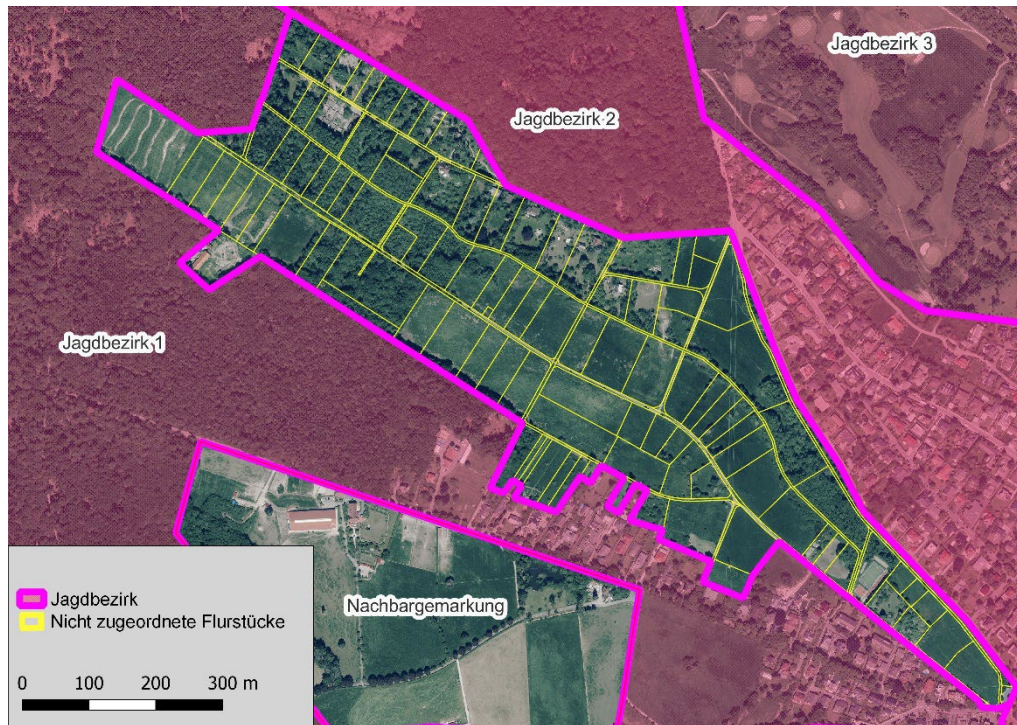
Abbildung 23-1: Graphische Darstellung eines Jagdbezirks. Handschriftlich eingezeichnete Grenzverläufe auf einer topographischen Karte aus dem Jahr 1992, Maßstab 1:25.000.



In einem Landkreis stellte die untere Jagdbehörde erst durch einen Wildscha-den fest, dass die betroffenen Flächen keinem Jagdbezirk zugeordnet waren.

Dadurch war eine Schadensregulierung nicht möglich. Auch in anderen Landkreisen gab es solche nicht zugeordneten Flächen.

Abbildung 23-2: Flurstücke ohne Zuordnung zu einem Jagdbezirk



Die obere Jagdbehörde vertrat die Auffassung, dass ein GIS für ihre Jagdverwaltung zwar wünschenswert sei, aber aus personellen und finanziellen Gründen nicht eingeführt werden könne.

23.2.2 Aufsichtspflichten der oberen und unteren Jagdbehörden

Die Beschäftigten der geprüften unteren Jagdbehörden verfügten über unterschiedliche Erfahrungen im Jagdrecht. So waren manche erst seit kurzem mit diesen Aufgaben betraut, andere hatten noch nie eine amtliche Abrundung von Jagdbezirken (Veränderung der Reviergrenzen) vorgenommen.

Die obere Jagdbehörde unterstützte die unteren Jagdbehörden im Einzelfall, wenn diese darum baten. Jedoch stellte sie ihnen keine generellen Handlungsanweisungen für wiederkehrende Vorgänge zur Verfügung. Sie bot keine fachlichen Fortbildungen zum Thema Verwaltung der Jagdbezirke an. Ebenso prüfte sie im Rahmen ihrer Fachaufsicht keine Akten und Daten der unteren Jagdbehörden.

Die obere Jagdbehörde vertrat die Auffassung, dass einzelne Tagesordnungspunkte ihrer jährlichen Fachbesprechungen mit den unteren Jagdbehörden einer fachlichen Fortbildung gleichkamen.

Die unteren Jagdbehörden nahmen ihre Aufsichtspflichten über die Jagdgenossenschaften unterschiedlich gründlich wahr. Keine der unteren Jagdbehörden stellte sicher, dass die Jagdgenossenschaften ihr Kataster regelmäßig aktualisierten. Der oberen Jagdbehörde waren die Schwierigkeiten der unteren Jagdbehörden bei der Aufsicht über die Jagdgenossenschaften bekannt.

23.3 Bewertung

Der Rechnungshof empfahl, ein GIS nach Möglichkeit landesweit einzuführen. Ein solches System unterstützt die Arbeit auf allen Ebenen der Jagdverwaltung. Die unteren Jagdbehörden könnten dann Veränderungen in den Jagdbezirken eigenständig bearbeiten und überprüfen, ob alle Flächen einem Jagdbezirk zugeordnet sind. Außerdem könnten sie Flächenveränderungen in den Jagdpachtverträgen leicht nachvollziehen. Ein GIS würde der oberen Jagdbehörde die Fachaufsicht über die unteren Jagdbehörden erleichtern. Darüber hinaus unterstützt ein GIS weitere Behörden, wie die Polizei bei der Sachbearbeitung von Wildunfällen oder die Veterinärverwaltung bei der Bekämpfung von Tierseuchen wie der Afrikanischen Schweinepest oder der Maul- und Klauenseuche. Der Rechnungshof empfahl, die Fachaufsicht der oberen Jagdbehörde zu konkretisieren und zu intensivieren sowie die unteren Jagdbehörden mit eindeutigen Handlungsempfehlungen zur Aufsicht über die Jagdgenossenschaften zu unterstützen.

23.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Landwirtschaftsministerium habe die Empfehlung aufgegriffen, ein landesweit einheitliches GIS zur Flächenverwaltung der Jagdbezirke einzuführen. Es habe bereits ein Austauschtermin zum Thema „Digitales Jagdkataster“ stattgefunden. Weitere Themen, wie z. B. Wirtschaftlichkeit, Vergaberecht oder Funktionalität eines GIS müssten zunächst geprüft werden, bevor eine endgültige Entscheidung getroffen werden könne.

Das Landwirtschaftsministerium halte die geforderte intensivere Fachaufsicht für wünschenswert. Die vorgeschlagenen Maßnahmen seien sinnvoll, bedürften

jedoch einer höheren Personalausstattung bei der oberen Jagdbehörde. Ob und wie diese zu erreichen sei, werde derzeit geprüft. Das Landwirtschaftsministerium werde sich künftig regelmäßig über die Fachaufsicht berichten lassen.

23.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Landwirtschaftsministerium die Einführung eines GIS anstrebt und bereits erste Schritte eingeleitet hat. Er bezweifelt, dass zur Verbesserung der Fachaufsicht zwingend eine höhere Personalausstattung der oberen Jagdbehörde erforderlich ist.

24 Wirtschaftlicher Umgang mit landeseigenem Grundvermögen?

Kapitel 09 01

Das Land stellte landwirtschaftliche Flächen für naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Ausbau des Flughafens Kassel-Calden zur Verfügung. Die hierfür erhaltenen Gestattungsentgelte hielt der Rechnungshof für zu niedrig. Sie berücksichtigten den wirtschaftlichen Vorteil der Gestattungsnehmer nicht angemessen.

Der Rechnungshof sah Interessenkonflikte auf Seiten des mit der Domänenverwaltung beauftragten Dienstleisters. Er forderte das Landwirtschaftsministerium auf, ein stärkeres Augenmerk auf die Wahrung der finanziellen Interessen des Landes zu legen.

24.1 Ausgangslage

Verbunden mit dem Ausbau des Flughafens Kassel-Calden war auch der Neubau der Ortsumfahrung Calden. Beide Baumaßnahmen stellten Eingriffe in die Natur dar. Diese waren vom Verursacher durch entsprechende Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu kompensieren. Der Kompensationsumfang wurde nach dem so genannten Biotopwertverfahren ermittelt. Vereinfacht dargestellt handelte es sich um eine Gegenüberstellung des naturschutzfachlichen Wertes der Flächen vor und nach den Eingriffen. Diese war anhand standardisierter Wertpunkte je m² Fläche vorzunehmen. Negative Wertpunktedifferenzen waren durch entsprechende Maßnahmen auf geeigneten Flächen zu kompensieren oder durch eine Ausgleichsabgabe (begrifflich ab 2012 Ersatzzahlung) zu begleichen. Eine Ausgleichsabgabe wurde nicht festgesetzt. Die benötigten Flächen überließ das Land mittels Gestattungsverträgen. Die Kompensationen beinhalteten u. a. die Umwandlung von intensiv genutzten Ackerflächen in extensiv genutztes Grünland auf Grundstücken der Domänen Wilhelmsthal und Frankenhausen.

Die Verwaltung seines landwirtschaftlichen Grundvermögens (= Domänenverwaltung) hatte das Land in 2002 der Hessischen Landgesellschaft mbH (HLG) auf Basis eines Geschäftsbesorgungsvertrags (GBV) übertragen und zahlte hierfür eine jährliche Vergütung. Zur Erfüllung der Aufgaben erteilte das Land

der HLG die Vollmacht, im Namen und für Rechnung des Landes alle Rechtsgeschäfte vorzubereiten, abzuschließen oder durchzuführen. Die Vertragsparteien vereinbarten, dass diese Tätigkeiten weder durch die eigenen Interessen der HLG noch durch Einflussnahme Dritter überlagert werden durften. Das Landwirtschaftsministerium war gemäß des GBV für die Steuerung der mit der Domänenverwaltung verbundenen Aufgaben zuständig. Es hatte damit ein uneingeschränktes Recht auf Auskunft und Prüfung aller Vorgänge und konnte Weisungen erteilen. Ihm blieben u. a. Maßnahmen von öffentlichkeitswirksamer und politischer Bedeutung vorbehalten.

Auch konnte das Landwirtschaftsministerium eine Agentur (= Ökoagentur) zur Bevorratung und zum Vertrieb vorlaufender Kompensationsmaßnahmen anerkennen. Diese war seit 2006 bei der HLG angesiedelt. Die Ökoagentur konnte auch im Auftrag Dritter handeln und die Kompensationspflichten mit befreiender Wirkung für den Eingriffsverursacher gegen Entgelt übernehmen.

Der Rechnungshof prüfte u. a. die Angemessenheit der für die Überlassung der landwirtschaftlichen Flächen an das Land gezahlten Entgelte.

24.2 Prüfungsergebnisse

24.2.1 Überlassung von Flächen der Domäne Wilhelmsthal

Hinsichtlich der Flächen der Domäne Wilhelmsthal schloss das Land in 2010 einen Gestattungsvertrag mit dem kompensationspflichtigen Flughafen Kassel-Calden. Dieser diente u. a. der Kompensation des Flughafenausbaus. Er hatte eine Laufzeit von 30 Jahren und verlängerte sich um weitere 10 Jahre, wenn er nicht spätestens ein Jahr vor Ablauf der 30 Jahre schriftlich gekündigt wurde. Die Kompensationspflichtige trug die Kosten der Herstellung der Kompensationsmaßnahmen. Die betroffenen Flächen waren weiterhin dem Domänenpächter per Pachtvertrag unentgeltlich zur Nutzung überlassen.

Aus dem Gestattungsvertrag erhielt das Land jährlich 23.310,91 Euro. Dieser Betrag erhöhte sich ab Beginn des 10. Pachtjahres um jährlich 2 Prozent. Das Entgelt, das sich laut Gestattungsvertrag an der entgangenen Pacht orientierte, habe auch die Wertminderung des Bodenwerts abgegolten. Die Zahlungen für eine 30-jährige Vertragslaufzeit summierten sich auf rd. 823.000 Euro. Auf Basis des Leitzinssatzes der Europäischen Zentralbank in Höhe von 1 Prozent

(Stand 13. Mai 2009) ermittelte der Rechnungshof einen abgezinsten Einmalbetrag von rd. 610.000 Euro.

Aus einem in den Unterlagen vorhandenen Schreiben war ersichtlich, dass die HLG auch als Geschäftsbesorger für die Kompensationspflichtige tätig war. In diesem Rahmen „erfüllt sie [die HLG] sämtliche Aufgaben, die im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens für den Bau des Flughafens im Hinblick auf die benötigten Flächen anfallen“. Der Vertragsinhalt war dem Rechnungshof nicht bekannt.

Die Veräußerung von Vermögensgegenständen war nach LHO grundsätzlich nur zu ihrem vollen Wert zulässig. Dies galt für die Überlassung der Nutzung eines Vermögensgegenstandes entsprechend. Die Verwaltungsvorschriften (VV) zur LHO bestimmten, dass bei der Überlassung der Nutzung als voller Wert der ortsübliche Miet- und Pachtzins zugrunde zu legen war.

Nach Meinung des Rechnungshofs waren der Pachtvertrag und der Gestattungsvertrag getrennt voneinander zu betrachten. Nach seiner Auffassung ließ sich für den Gestattungsvertrag kein ortsüblicher Miet-/Pachtzins ermitteln. Vielmehr war die Überlassung der Flächen per Gestattungsvertrag nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des § 7 LHO zu beurteilen. Im Vordergrund steht hiernach die bestmögliche Nutzung der Ressource. Dabei sind alle Umstände, die den Preis beeinflussen, zu berücksichtigen.

Das Gestattungsentgelt bildete nicht die bestmögliche Nutzung der Flächen ab, da der Wert der realisierbaren Kompensationsmaßnahmen bei der Bemessung des Entgelts keine Rolle spielte. Auf den überlassenen Flächen ließ sich durch den Rechnungshof ein naturschutzfachliches Aufwertungspotenzial von rd. 12,2 Mio. Wertpunkten ermitteln. Die an Stelle der Kompensation zu zahlende Ausgleichsabgabe hätte rechnerisch rd. 3,9 Mio. Euro betragen (12,2 Mio. Wertpunkte mal 0,32 Euro je Wertpunkt⁵³).

Auch ohne Berücksichtigung der durch die Kompensationspflichtige selbst zu tragenden Herstellungs- und Pflegekosten hielt der Rechnungshof die Differenz

⁵³ Anwendung der Ausgleichsabgabenverordnung.

in Höhe von rd. 3,3 Mio. Euro zwischen dem gezahlten Gestattungsentgelt und dem übertragenen Vorteil für unangemessen.

Er erwartete, für die Verwendung von landeseigenen Flächen per Gestattungsvertrag ein angemessenes Entgelt zu erheben.

Des Weiteren führten nach Auffassung des Rechnungshofs die unterschiedlichen geschäftlichen Aktivitäten der HLG zu einem Interessenkonflikt auf ihrer Entscheidungsebene. Als Geschäftsbesorger für die Kompensationspflichtige hatte sie deren Interessen zu vertreten. Bei ihrer Tätigkeit als Domänenverwalter hatte sie die Landesinteressen zu verfolgen. Diese Interessen waren bei der hier untersuchten Fallkonstellation gegenläufig.

Der Rechnungshof empfahl daher, bei Flächeninanspruchnahmen mit möglichem Interessenkonflikt auf Entscheidungsebene der HLG, die Interessen des Landes unmittelbar vom Landwirtschaftsministerium wahrnehmen zu lassen.

24.2.2 Überlassung von Flächen der Domäne Frankenhausen

Hinsichtlich der Flächen der Domäne Frankenhausen schloss das Land einen Gestattungsvertrag mit der Ökoagentur der HLG. Er diene u. a. der Kompensation des Neubaus der Ortsumfahrung Calden. Die Durchführung der Maßnahmen war dinglich gesichert. Das Gestattungsentgelt betrug rd. 265.000 Euro. Der Vertrag enthielt den Zusatz, dass ein Mehrerlös nach der endgültigen Verwertung aller durchgeführten Maßnahmen hälftig zwischen dem Land und der HLG aufgeteilt werden soll. Die Vorlage einer prüffähigen Kostenfeststellung, erstmalig nach einer Laufzeit von spätestens 30 Jahren, oblag der HLG.

Die VV zur LHO bestimmten, dass für die Bestellung dinglicher Rechte an landeseigenen Grundstücken ein dem Grundsatz der wertmäßigen Erhaltung des Landesvermögens entsprechendes Entgelt zu fordern war. Dieses war angemessen, wenn es der durch die Bestellung des Rechts eingetretenen Minderung des Verkehrswerts des belasteten Grundstücks entsprach. Nach Auffassung des Rechnungshofs war auch hier, unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, der Vorteil des Vertragspartners, der sich aus der Überlassung ergab, heranzuziehen. Bestätigt sieht er sich auch durch die ab 2023 gültigen VV zur LHO. Danach ist das als laufende oder einmalige

Zahlung zu fordernde Entgelt angemessen, wenn es mindestens die durch die Bestellung eines dinglichen Rechts eintretende Minderung des Verkehrswertes des belasteten Grundstücks kompensiert; die wirtschaftlichen Auswirkungen auf den Begünstigten sind angemessen zu berücksichtigen.

Nach Berechnungen des Rechnungshofs generierte die Ökoagentur rd. 7 Mio. Wertpunkte zur eigenen Verwertung. Ausgehend von einem angenommenen Verkaufserlös von 0,35 Euro je Wertpunkt⁵⁴ und eigenen Herstellungskosten von rd. 980.000 Euro ließ sich ein wirtschaftlicher Vorteil von rd. 1,47 Mio. Euro ermitteln.

Das bisher vom Land vereinnahmte Entgelt stand nach Auffassung des Rechnungshofs in keinem angemessenen Verhältnis zu dem Vorteil der Ökoagentur. Die Aufteilung eines möglichen Mehrerlöses auf Basis der insgesamt realisierten Punkte und angefallenen Kosten „[...] erstmalig nach einer Laufzeit von spätestens 30 Jahren [...]“ vorzunehmen, hielt der Rechnungshof für nicht zielführend. Er sah die Gefahr eines nicht unerheblichen inflationsbedingten Wertverlustes. Ferner hielt er den so vereinbarten Verzicht auf die Hälfte eines möglichen Mehrerlöses für unangemessen.

Der Rechnungshof erwartete, für die Verwendung von landeseigenen Flächen per Gestattungsvertrag ein angemessenes Entgelt zu erheben.

Des Weiteren führten nach Auffassung des Rechnungshofs die unterschiedlichen geschäftlichen Aktivitäten der HLG auch in dieser Fallkonstellation zu einem Interessenkonflikt auf ihrer Entscheidungsebene. Als Ökoagentur hatte die HLG ihre eigenen Interessen zu vertreten. Bei ihrer Tätigkeit als Domänenverwalter hatte sie die Landesinteressen zu verfolgen.

Der Rechnungshof empfahl daher auch hier, die Interessen des Landes unmittelbar vom Landwirtschaftsministerium wahrnehmen zu lassen.

24.2.3 Fachliche Kontrolle

Der Abschluss des Gestattungsvertrags hinsichtlich der Flächen der Domäne Frankenhausen hatte einen zeitlichen Vorlauf von rd. fünf Jahren über verschiedene Projektstadien und -bezeichnungen. In 2005 informierte die HLG das

⁵⁴ Angelehnt an die Kompensationsverordnung 2005.

Landwirtschaftsministerium über den damaligen Projektstand und bat um Zustimmung. Diese sei erforderlich gewesen, damit das „[...] Projekt im Sinne der Domänenverwaltung weiter voran [...]“ getrieben werden könne. In den Akten des Landwirtschaftsministeriums war über dem Informationsschreiben ein handschriftlicher Vermerk „Wer soll das verstehen?“ zu finden. Ein weiterer Vermerk lautete: „Die HLG ist für uns Verwalter und nicht Bevorrater. Diese immer zunehmende Verquickung gefällt mir nicht!“

In einer Besprechung am 13. April 2006 wurde dem Landwirtschaftsministerium erneut der Projektstand vorgestellt und um Entscheidung gebeten. In einer E-Mail aus April 2006 schrieb die Ökoagentur an die HLG-Domänenverwaltung, dass aufgrund der Zeitknappheit weitere Schritte abgestimmt werden sollten.

In 2010 stimmte das Landwirtschaftsministerium dem Gestattungsvertrag unter der Voraussetzung zu, dass nach Ablauf von 30 Jahren der Fortbestand des Vertragszwecks überprüft werde.

Nach Auffassung des Rechnungshofs zeigten die handschriftlichen Vermerke des Landwirtschaftsministeriums auf, dass diesem die „Verquickung“ der verschiedenen Geschäftsfelder der HLG durchaus bewusst war. Nach seiner Einschätzung floss diese Erkenntnis jedoch nicht hinreichend in die Entgeltverhandlungen ein.

Das nicht angemessene Entgelt im Fall der Domäne Wilhelmsthal ist ein weiteres Indiz dafür, dass die Tätigkeiten der HLG-Domänenverwaltung nicht mit der gebotenen Sorgfalt auf ihre Auswirkungen überwacht und kontrolliert wurden.

Der Rechnungshof forderte daher, die fachliche Kontrolle zu intensivieren und bei Vermögensverfügungen ein stärkeres Augenmerk auf die Wirtschaftlichkeit und die Wahrung der finanziellen Interessen des Landes zu legen.

24.3 Stellungnahme des Ministeriums

Hinsichtlich der Bereitstellung von Flächen der Domäne Wilhelmsthal teilte das Landwirtschaftsministerium mit, dass keine Fälle bekannt seien, in denen andere Veräußerer von Flächen ein derart hohes Entgelt erzielt hätten. Der Wert der naturschutzfachlichen Aufwertung sei insofern fiktiv, da die errechneten Ökopunkte nicht verkauft werden konnten, sondern für den Bau des Flughafens

gebunden gewesen seien. Die Empfehlungen des Rechnungshofs würden gleichwohl zum Anlass genommen, bei künftigen Flächenbereitstellungen für Ausgleichszwecke grundsätzlich den Wert der Kompensationsmaßnahmen zugrunde zu legen.

Hinsichtlich der Domäne Frankenhausen sei zu beachten, dass im Fall einer ausschließlichen Erstattung der Kosten keine Motivation für einen potenziellen Auftragnehmer bestehe, Ökopunkte zu generieren. Damit käme die landesseitig durchaus gewünschte naturschutzfachliche Aufwertung landeseigener Grundstücke und die Umsetzung produktionsintegrierter Naturschutzmaßnahmen auf diesen Flächen zum Erliegen. Dies hätte zur Folge, dass notwendige Ausgleichsmaßnahmen zur Eingriffskompensation ohne Lenkungsmöglichkeit des Landes an anderer Stelle umgesetzt würden. Eine Abrechnung des hälftigen Mehrerlöses sei zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich, weil während der Vertragslaufzeit noch Kosten für die Aufrechterhaltung der Kompensationsmaßnahmen anfallen würden. Künftig seien jährliche Abrechnungen vorgesehen. Die abschließende Aufteilung des Überschusses aus der Vermarktung sei noch auszuhandeln.

Aufgrund der Bedeutung des Flughafenausbaus sei die Beteiligung des Landes an der Flughafengesellschaft auf 68 Prozent gesteigert worden. Die Flächenbereitstellung stelle einen Bestandteil der Unterstützungsleistungen aus der Verantwortung als Mehrheitsbeteiligter dar.

Die vom Rechnungshof dargestellten Interessenkonflikte innerhalb der HLG könnten nachvollzogen werden. Dabei sei aber auch zu beachten, dass die HLG als Mehrheitsbeteiligung des Landes neben der Verwaltung des domänenfiskalischen Grundbesitzes eine ganze Reihe weiterer Leistungen im Auftrag und Interesse des Landes erbringe. Deren jeweilige Zielsetzungen würden nicht immer harmonieren. Der Aufsichtsrat der HLG könne als Kontrollorgan darauf hinwirken, dass der Interessenausgleich gelinge.

Hinsichtlich der Feststellungen zur fachlichen Kontrolle werde den Empfehlungen des Rechnungshofs mit den verfügbaren Personalressourcen nach Kräften gefolgt.

24.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof kann der Auffassung des Landwirtschaftsministeriums, dass der Wert der naturschutzfachlichen Aufwertung auf den Flächen der Domäne Wilhelmsthal fiktiv sei, nicht folgen. Die naturschutzfachliche Aufwertung erfüllte die gesetzlich geschuldete Kompensation der Pflichtigen. Somit ist dieser Wert nicht als fiktiv anzusehen. Der Rechnungshof begrüßt daher die Aussage des Landwirtschaftsministeriums, dass bei künftigen Flächenbereitstellungen für Ausgleichszwecke grundsätzlich der Wert der Kompensationsmaßnahmen zugrunde gelegt werden solle.

Die Ausführungen zum Fall der Domäne Frankenhausen führen nicht zu einer abweichenden Einschätzung durch den Rechnungshof. Betriebswirtschaftliche Überlegungen des potenziellen Auftragnehmers sollten nicht zu Lasten einer wirtschaftlichen Verwertung landeseigenen Vermögens gehen. Inflationsbedingte Wertverluste durch zeitlich verzögerte Zahlungen gilt es zu vermeiden. Auch der Hinweis, dass die Flächenbereitstellung zum Ausbau des Flughafens aus der Stellung als Mehrheitsbeteiligter resultiert habe, lässt nach Auffassung des Rechnungshofs die wirtschaftliche Verwertung des Vermögens nicht in den Hintergrund treten.

Der Rechnungshof nimmt die Ankündigung, den Empfehlungen zur fachlichen Kontrolle mit den verfügbaren Personalressourcen nach Kräften zu folgen, zur Kenntnis. Es bleibt jedoch offen, ob diese Ressourcen ausreichen und mit welchen konkreten Maßnahmen dem Interessenkonflikt innerhalb der HLG begegnet werden soll. Ohne eine entsprechende Personalausstattung läuft das vertragliche Auskunfts-, Prüfungs- und Weisungsrecht des Landwirtschaftsministeriums ins Leere.

25 Förderprogramme optimieren durch Evaluationen am Beispiel der Förderung von (E-)Lastenrädern und (E-)Anhängern

Kapitel 09 21

Evaluationen von Förderprogrammen sind ein wichtiges Instrument, um deren Erfolg zu messen und Verbesserungen zu initiieren. An der Förderung von (E-)Lastenrädern und (E-)Anhängern zeigte der Rechnungshof, welche Erkenntnisse daraus gewonnen werden können.

Nach den Verwaltungsvorschriften zur LHO besteht eine Pflicht zur nachgelagerten und begleitenden Erfolgskontrolle von finanziell wirksamen Maßnahmen. Der Rechnungshof erwartet, hierbei auch über den Einsatz von Online-Evaluationen nachzudenken. Damit kann durch Erfolgskontrollen eine Datenbasis aufgebaut werden. Zudem können u. a. Mitnahmeeffekte bewertet und eingeordnet werden. So können gleichartige Förderverfahren kontinuierlich verbessert werden.

25.1 Ausgangslage

Das Landwirtschaftsministerium förderte in den Jahren 2020 bis 2023 in drei Förderrunden den Erwerb von (E-)Lastenrädern und (E-)Anhängern (Förderobjekte). Der Rechnungshof hatte bereits zur Förderrichtlinie Stellung genommen und in seinen Bemerkungen 2019 darüber berichtet.

Die Förderungen reichten von 100 Euro für Anhänger bis zu 1.000 Euro für E-Lastenräder. Insgesamt standen für das Programm rd. 4,9 Mio. Euro zur Verfügung. Zum 1. April 2024 waren 4.574 Förderverfahren abgeschlossen.

Die erste Förderrunde wurde vom Landwirtschaftsministerium selbst abgewickelt, da kein Dienstleister des Landes zur Verfügung stand, welcher den Anforderungen des Landwirtschaftsministeriums entsprach. In der zweiten und dritten Förderrunde bediente sich das Landwirtschaftsministerium eines Projektträgers.

Die Richtlinie hatte das Ziel, den motorisierten Individualverkehr zugunsten des Fahrradverkehrs zu reduzieren. Treibhausgasemissionen sollten verringert und die Stickoxid- und Feinstaubbelastung gesenkt werden.

Der Rechnungshof betrachtete separat alle drei Förderrunden. Neben dem Verwaltungsaufwand und den Schnittstellen zwischen Landwirtschaftsministerium und Projektträger prüfte er risikoorientiert eine Stichprobe von abgeschlossenen Förderverfahren.

Um weitere Erkenntnisse über dieses Förderprogramm zu erhalten, führte der Rechnungshof in allen Runden selbst Evaluationen durch. So war es ihm möglich, auch solche Parameter abzufragen, die nicht beim Landwirtschaftsministerium bzw. beim Projektträger vorlagen (z. B. Probleme in der Nutzung des Förderobjekts im Alltag).

25.2 Prüfungsergebnisse

25.2.1 Rücklaufquote der Evaluationen

Für die erste Förderrunde wurde eine Stichprobe von Zuwendungsempfängern befragt. In den weiteren Förderrunden wurden alle Zuwendungsempfänger der jeweiligen Förderrunde angeschrieben, deren Verfahren bis zum Umfragezeitpunkt abgeschlossen waren. Die Zuwendungsempfänger wurden vorab über die Evaluation informiert und nach einem gewissen Zeitraum an diese erinnert. Das eingesetzte und datenschutzfreundlich voreingestellte Umfragetool stellte keinen Zusammenhang zwischen der Teilnahme und der konkret gegebenen Antwort her.

Tabelle 25-1: Rücklaufquote der Evaluationen

	Förder- runde 1	Förder- runde 2	Förder- runde 3	Summe
Zeitraum	23.09. bis 31.10.2021	01.06. bis 03.07.2023	14.03. bis 26.04.2024	
Angeschriebene Fördermittelempfänger	145	1.451	1.888	3.484
davon gültige E-Mail-Adressen	141	1.442	1.882	3.465
vollständige Antworten	108	1.146	1.579	2.833
Rücklaufquote	76,6 %	79,5 %	83,9 %	81,8 %

Die Rücklaufquoten der anonymen Befragungen betrugen durchschnittlich 81,8 Prozent.

Dies ist nach Ansicht des Rechnungshofs ein hoher Wert, der Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit zulässt.

Der Rechnungshof empfahl, bei gleichartigen Förderverfahren künftig eine nachgelagerte Online-Evaluation durchzuführen und auf eine hohe Rücklaufquote zu achten. Sie ist seiner Ansicht nach eine mit wenig Aufwand verbundene Methode zur Erfolgsermittlung sowie für weitere Erkenntnisse.

25.2.2 Ermittlung der Mitnahmeeffekte

Das Land gewährte mit diesen Fördermitteln finanzielle Anreize für Kaufentscheidungen. Beantragen die Zuwendungsempfänger Fördermittel, obwohl sie den Kauf auch ohne diese tätigen würden, wird von Mitnahmeeffekten gesprochen. Mitnahmeeffekte schmälern den Erfolg von Förderprogrammen. Sie sind aus Sicht von Verwaltung und Rechnungshof unerwünscht, lassen sich jedoch nicht vermeiden, sondern nur minimieren. In seiner Evaluation befragte der Rechnungshof die Zuwendungsempfänger, ob sie ohne die Förderung das gleiche, ein günstigeres oder kein Förderobjekt erworben hätten. Erstere beiden Antworten wertete der Rechnungshof als das Vorliegen eines Mitnahmeeffekts.

Die Antworten ließen die Bestimmung des Mitnahmeeffekts für E-Lastenräder und Anhänger ohne Elektroantrieb zu und sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt. Die Anzahl der Datensätze für Lastenräder ohne Elektroantrieb waren für eine Auswertung zu gering. Anhänger mit Elektroantrieb wurden von Fördermittelempfängern nicht abgerechnet.

Tabelle 25-2: Mitnahmeeffekte

Förder- objekt	Anzahl der Antworten auf die Frage: Ohne die Förderung hätte ich...	Förder- runde 1	Förder- runde 2	Förder- runde 3
E-Lastenräder	... das gleiche Lastenfahrrad gekauft.	19	223	269
	... ein günstigeres Lastenfahrrad gekauft.	6	95	147
	... kein Lastenfahrrad gekauft.	53	545	689
Mitnahmeeffekt E-Lastenräder		32,1 %	36,8 %	37,6 %
Anhänger	... den gleichen Anhänger gekauft.	zu geringe Anzahl	119	190
ohne Elektro- antrieb	... einen günstigeren Anhänger gekauft.		49	83
	... keinen Anhänger gekauft.		99	173
Mitnahmeeffekt Anhänger ohne Elektroantrieb			62,9 %	61,2 %

Im Ergebnis kam es unter den Teilnehmenden der Umfrage bei jeder dritten E-Lastenradförderung zu einem Mitnahmeeffekt. Bei der Förderung von Anhängern ohne Elektroantrieb war es dabei jede Zweite.

Der Rechnungshof empfahl dem Landwirtschaftsministerium seine Möglichkeiten zu nutzen, bei gleichartigen Förderprogrammen (große Anzahl von Fördermittelempfängern, standardisierte und marktreife Förderobjekte mit hoher Verfügbarkeit) die Mitnahmeeffekte zu minimieren. Dazu zählen u. a. Informationskampagnen über den Nutzen der Förderobjekte im Vorfeld, ohne dabei auf eine künftige Förderung einzugehen. Eine anschließende Förderung sollte aus Sicht des Rechnungshofs nicht auf mehrere Förderrunden aufgeteilt werden. Dies kann einen „Gewöhnungs- und Erwartungseffekt“ bei den potenziellen Zuwendungsempfängern hervorrufen, die dann eine getroffene Kaufentscheidung vorziehen oder hinausschieben. Dafür spricht auch, dass die gezielte Online-recherche nach dem Förderprogramm in der Evaluation der dritten Förderrunde eine häufig genannte Quelle war, um auf die Förderung aufmerksam zu werden.

Darüber hinaus empfahl der Rechnungshof dem Landwirtschaftsministerium, durch Evaluationen Mitnahmeeffekte zu erheben, zu analysieren und so eine Datenbasis aufzubauen. Diese kann helfen, zukünftige gleichartige Förderprogramme zu optimieren.

25.2.3 Validierung von Eigenangaben im Fördermittelprozess

Die Antragstellenden waren im Beantragungsprozess angehalten, die durch das Förderobjekt geschätzten eingesparten Auto-Kilometer in Intervallen anzugeben. Der Rechnungshof hat die Angaben im Fördermittelantrag mit den Antworten in der Evaluation zur Nutzung des Förderobjekts der zweiten und dritten Förderrunde verglichen. Dabei legte er die Annahme zu Grunde, dass die eingesparten Auto-Kilometer nun durch Fahrten mit den Förderobjekten zurückgelegt werden. Er verwendete hierzu die gleiche Grundgesamtheit. Die Auswertung war anonym ohne direkten Bezug zwischen der Angabe in den Fördermittelanträgen und den gegebenen Antworten in der Evaluation.

Die bisherigen Ergebnisse zum Auswertzeitpunkt zeigten eine Überschätzung der Eigenangaben im Fördermittelprozess.

Um Eigenangaben im Förderverfahren für zukünftige Entscheidungen nutzbar zu machen, empfahl der Rechnungshof, diese zu verifizieren. Hierzu bietet sich ebenfalls eine Evaluation an. Dabei sollten externe Faktoren, die auf die Eigenangaben Einfluss haben, entsprechend berücksichtigt werden. In Bezug auf die geförderten (E-)Lastenräder und (E-)Anhänger sind dies beispielsweise die bisherige Haltedauer und die höhere Nutzung in den Sommermonaten. Aus Sicht des Rechnungshofs sollte diese Evaluation ein Jahr nach der Anschaffung stattfinden.

25.2.4 Schwellenwerte für Förderobjekte

Die Förderquote bei Anhängern ohne Elektroantrieb in der dritten Förderrunde lag bei 38,7 Prozent. Das Landwirtschaftsministerium strebte eine Förderquote von maximal 35 Prozent an. Dies wurde in allen drei Förderrunden bis auf diese Ausnahme erreicht.

Eine Zuwendung darf nach den Verwaltungsvorschriften zur LHO ausnahmsweise zur Vollfinanzierung bewilligt werden, wenn die Zuwendungsempfänger an der Erfüllung des Zwecks kein oder ein nur geringes wirtschaftliches Interesse haben, das gegenüber dem Landesinteresse nicht ins Gewicht fällt oder wenn die Erfüllung des Zwecks in dem notwendigen Umfang nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch das Land möglich ist.

In allen drei Förderrunden kam es zu vereinzelten Vollfinanzierungen bei den Anhängern (insgesamt 32 Förderungen; Stand 1. April 2024). Dies betraf Fälle, bei denen der Preis des Anhängers bei kleiner gleich 100 Euro lag. Die Voraussetzungen für eine Vollfinanzierung waren aus Sicht des Rechnungshofs nicht erfüllt.

Der Rechnungshof empfahl, dass bei gleichartigen Förderverfahren mit Festbeträgen Schwellenwerte durch das Landwirtschaftsministerium eingeführt werden. Dies bedeutet, dass der Anschaffungspreis eine bestimmte Wertgrenze überschreiten muss. Auf diesem Weg könnten Vollfinanzierungen vermieden und selbstgesetzte Förderquoten eingehalten werden.

25.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Landwirtschaftsministerium teilte weit überwiegend die Würdigungen und Empfehlungen des Rechnungshofs und ist bestrebt, diese bei künftigen ähnlich gelagerten Förderprogrammen zu berücksichtigen.

25.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Landwirtschaftsministeriums, die Empfehlungen in zukünftigen Förderprogrammen zu berücksichtigen. Er sieht in Online-Evaluationen eine Möglichkeit, Förderprogramme effektiver, effizienter und digitaler zu gestalten.

26 Förderung des forstlichen Wegebaus: Hoher Aufwand und Softwareprobleme

Kapitel 09 22

Aufwändige Verwaltungsprozesse und anhaltende Softwareprobleme verteuerten die Förderung des forstlichen Wegebaus.

Das Landwirtschaftsministerium stellte eine Verringerung des Verwaltungsaufwands in Aussicht. Die für die Bereitstellung der Software zuständige WIBank ist aufgefordert, ihre vertraglichen Aufgaben zu erfüllen und die Probleme zu lösen.

26.1 Ausgangslage

Das Land gewährte privaten und körperschaftlichen Waldbesitzern finanzielle Unterstützung für forstwirtschaftliche Maßnahmen. Dazu gehörten auch der Bau und die Instandsetzung von Waldwegen. Mit der Förderung sollten die nachhaltige Bewirtschaftung, die Erholungsfunktion des Waldes sowie die Prävention und die Bewältigung von Schadereignissen, z. B. Waldbränden, verbessert werden. Die Zuwendung wurde als Anteilfinanzierung von bis zu 70 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben gewährt. Größere Waldbesitzer – über 1.000 Hektar – konnten maximal 42 Prozent Zuwendung erhalten. Anträge mit einem Zuwendungsbetrag unter 500 Euro waren nicht förderfähig (Bagatellgrenze).

Im Zeitraum 2018 bis 2023 wurden 553 Anträge auf Wegebauförderung bewilligt. Das Land förderte mit rd. 7 Mio. Euro etwa 860 km Waldwege. Die Mittel stammten von Land, Bund und EU.

An der Abwicklung waren im Wesentlichen die WIBank und das Regierungspräsidium Darmstadt – obere Forstbehörde – beteiligt: Das Regierungspräsidium war die Bewilligungsstelle. Die WIBank führte im Auftrag des Landes und auf vertraglicher Grundlage die Landwirtschaftsförderung durch und trat als Zahlstelle auf. Zu ihren vertraglichen Pflichten zählte die Sicherstellung der informationstechnischen Abwicklung des Fördergeschäfts. Für die Erfüllung der Dienstleistungen erhielt sie eine pauschale jährliche Vergütung.

26.2 Prüfungsergebnisse

Die Förderanträge gingen in Papierform ein. Die Bewilligungsstelle übernahm die enthaltenen Daten in die Fördersoftware SAP-ABAKUS und parallel in eine Excel-Arbeitsmappe, die mindestens 13 Arbeitsblätter enthielt. Sie erstellte mit der Fördersoftware Prüfvermerke, bewilligte die Mittel und erzeugte die Bewilligungs- und Auszahlungsbescheide. Weitere Prüfvermerke und relevante Anlagen zu den Bescheiden musste sie behelfsweise mit der Excel-Arbeitsmappe erstellen. Für die Berechnung der förderfähigen Ausgaben gab es weitere Excel-Arbeitsmappen. Dies alles wurde ausgedruckt, denn die Bewilligungsstelle führte die Förderakten grundsätzlich in Papierform. Parallel führte sie digitale Ordner, in denen Scans der Original-Eingangsdokumente, die elektronisch erstellten Bescheide, Excel-Arbeitsmappen sowie weiterer meist elektronischer Schriftverkehr enthalten waren.

Zur räumlichen Darstellung der geplanten Wegebaumaßnahmen reichten die Antragsteller ausgedruckte Karten ein. Oft waren es Screenshots, z. B. aus Google Maps oder schlecht lesbare Kopien älterer Karten. Von HessenForst betreute Waldbesitzer lieferten Ausdrücke aus dem landesbetriebseigenen geografischen Informationssystem (GIS).

Zum 1. Oktober 2023 stellte die WIBank auf ein digitales Antragsverfahren um. Förderanträge sollten seitdem ausschließlich über ein Online-Portal eingereicht werden. Gleichzeitig führte sie eine neue Fördersoftware ein. Nach der Umstellung auf das IT-System WERKBank konnte die Bewilligungsstelle zunächst nicht auf neu eingegangene Anträge zugreifen. Erst im Frühjahr 2024 konnte sie auf die seit Herbst des Vorjahres eingegangenen Anträge zugreifen und die Inaugenscheinnahmen durchführen. Weitere Probleme folgten:

- Die Bewilligungsstelle konnte die eingereichten Anträge zwar einsehen, aber nicht in WERKBank bearbeiten.
- Sie konnte folglich keine Bewilligungsbescheide mit der Fördersoftware erzeugen. Sie erstellte Bescheide behelfsweise als Word-Dokumente.
- Die Bewilligungsstelle konnte nicht über das Portal mit den Antragstellern kommunizieren, sondern musste dazu E-Mails schreiben.
- Sie konnte fehlerhafte Anträge nicht im Onlineportal zurückgeben.
- Die Antragsteller konnten ihre Anträge nach Abgabe nicht mehr einsehen.

- Die Außendienstmitarbeiter der Bewilligungsstelle druckten die Anträge zur Verwendung bei der Inaugenscheinnahme aus. Die Inhalte der ausgefüllten Formularfelder konnten nicht in Gänze ausgedruckt werden. Es waren somit nicht alle Informationen vor Ort verfügbar.

Trotz digitalen Antrags war es weiterhin vorgesehen, Bescheide auszudrucken und den Antragstellern postalisch zuzustellen.

Zum Vergleich: Für die Landwirtschaftsförderung war das Onlineportal zur Antragstellung bereits länger zugänglich. Landwirte konnten bei Antragstellung in einem integrierten GIS die Flächen markieren, für die sie eine Förderung beantragten. Für die forstliche Förderung war das nicht vorgesehen.

Nach ihrer Bewilligung mussten die meisten Förderfälle ein- bis mehrfach geändert werden, weil die Antragsteller ihre Kostenschätzungen aktualisierten. Für die 21 geprüften Förderanträge wurden 37 Bewilligungen ausgesprochen.

Die Bewilligungsstelle nahm jeden zur Förderung beantragten Weg standardmäßig zwei Mal in Augenschein. Erstmalig geschah dies vor der Bewilligung zur Einschätzung der Förderwürdigkeit, das zweite Mal nach Abschluss der Baumaßnahme zur Beurteilung der sachgerechten Durchführung. Nach den Vorgaben der EU wären die Kontrollen vor der Bewilligung nur in einem Umfang von fünf Prozent der ausgereichten Mittel notwendig gewesen. Zusätzlich kontrollierte ein von der WIBank beauftragter Prüfer eine stichprobenhafte Auswahl vor Ort.

Der Rechnungshof schätzte die Kosten für alle Arbeiten, die erforderlich waren, das Förderprogramm umzusetzen, überschlägig auf rd. 44 Prozent der ausgezahlten Fördermittel. Das heißt, jeder ausgezahlte Euro verursachte 44 Cent Verwaltungskosten.

26.3 Bewertung

Die Kartendarstellung in Papierform und ihre Nutzung im Förderprozess sind nicht mehr zu empfehlen. Mit einem GIS wären die Plausibilisierung der im Antrag angegebenen Länge eines Weges und die effizientere Planung von Inaugenscheinnahmen möglich. Auch bereits geförderte Wege zu identifizieren ist mit der aktuellen analogen Datenhaltung nicht mit vertretbarem Aufwand

möglich. Dadurch besteht die Gefahr, dass auch für Wege, die noch innerhalb der zehnjährigen Zweckbindungsfrist liegen, erneut eine Zuwendung bewilligt wird (Doppelförderung).

Die entgegen den Vorgaben in sämtlichen Fällen vor der Bewilligung durchgeführte Inaugenscheinnahme verursachte einen bedeutenden Verwaltungsaufwand. Die Antragsteller waren für die Richtlinienkonformität der von ihnen beantragten Maßnahmen verantwortlich. In der Förderpraxis wurden sie dieser Verantwortung durch die intensive verwaltungsseitige Betreuung nahezu gänzlich enthoben. Eine risikoorientierte Stichprobe bei der Inaugenscheinnahme würde die Bewilligungsstelle entlasten.

Die Förderung des forstlichen Wegebaus war verwaltungsintensiv und damit teuer. Der Rechnungshof empfahl dem Landwirtschaftsministerium, zusammen mit der WIBank Anstrengungen zu unternehmen, die Kosten zu senken. So regte er an, den Förderprozess durchgängig zu digitalisieren, ein geografisches Informationssystem einzuführen sowie die hohe Kontrolldichte vor Ort zu überdenken. Ferner sollte die Bagatellgrenze der Förderung angehoben werden.

Die WIBank stellte mit dem neuen IT-System eine fehlerbehaftete, zunächst nicht funktionsfähige Software zur Verfügung. Dadurch wurde die Handlungsfähigkeit der Bewilligungsstelle eingeschränkt und der Förderprozess deutlich verschlechtert. Die WIBank kam ihren vertraglichen Verpflichtungen zur Bereitstellung eines IT-Systems für die Abwicklung des Fördergeschäfts nicht im erforderlichen Umfang nach. Das Landwirtschaftsministerium sollte bei der WIBank darauf hinwirken, dass das IT-System durchgehend und zuverlässig zur Verfügung steht. Es sollte ferner prüfen, ob eine Minderung der Vergütung in Frage kommt.

26.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Landwirtschaftsministerium schloss sich den Empfehlungen des Rechnungshofs an. Es teile die Erwartung, dass eine neue Software vor ihrer Einführung erfolgreich getestet wird und mit ihrer Inbetriebnahme zweckdienlich einsetzbar ist. Auf Grundlage der WIBank-Aufgabenübertragungsverordnung – Landwirtschaft und Umwelt – sowie des entsprechenden Vertrags sei es Aufgabe der WIBank, diesen Erwartungen gerecht zu werden. Zudem werde es

zusammen mit der Bewilligungsbehörde und der WIBank nach Lösungen für die Anbindung der Fördersoftware an ein GIS-System suchen.

Zur Verringerung des Verwaltungsaufwands würden Maßnahmen ergriffen, um Änderungsanträge zu vermeiden. Die Vor-Ort-Kontrollen sollen reduziert und die Bagatellgrenze erhöht werden. Ab 2028 solle der forstliche Wegebau aus der EU-Kofinanzierung herausgenommen werden, wodurch der Kontrollaufwand verringert werden könne. Die WIBank wurde ebenfalls zu den Softwareproblemen angehört. Sie teilte mit, dass diese Fragestellungen kontinuierlich aufgearbeitet würden.

26.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Landwirtschaftsministeriums, seine Empfehlungen aufzugreifen. Er sieht der Optimierung der Prozesse und der Reduktion des Verwaltungsaufwands entgegen. Mit Nachdruck empfiehlt er, auf die Erfüllung der vertraglichen Pflichten der WIBank hinzuwirken, um die Softwareprobleme schnellstmöglich zu lösen. Er empfiehlt weiterhin, eine Minderung der Vergütung zu prüfen.

27 Fischerei- und Jagdabgabe: Notwendigkeit des Abgabesystems hinterfragen

Kapitel 09 22

Das Land führte in der Nachkriegszeit zur Förderung des Fischerei- und Jagdwesens die Fischereiabgabe und die Jagdabgabe ein. Sie sind Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion. Diese werden bei den Fischerei- und Jagdausübungsberechtigten erhoben und für die Angelsportvereine und Hegegemeinschaften bzw. für die Jägerschaft verwendet.

Nach knapp 75 Jahren stellt sich die Frage der Notwendigkeit für das staatlich gestützte Abgabensystem. Dem Grundsatz der Subsidiarität zufolge könnten sowohl die Angelsportvereine und Hegegemeinschaften als auch die Jägerschaft die erforderlichen Mittel auf privatrechtlicher Grundlage mitgliedschaftlich einwerben. Durch die Abschaffung der Sonderabgaben würde deren Eigenverantwortung gestärkt. Zudem würde die Mittelерhebung und -verwendung entbürokratisiert und das Land entlastet. Dies ist gegen die Aufgabe der Einwirkungsmöglichkeiten des Landes abzuwägen.

27.1 Ausgangslage

Rechtsgrundlage für die Fischereiabgabe ist das 2022 novellierte Fischereigesetz: „Wer die Fischerei ausüben will und Inhaberin oder Inhaber eines hessischen Fischereischeins ist, hat pro Kalenderjahr eine Fischereiabgabe zu entrichten.“ Rechtsgrundlage für die Jagdabgabe ist das Jagdgesetz. Bei der Jagdscheinerteilung wird neben der Verwaltungsgebühr eine Jagdabgabe in gleicher Höhe erhoben. Die erhobenen Mittel beider Sonderabgaben werden zur Förderung des Fischerei- und des Jagdwesens verwendet.

Beide sind Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion. Sie sind an den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen für Sonderabgaben zu messen; insbesondere an der gruppennützigen Verwendung der Sonderabgabe. Die Sonderabgaben wurden aufgrund von Förderrichtlinien im Rahmen von Zuwendungsverfahren bewirtschaftet. Im Bereich der Fischerei war die Richtlinie zum Zeitpunkt der Prüfung bereits außer Kraft getreten. Es gab eine verwaltungsinterne Anweisung für eine analoge

Anwendung dieser Richtlinie. Eine neue Fischereiförderrichtlinie war in Erarbeitung.

Der Prüfungszeitraum des Rechnungshofs umfasste die Haushaltsjahre 2016 bis 2022. Für die Haushaltsjahre 2023 und 2024 wurde die Höhe der Ausgabe-reste mitberücksichtigt.

27.2 Prüfungsergebnisse

27.2.1 Fischerei- und Jagdabgabe noch notwendig?

Das Land erließ 1950 das „Fischereigesetz für das Land Hessen“, um die Fischereigesetzgebung zu vereinheitlichen. Mit dem Gesetz führte das Land die Fischereiabgabe ein: „Zugleich wird mit der Fischereischeingebühr eine Fischereiabgabe in halber Höhe erhoben, die von dem Minister für Arbeit, Landwirtschaft und Wirtschaft zur Förderung des Fischereiwesens zu verwenden ist.“ Eine Begründung für die Einführung der Fischereiabgabe enthielt die maßgebliche Landtagsdrucksache nicht.

Im gleichen Jahr erließ das Land das „Jagdgesetz“. Mit dem Gesetz führte das Land die Jagdabgabe ein: „Zugleich mit der Jagdscheingebühr wird eine Jagdabgabe in gleicher Höhe erhoben, die von der obersten Landesjagdbehörde zur Förderung des Jagdwesens zu verwenden ist.“ Die Jagdabgabe wurde auf Wunsch der Jägerschaft eingeführt.

Abbildung 27-1: Auszug aus der Begründung zum Jagdgesetz (1950), Drucksache 01/1532, S. 2164.

Kommunalbehörden zu. Daneben soll auf Wunsch der Jägerschaft eine gleichhohe Jagdabgabe erhoben werden, die von der obersten Landesjagdbehörde zur Förderung des Jagdwesens verwandt werden soll. Die Erhebung der Jagdabgabe ist erforderlich, weil sonst für den Verwendungszweck keine öffentlichen Mittel zur Verfügung ständen. Es sei erwähnt, daß in anderen Ländern und Staaten die Jagdscheingebühr ganz oder teilweise gleichen Zwecken zugeführt wird.

Nach knapp 75 Jahren stellt sich die Frage der Notwendigkeit der beiden Sonderabgaben. Für das staatliche Handeln kommt hierbei nach Auffassung des Rechnungshofs der Grundsatz der Subsidiarität zum Tragen. Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass der Staat dann unterstützend tätig werden soll, wenn die kleinste Organisationseinheit keine Möglichkeit hat, die Aufgabe selbst zu

erledigen. Dem Gedanken der Subsidiarität folgend könnten die Angelsportvereine und Hegegemeinschaften als auch die Jägerschaft selbst über die Notwendigkeit der Förderung befinden. Die erforderlichen Mittel könnten auf privatrechtlicher Grundlage eingeworben werden; z. B. über eine entsprechende Erhöhung der jeweiligen Vereinsbeiträge.

Die Eigenverantwortung der Angelsportvereine und Hegegemeinschaften als auch der Jägerschaft würden durch die Entlassung aus dem staatlichen Abgabesystem nach Ansicht des Rechnungshofs gestärkt. Mögliche Vorteile wären:

- Vermeidung der Sonderabgabe für die Abgabepflichtigen
- Keine Verwaltungskosten des Landes
- Variable Beitragshöhe
- Breiteres Verwendungsspektrum der Vereinsmittel, die nicht den Vorgaben einer Förderrichtlinie zu folgen haben
- Zeitnahe Verwendung der Mittel bei gemeinnützigen Vereinen

Vorteilhaft für das Land wären auch:

- Kein Ausweis von Ausgaberesten
- Bürokratieabbau: Verzicht auf zuwendungs- und vergaberechtliche Verfahren

Jedoch sind ebenfalls mögliche Nachteile zu berücksichtigen:

- Aufgabe der Steuerungs- und Einwirkungsmöglichkeiten des Landes bei der Förderung des Fischerei- und Jagdwesens
- Risiko der Unterfinanzierung für die vorgesehenen Zwecke
- Mangelnde Flexibilität, um auf besondere finanzielle Erfordernisse zu reagieren (z. B. Krisen)

Das Landwirtschaftsministerium sollte sich eingehend mit der Frage der Notwendigkeit beider Sonderabgaben befassen. Es sollte in regelmäßigen Abständen prüfen, ob an der Erhebung der Fischerei- und Jagdabgabe und der staatlich organisierten Förderung des Fischerei- und Jagdwesens noch Bedarf besteht oder ob darauf verzichtet werden kann. Hierbei sollten z. B. Notwendigkeit der staatlichen Förderung und Möglichkeit der Zielverfolgung auf privatrechtlicher, nicht-staatlicher Grundlage berücksichtigt werden.

Der Rechnungshof erwartet, dass das staatliche Interesse im Falle der Beibehaltung der Sonderabgaben z. B. bei Änderungen des Fischereigesetzes und des Jagdgesetzes in künftigen Gesetzesbegründungen dokumentiert wird. Damit würde auch dem Grundsatz der periodischen Legitimation Rechnung getragen.

Im Fischereigesetz wurde ein fünfjähriger Kontrollzeitraum aufgenommen, in dem die Fischereiabgabe in regelmäßigen Abständen dem Grunde und der Höhe nach überprüft wird. Das Landwirtschaftsministerium sollte entsprechende Regelungen für die Jagdabgabe bei der nächsten Gesetzesänderung zum 31. Dezember 2026 in das Jagdgesetz mit aufnehmen.

27.2.2 Ausgabereste abbauen

Nicht verbrauchte Sonderabgaben werden als Ausgaberest übertragen. Im Prüfungszeitraum wurden jährlich weniger Mittel aus den beiden Sonderabgaben verausgabt als eingenommen. Dadurch stiegen die Ausgabereste aus der Fischereiabgabe und der Jagdabgabe stetig an. Ausgabereste werden in „gebundene“ und „ungebundene“ Reste unterteilt. Für Letztere gibt es keine Außenverpflichtung der Verwaltung; d. h. es wurde z. B. noch kein Zuwendungsbescheid erlassen.

Im Prüfungszeitraum betrugen die Ausgabereste der Fischereiabgabe im Durchschnitt rd. 0,9 Mio. Euro, davon waren 85 Prozent „ungebundene“ Ausgabereste. Bei der Jagdabgabe beliefen sich die Ausgabereste im Prüfungszeitraum durchschnittlich auf rd. 1,6 Mio. Euro. Hiervon waren 71 Prozent „ungebundene“ Ausgabereste.

Abbildung 27-2: Entwicklung der gebundenen Mittel und Ausgabereste der Fischereiabgabe 2016 bis 2022

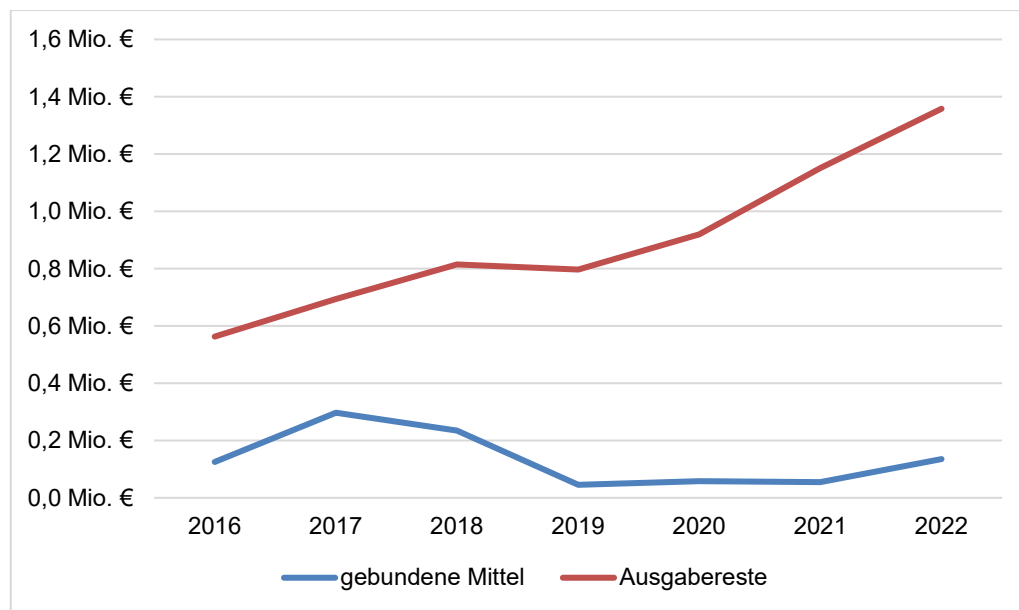
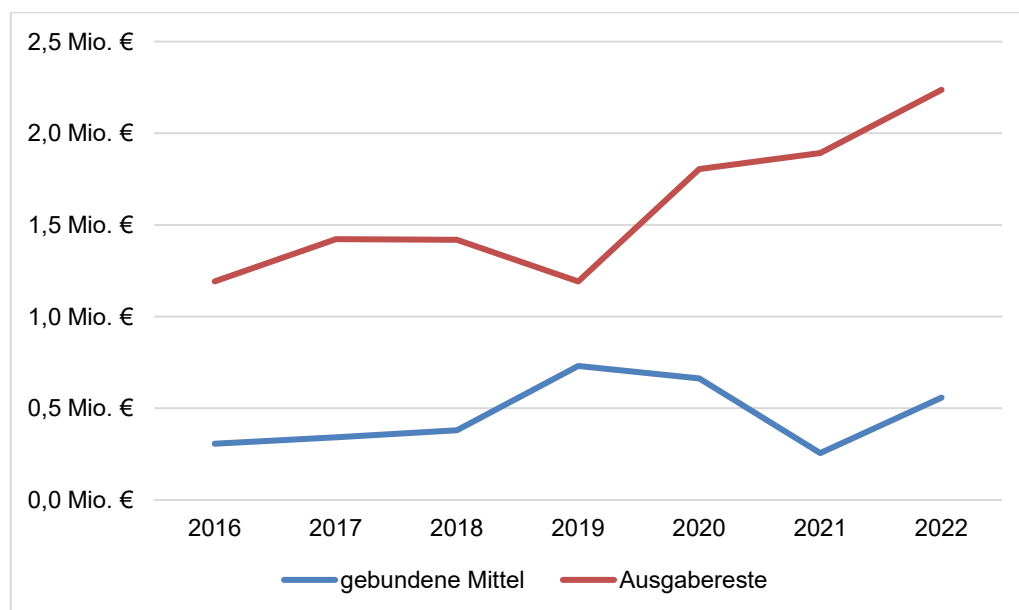


Abbildung 27-3: Entwicklung der gebundenen Mittel und Ausgabereste der Jagdabgabe 2016 bis 2022



Ende 2024 betrugen die Ausgabereste für die Fischereiabgabe rd. 1,8 Mio. Euro und für die Jagdabgabe rd. 2,1 Mio. Euro.

Die Ausgabereste der Fischereiabgabe im Prüfungszeitraum würden auch bei ausfallenden Einnahmen und gleichbleibenden Ausgaben über einen Zeitraum von über dreieinhalb Jahren ausreichen. Bei der Jagdabgabe wäre eine Auskömmlichkeit von rd. drei Jahren gegeben. Der Rechnungshof erwartet eine zeitnahe Verwendung der Sonderabgaben. Können diese nicht in Anspruch

genommen werden, sollte das Landwirtschaftsministerium die Höhe der jeweiligen Sonderabgabe überprüfen und ggf. geringer bemessen.

27.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Landwirtschaftsministerium erklärte, es sehe mit Blick auf die Ziele zur Förderung des Fischereiwesens und den aktuellen Rahmenbedingungen für aquatische Lebewesen weiterhin Bedarf an der Fischereiabgabe. Vor dem Hintergrund der besonderen Rahmenbedingungen des Jagdwesens sowie unter Berücksichtigung der bestehenden Strukturen und der langjährig etablierten Zusammenarbeit mit den anerkannten Vereinigungen erscheine eine Beibehaltung der Jagdabgabe sachgerecht und zweckmäßig.

Ob eine Verlagerung der Fischereiabgabe auf privatrechtlicher Grundlage umgesetzt werden könnte, solle im Kontext der Struktur, Kapazitäten sowie Finanz-Expertise der Angelsportvereine respektive Hegegemeinschaften mit dem Verband Hessischer Fischer sowie den nachgeordneten Fischereibehörden erörtert werden.

Bei der Jagdabgabe erfolge eine abschließende Bewertung unter Würdigung der spezifischen Rahmenbedingungen des Jagdwesens sowie einer weiterhin verlässlichen und zielgerichteten Ausgestaltung entsprechender Förderinstrumente.

Die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Dokumentation, periodischen Legitimation und Einführung eines fünfjährigen Kontrollzeitraums möchte das Landwirtschaftsministerium bei der nächsten Änderung des Jagdgesetzes berücksichtigen.

Das Missverhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben aus der Fischereiabgabe liege zum einen an den natürlichen Rahmenbedingungen, die zeitweise die Umsetzung von geplanten Projekten vollständig verhinderten. Zum anderen liege es an den begrenzten Personalkapazitäten. Dies betreffe sowohl potenzielle Antragsberechtigte als auch die Verwaltung. Das Landwirtschaftsministerium gehe davon aus, dass die neue Förderrichtlinie zu einer steigenden Ver- ausgabung beitragen könne.

Im Jahr 2024 habe sich der Ausgabereist der Jagdabgabe um rd. 0,3 Mio. Euro verringert. Bei gebundenen Mitteln zum Jahr 2025 in Höhe von rd. 1,7 Mio. Euro dürfe auch im Jahr 2025, bei steigendem Aufkommen der Sonderabgabe, eine Reduktion des Ausgabereistes zu erwarten sein.

27.4 Schlussbemerkung

Anstatt einer vollständigen Abschaffung der Fischerei- und Jagdabgabe sollte auch die Möglichkeit einer – ggf. zeitlich befristeten – Reduzierung der Sonderabgabenhöhe in Betracht gezogen und geprüft werden. Dies würde ebenfalls der Empfehlung des Rechnungshofs zur Reduktion der Sonderabgabe entsprechen.

Das Landwirtschaftsministerium sollte in jedem Fall im Rahmen der periodischen Legitimation darauf hinwirken, dass die Erwägungen zur Beibehaltung der Fischereiabgabe spätestens mit der Verlängerung der Geltungsdauer des Fischereigesetzes in den Gesetzesmaterialien festgehalten werden. Vor dem Hintergrund des fortbestehenden Missverhältnisses zwischen Mittelaufkommen und -verwendung bietet es sich an, die Mittelverwendung der Fischereiabgabe eng zu begleiten und bei Bedarf weitere Maßnahmen zu prüfen.

Weiterhin sollte das Landwirtschaftsministerium die mittel- bis langfristige Fortführung der Jagdabgabe im Rahmen der allgemeinen Evaluation jagdbezogener Fördermechanismen erneut überdenken. Die Reduzierung der Ausgabe-reiste aus der Jagdabgabe im Jahr 2024 ist eine erfreuliche Entwicklung, die zugleich den Empfehlungen des Rechnungshofs folgt.

28 **Ersatzzahlungen: Was nützt der Natur Geld in den Ausgaberesten?**

Kapitel 09 22

Wenn Verursacher einen Eingriff in Natur und Landschaft nicht ausgleichen oder ersetzen können, erhebt das Land von ihnen eine Sonderabgabe, die sog. Ersatzzahlung. Die Mittel sind für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorgesehen. Die jährlichen Einnahmen aus der Sonderabgabe beliefen sich im Prüfungszeitraum 2016 bis 2022 im Durchschnitt auf rd. 2,6 Mio. Euro und übertrafen jeweils die Ausgaben. Dadurch stiegen die Ausgabereste aus den Ersatzzahlungen stetig an und betrugen Ende 2024 rd. 23,8 Mio. Euro.

Durch die große zeitliche Diskrepanz zwischen Eingriffen und Naturschutzmaßnahmen besteht das Risiko, dass die Erosion von Natur und Landschaft weiter voranschreitet. Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung Möglichkeiten zur Optimierung der Mittelbewirtschaftung aufgezeigt. Insbesondere sollten Fördermöglichkeiten auf Ebene des Landes und auf kommunaler Ebene stärker beworben werden.

28.1 Ausgangslage

Die Naturschutzgesetze von Bund und Land bilden die Rechtsgrundlagen für die Ersatzzahlung. Der Verursacher eines Eingriffs ist verpflichtet, unvermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder zu ersetzen (Ersatzmaßnahmen). Sind dem Verursacher des Eingriffs die genannten Kompensationsmaßnahmen nicht oder nicht in angemessener Frist möglich, hat er Ersatz in Geld zu leisten. Der Ersatz bemisst sich nach den durchschnittlichen Kosten der nicht durchführbaren Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Dieser schließt die erforderlichen durchschnittlichen Kosten für deren Planung und Unterhaltung sowie die Flächenbereitstellung unter Einbeziehung der Personal- und sonstigen Verwaltungskosten mit ein. Die Mittel aus den Ersatzzahlungen sind für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zweckgebunden.

Für die Verwendung der Ersatzzahlungen hat das Land einen Leitfaden entwickelt. Neben der Durchführung von eigenen Maßnahmen durch die Naturschutzbehörden werden auch Maßnahmen Dritter gefördert.

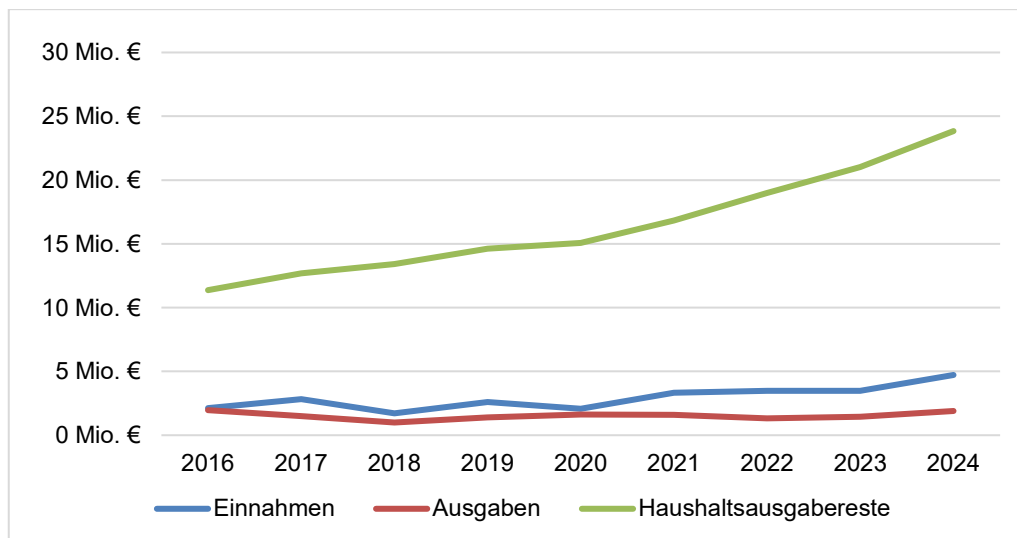
Der Prüfungszeitraum des Rechnungshofs umfasste die Haushaltsjahre 2016 bis 2022. Für die Haushaltsjahre 2023 und 2024 wurde die Höhe der Ausgabereste mitberücksichtigt.

28.2 Prüfungsergebnisse

28.2.1 Stetig anwachsende Ausgabereste

Nicht verbrauchte Sonderabgaben werden als Ausgabereist in das nächste Haushaltsjahr übertragen. Da diesen eine Zweckbindung anhaftet, verfallen sie nicht. Aus Mitteln der Ersatzzahlungen bestanden 2016 bis 2022 Ausgabereiste im Durchschnitt von 14,7 Mio. Euro. Für 2022 beliefen sich diese auf rd. 19,0 Mio. Euro, die zu knapp 60 Prozent aus dem Haushaltsjahr 2015 stammten. Die Ausgabereiste stiegen bis Ende 2024 auf 23,8 Mio. Euro an.

Abbildung 28-1: Grafische Darstellung der Einnahmen, Ausgaben und Ausgabereiste der Ersatzzahlungen 2016 bis 2024 in Mio. Euro



Im Prüfungszeitraum wurden jährlich weniger Mittel verausgabt als eingenommen. Dadurch erhöhten sich die Ausgabereiste kontinuierlich. Die Ausgabereiste im Prüfungszeitraum würden auch bei ausfallenden Einnahmen und den durchschnittlichen Ausgaben dieses Zeitraums rd. 13 Jahre ausreichen. Ende 2022 wurde Ersatz für Eingriffe in den Naturhaushalt von 2015 und davor geschaffen.

Dieser Zeitraum von mindestens acht Jahren widerspricht der Intention einer zeitnahen Verwendung der Ersatzzahlungen.

Das Landwirtschaftsministerium sollte für eine stärkere Verwendung der Sonderabgabe das Instrument der Förderrichtlinie bzw. des Förderaufrufs in Betracht ziehen, um eine breitere Masse an potenziellen Fördermittelempfängern zu erreichen. Die Fördermöglichkeiten sollten sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene intensiver beworben werden. Bei Bedarf sollten vorhandene Mittel als „Vorschuss“ unter den Naturschutzbehörden ausgereicht werden. Dies dient dazu, Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zeitnah umzusetzen, Mittel zielgerichtet zu verausgaben und den engen räumlichen Zusammenhang für den beeinträchtigten Naturraum weiter zu gewährleisten.

28.2.2 Abweichungen bei den „gebundenen“ Ausgaberesten

Ausgabereste werden in „gebundene“ und „ungebundene“ Reste unterteilt. Für Letztere gibt es keine Außenverpflichtung der Verwaltung; d. h. es wurde z. B. noch kein Zuwendungsbescheid erlassen. Die Höhe der vom Fachreferat und vom Haushaltsreferat des Landwirtschaftsministeriums gemeldeten „gebundenen“ Ausgabereste wichen 2018 bis 2022 im Durchschnitt um 2,3 Mio. Euro voneinander ab. Während die gemeldeten Ausgabereste des Haushaltsreferats auf dem Buchhaltungssystem SAP basierten, pflegte das Fachreferat eine Excel-Datei im Austausch mit den nachgeordneten Bereichen (obere und untere Naturschutzbehörden). Geplante Maßnahmen wurden von den nachgeordneten Bereichen in einer Excel-Datei erfasst, aber nicht in SAP verbucht.

Die Abweichung zwischen den gebundenen Mitteln machte eine genaue Bewirtschaftung der Haushaltsausgabereste nicht möglich. Das Fachreferat und das Haushaltsreferat sollten die Abweichungen gemeinsam mit den nachgeordneten Bereichen aufklären.

Zusätzlich empfahl der Rechnungshof, die „ungebundenen“ Mittel differenziert zu erfassen. Sollte es aus fachlicher Sicht notwendig sein, dass avisierte bzw. in Planung befindliche Maßnahmen erfasst werden, damit die Mittel z. B. nicht von anderer Stelle verplant werden können, dann sollte eine Mittelreservierung in SAP zur Anwendung gelangen.

28.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Landwirtschaftsministerium teilt die Analyse des Rechnungshofs zu den Ausgaberesten. Die Schwierigkeit bestehe darin, dass sich der Verlust an Natur nur durch Maßnahmen auf Flächen ausgleichen lasse. Die bestehende Flächenkonkurrenz lasse sich in letzter Konsequenz nur zu Lasten wirtschaftlicher Nutzungen auflösen und bedeute, dass i. d. R. landwirtschaftliche Nutzung zurücktreten müsse. Konzepte zu „produktionsintegrierten Maßnahmen“ könnten diesen Konflikt nur sehr eingeschränkt abmildern.

Der Ansatz des „Vorschusses“ an untere Naturschutzbehörden werde berücksichtigt. Das Instrument der Förderrichtlinie sei eine Möglichkeit zur Mittelreduzierung. Das Interesse potenzieller Fördermittelempfänger sich verwaltungs- bzw. haushaltsrechtlichen Beschränkungen zu unterwerfen, sei erfahrungsgemäß gering. Vor diesem Hintergrund werde eine Förderrichtlinie voraussichtlich nicht zu einem Durchbruch bei der Durchführung von Maßnahmen verhelfen. Dennoch solle der Leitfaden in eine Förderrichtlinie weiterentwickelt werden. Diese solle neben den bereits etablierten, auch neue Fördertatbestände enthalten.

Für eine professionelle Bewirtschaftung der Fördermittel stelle das Landwirtschaftsministerium den Naturschutzbehörden lückenlos Monatsabschlüsse zur Verfügung. Durch die jährliche Bilanzierung erfolge der vom Rechnungshof geforderte Abgleich der Ausgabereste mit SAP. Seitens des Finanzreferates könnte die SAP-geprüfte Summe an gebundenen Mitteln zusätzlich in den Erlass an die Naturschutzbehörden aufgenommen werden.

Dem Vorschlag der Mittelreservierungen würden die Naturschutzbehörden grundsätzlich aufgeschlossen sein. Diese seien allerdings nicht zwingend erforderlich, da die zweckgebundenen und per Erlass zugewiesenen Mittel ausschließlich von der jeweiligen Naturschutzbehörde verplant, bewilligt und ausgezahlt werden können. Die Etablierung einer regelmäßigen Abfrage über den Planungsstand bevorstehender Maßnahmen und den Umsetzungsstand bereits begonnener Maßnahmen werde als sinnvoll erachtet.

28.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof rückt in den Mittelpunkt, dass ein gesetzlicher Auftrag für die Erhebung und zeitnahe Verwendung der Ersatzzahlungen besteht, um die

„Naturschutzlücke“ zu schließen. Die Mittel in den Ausgaberesten nutzen Natur und Landschaft nichts. Die aufgezeigten Vorschläge sollen dazu beitragen, die Mittelbewirtschaftung der Ersatzzahlungen zu vereinheitlichen und zu optimieren.

Die vom Landwirtschaftsministerium angeführten Hürden bei der Verausgabung der Sonderabgabe sind hinsichtlich der Flächenkonkurrenz nachvollziehbar. Sie werfen aber zugleich die Frage auf, ob die Ersatzzahlung ihre Kompensationsfunktion unter den gegebenen Rahmenbedingungen voll entfalten kann. Die Flächenkonkurrenz wird nach Ansicht des Rechnungshofs insbesondere in Südhessen fortbestehen. Daher begrüßt er, dass das Landwirtschaftsministerium den Vorschlag des Rechnungshofs aufgreift und beabsichtigt, eine Förderrichtlinie zu entwickeln.

Parallel dazu sollte das Landwirtschaftsministerium die Ersatzzahlung evaluieren und die Problematik des zeitnahen und wirksamen Mitteleinsatzes auf Bund-Länder-Ebene oder im Rahmen einer Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes einbringen.

29 Sonderabgaben: Verwaltungskosten sollten Andere tragen

Kapitel 09 22

Bei der Verwaltung einer Sonderabgabe sollte sichergestellt werden, dass die damit verbundenen Kosten nicht den Landeshaushalt belasten. Die durch die Verwaltung der Sonderabgabe verursachten Kosten sollten daher vollständig von den Abgabepflichtigen und nicht von der Allgemeinheit getragen werden. Der Rechnungshof ermittelte ein Verbesserungspotenzial für den Landeshaushalt von rd. 340.000 Euro.

Über die Zeit können sich die Kosten für die Verwaltung einer Sonderabgabe ändern. Das Land sollte die Höhe der Verwaltungskosten regelmäßig überprüfen und entsprechend anpassen.

29.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof prüfte die Sonderabgaben des Einzelplans 09 mit Ausnahme der Abwasser- und Grundwasserabgabe. Diese waren bereits Gegenstand der Bemerkungen 2018 und 2020. Die Prüfung umfasste schwerpunktmäßig die Ersatzzahlungen bei Eingriffen in Natur und Landschaft, die Walderhaltungsabgabe, die Fischereiabgabe und die Jagdabgabe. Der Prüfungszeitraum des Rechnungshofs erstreckte sich auf die Haushaltsjahre 2016 bis 2022.

Dabei befasste sich der Rechnungshof querschnittsmäßig mit den Verwaltungskosten innerhalb der einzelnen Sonderabgaben. Verwaltungskosten bei Sonderabgaben bezeichnen die Kosten, die der öffentlichen Hand für die Erhebung, Verwaltung und Verwendung dieser zweckgebundenen Geldleistungen entstehen. Dazu zählen Personal- und Sachkosten. Die Verwaltungskosten werden i d. R. aus dem Aufkommen der Sonderabgabe selbst gedeckt. Die Abgabepflichtigen tragen indirekt auch die Verwaltungskosten ihrer eigenen Sonderabgabe. Die Erhebung dieser Verwaltungskosten bedarf einer rechtlichen Grundlage. Diese legt fest, in welcher Höhe und für welche Zwecke sie anfallen dürfen.

29.2 Prüfungsergebnisse

29.2.1 Ersatzzahlungen: Keine Einbehaltung von Verwaltungskosten

Nach dem Verursacherprinzip hat bei Eingriffen in Natur und Landschaft der Verursachende die entstehenden Kosten zu tragen. Die dem Land durch die Verwaltung dieser Ersatzzahlungen entstehenden Kosten wurden nicht aus dem Aufkommen der Sonderabgabe gedeckt. Eine Übersicht über die Kosten hielt das Landwirtschaftsministerium nicht vor. Für 2022 schätzte das Landwirtschaftsministerium die beim Land angefallenen Zeiteumfänge für die Erhebung und Verwendung der Sonderabgabe. Die Schätzung ergab Verwaltungskosten von rd. 209.000 Euro.

Bezogen auf die durchschnittlichen Einnahmen aus den Ersatzzahlungen 2016 bis 2022 entspricht dies einer Verwaltungskostenquote von rd. 8 Prozent. Die Eingriffe in den Naturraum sollten nach dem Verursacherprinzip vollumfänglich den Verursachern und nicht der Allgemeinheit zur Last fallen. Das Landwirtschaftsministerium sollte auch die Verwaltungskosten den Verursachenden auferlegen.

29.2.2 Walderhaltungsabgabe: Keine Rechtsgrundlage für Verwaltungskosten

Die dem Land durch den Vollzug der Walderhaltungsabgabe entstehenden Verwaltungskosten wurden nicht aus dem Aufkommen der Sonderabgabe gedeckt. Hierfür fehlte es an einer Rechtsgrundlage. Die Verwaltungskosten wurden aus originären Haushaltsmitteln getragen. Das Landwirtschaftsministerium ermittelte nicht die Höhe der Verwaltungskosten. Der Rechnungshof berechnete die durchschnittlichen Verwaltungskosten für die Betreuung und Abwicklung der Walderhaltungsabgabe auf Basis von Schätzungen des Landwirtschaftsministeriums für die Jahre 2021 und 2022. Sie beliefen sich demnach auf rd. 47.000 Euro. Die Verwaltungskosten lagen bei rd. sechs Prozent der durchschnittlichen Einnahmen im Prüfungszeitraum.

Der Rechnungshof empfahl, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, die Verwaltungskosten verursachergerecht aus der Sonderabgabe zu decken. Dazu sollten die Verwaltungskosten über einen längeren, repräsentativen Zeitraum ermittelt werden. Neben den Personalkosten sollten auch anfallende Sachkosten berücksichtigt werden.

29.2.3 Fischereiabgabe: Hohe Verwaltungskosten

Nach dem 2022 in Kraft getretenen Fischereigesetz ist die Höhe der Sonderabgabe alle fünf Jahre zu überprüfen. Dies beinhaltet auch die Verwaltungskosten. „Bei der Kalkulation der Abgabe sind die dem Land entstehenden Verwaltungskosten zu berücksichtigen, sie sind aus Mitteln der Abgabe zu decken; es dürfen bis zu 20 Prozent des Aufkommens für diesen Zweck einbehalten werden.“ Im Prüfungszeitraum belief sich die Verwaltungskostenpauschale auf 15 Prozent des Aufkommens. Die Verwaltungskosten für die Fischereiabgabe erfasste das Landwirtschaftsministerium nicht. Für das Jahr 2022 schätzte es anhand der angefallenen Zeitemfänge die Kosten für die Verwaltung. Demnach fielen rd. 132.000 Euro Verwaltungskosten an. Die Kosten für 2022 lagen bei 27 Prozent in Vergleich zu den durchschnittlichen Einnahmen aus der Fischereiabgabe von 2016 bis 2022. Als Verwaltungskosten wurden 2022 rd. 76.000 Euro vereinnahmt. Folglich wurde der Landeshaushalts mit rd. 56.000 Euro belastet.

Die Verwaltungskostenquote von 27 Prozent erschien dem Rechnungshof deutlich zu hoch. Die Entwicklung der Verwaltungskosten (Personal- und Sachkosten) sollte über drei bis fünf Jahre erfasst werden. Übersteigt danach die Verwaltungskostenquote weiterhin den Wert von 20 Prozent, sollte eine Senkung der Verwaltungskosten oder eine Erhöhung der Verwaltungskostenpauschale in Betracht gezogen werden. Die Sonderabgabe wird für die Angelsportvereine und Hegegemeinschaften verwaltet und sollte daher den originären Haushalt des Landes nicht belasten.

29.2.4 Jagdabgabe: Umfang der Verwaltungskosten überarbeiten

Im Prüfungszeitraum belief sich die Verwaltungskostenpauschale auf 15 Prozent des Aufkommens aus der Sonderabgabe. Die Pauschale beinhaltet dem Gesetz nach nur die beim Landwirtschaftsministerium als oberster Jagdbehörde anfallenden Verwaltungskosten. Die tatsächlichen Verwaltungskosten für die Jagdabgabe erfasste das Landwirtschaftsministerium nicht. Für 2022 schätzte es anhand der angefallenen Zeitemfänge die Kosten für die Verwaltung der Jagdabgabe. Einbezogen wurden dabei das Landwirtschaftsministerium und das Regierungspräsidium Kassel, welches die Förderverfahren auf Basis der Jagdabgabe bearbeitet. Demnach fielen rd. 172.000 Euro Verwaltungskosten an. Die Kosten für 2022 lagen bei 19 Prozent im Vergleich zu den

durchschnittlichen Einnahmen aus der Jagdabgabe von 2016 bis 2022. Als Verwaltungskosten wurden 2022 rd. 144.000 Euro vereinnahmt. Die Differenz in Höhe von rd. 28.000 ging zu Lasten des Landeshaushalts.

Die Entwicklung der tatsächlichen Verwaltungskosten (Personal- und Sachkosten) sollte nach Ansicht des Rechnungshofs über drei bis fünf Jahre erfasst werden. Weiterhin sollte das Jagdgesetz dahingehend geändert werden, dass nicht nur die Verwaltungskosten der obersten Jagdbehörde berücksichtigt werden, sondern auch alle anderen dem Land entstehenden Verwaltungskosten. Hierbei empfiehlt sich ebenfalls eine Orientierung an den Regelungen zur Fischereiabgabe. Übersteigt die Verwaltungskostenquote weiterhin den Wert von 15 Prozent, sollte eine Senkung der Verwaltungskosten oder eine Erhöhung der Verwaltungskostenpauschale in Betracht gezogen werden. Auch die Jagdabgabe sollte den originären Haushalt des Landes nicht belasten.

29.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Landwirtschaftsministerium erklärte, im Naturschutzgesetz solle künftig ein Ansatz für eine verursachergerechte Kostenzuordnung bei der Ersatzzahlung geschaffen werden.

Bei der geplanten Änderung des Waldgesetzes beabsichtige es, die Verwaltungskosten des Landes bei der Erhebung der Walderhaltungsabgabe einzu beziehen. Danach solle eine Änderung der Verordnung über die Walderhaltungsabgabe erlassen werden.

Hinsichtlich der Fischereiabgabe stimme das Landwirtschaftsministerium mit dem Rechnungshof überein, dass die Verwaltung der Fischereiabgabe nicht zu einer Belastung des Landeshaushalts führen dürfe. Perspektivisch könne z. B. mit der Förderung einzelner Groß-Projekte ein besseres Verhältnis zwischen Verwaltungskosten und Fördermitteln erreicht werden. Eine Überprüfung der Verwaltungskosten sei im Rahmen der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Betrachtung sinnvoll.

Auch das Jagdgesetz solle geändert werden. Über die anfallenden Verwaltungskosten bei der obersten Jagdbehörde hinaus, sollen die gesamten anfallenden Verwaltungskosten des Landes bei der Jagdabgabe berücksichtigt werden. Es prüfe zudem, ob die Verwaltungskostenquote in Höhe von derzeit

15 Prozent anstatt durch Gesetz künftig durch Verordnung geregelt werden könne. Hierzu bedürfe es einer Verordnungsermächtigung im Jagdgesetz. Das Landwirtschaftsministerium könne die Empfehlungen des Rechnungshofs hinsichtlich der Überprüfung der Verwaltungskosten nachvollziehen. Es weist jedoch darauf hin, dass damit ein zeitlicher Mehraufwand verbunden sei. Insbesondere beträfe dies Personen, die nur gelegentlich mit Vorgängen der Jagdabgabe befasst seien.

29.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass in der Novelle des Naturschutzgesetzes ein Ansatz für eine verursachergerechte Kostenzuordnung geschaffen werden soll. Mit der Entrichtung der Ersatzzahlung entledigt sich der Verursacher eines Eingriffs in Natur und Landschaft nicht nur der Pflicht zur Durchführung einer Kompensationsmaßnahme. Er entledigt sich der damit verbundenen organisatorischen und administrativen Kosten zur Bewirtschaftung der Sonderabgabe zu Lasten des Landes. Eine verursachergerechte Kostenzuordnung wäre sowohl im Sinne eines wirtschaftlichen Verwaltungshandelns als auch zur Wahrung des Verursacherprinzips geboten.

Die Bemühungen des Landwirtschaftsministeriums bezüglich der geplanten Änderungen zu den Verwaltungskosten bei der Walderhaltungsabgabe als auch bei der Fischerei- und Jagdabgabe sind aus Sicht des Rechnungshofs erfreulich. Das Landwirtschaftsministerium berücksichtigte bereits in seinem Gesetzesentwurf zur Änderung des Waldgesetzes seine Anregungen.

Die Argumentation hinsichtlich des erwarteten Mehraufwands bei der Erfassung und Evaluierung der Verwaltungskosten ist nachvollziehbar. Bei der Fischereiabgabe wird dies allerdings bereits erfolgreich angewendet. Der Rechnungshof empfiehlt dem Landwirtschaftsministerium – sofern noch nicht geschehen – an der regelmäßigen Überprüfung und Anpassung der Verwaltungskostenquote festzuhalten. Eine solche Herangehensweise stärkt die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Mittelverwendung, insbesondere bei Sonderabgaben.

30 Stiftung Kloster Eberbach – Neues Finanzierungsmodell erforderlich

Kapitel 09 23

Grundannahme der Organisationsform Stiftung ist, dass sie sich aus den Erträgen des Grundstockvermögens selbst tragen kann. Der Stiftung Kloster Eberbach hingegen fehlt zum kostenintensiven Erhalt und Betrieb der Klosteranlage das notwendige Grundstockvermögen. Aus Sicht des Rechnungshofs ist ein neues Finanzierungsmodell dringend erforderlich. Er hat dazu zahlreiche Empfehlungen gegeben. Der Rechnungshof geht davon aus, dass dies die Finanzierungsprobleme der Stiftung jedoch nicht auf Dauer lösen wird. Eine finanzielle Beteiligung Dritter an der Erhaltung wird weiterhin notwendig sein.

Zur Generalsanierung des Klosters stellte das Land über 138 Mio. Euro auf Basis bauzuwendungsrechtlicher Regelungen bereit. Planung und Bauausführung lagen beim Landesbetrieb Bau und Immobilien (LBIH). Mit weiteren 26,6 Mio. Euro finanziert es über einen Vertrag weitere Maßnahmen, die die Stiftung über ein neugestaltetes Bauverfahren in Eigenregie durchführt. Der Rechnungshof kritisierte diese Umstellung, weil dabei eine angemessene Kontrolle des Landes nicht vorgesehen ist.

30.1 Ausgangslage

Das ehemalige Zisterzienserkloster Eberbach ist ein Bau- und Kulturdenkmal von europäischem Rang und ein Tourismusmagnet. Es wurde im 12./13. Jahrhundert errichtet und 1803 in Folge der Säkularisation aufgelöst. Die leerstehenden Gebäude wurden als psychiatrische Klinik, Gefängnis und Militärgenossenschaft genutzt.

Ab 1946 übernahm das Landwirtschaftsministerium die Klosteranlage. 1998 wurde diese in die Stiftung eingebracht. Abgesehen von einer Anschubfinanzierung von rd. 307.000 Euro (ursprünglich 600.000 DM) bei Errichtung, erhielt die Stiftung keine Kapitalausstattung. Zweck der Stiftung ist, die Klosteranlage auf Dauer zu erhalten, für die Allgemeinheit zu öffnen und ihre historische Weinbautradition zu bewahren.

Abbildung 30-1: Prälatengarten mit Abtsgartenhaus (Quelle: Stiftung Kloster Eberbach)



Um die aufgelaufenen Substanzschäden zu beheben, finanziert das Land seit 1986 die umfangreiche Generalsanierung der Klosteranlage.

Die Gesamtkosten für die Baumaßnahmen zur Bestandssicherung und Sanierung beliefen sich zunächst auf rd. 138,4 Mio. Euro. Die Finanzierung wurde auf Basis bauzuwendungsrechtlicher Regelungen durch Zuwendungsbescheid gewährt. Planung und Bauausführung lagen beim LBIH. Ziel war, die Sanierung bis 2024 abzuschließen.

In der Satzung wurde vorausgesetzt, dass die Stiftung während und nach Abschluss der Generalsanierung den Aufwand für die anfallenden Unterhaltungsaufwendungen selbst trägt. Das heißt im Ergebnis, dass die Stiftung nach der Generalsanierung der einzelnen Gebäudeteile neben den laufenden Unterhaltungsaufwendungen auch die Erhaltung der Bausubstanz aus Eigenmitteln finanzieren muss.

30.2 Prüfungsergebnisse

30.2.1 Prüfung des Rechnungshofs 2016

Der Rechnungshof hatte festgestellt, dass die Stiftung ihre Einnahmen weiter steigern sowie Spenden und Zustiftungen einwerben müsste, um eine

eigenständige Unterhaltung des Klosters zu gewährleisten. Dies stand unter der Annahme, dass es keine weiteren Förderungen gibt oder eine ausreichende Kapitalausstattung durch das Land bereitgestellt wird. Der Rechnungshof wies auf die Gefahr hin, dass die Stiftung ihren Satzungsauftrag nicht erfüllen kann.

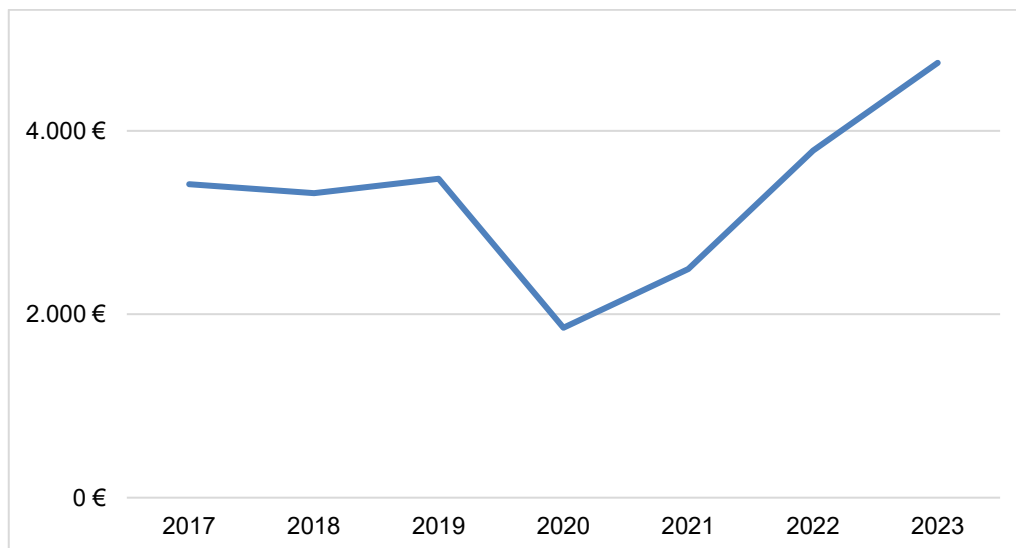
30.2.2 Kontrollprüfung des Rechnungshofs 2023

Schwerpunkt der Kontrollprüfung 2023 war die Frage, ob und ggf. in welchem Umfang die Stiftung zum Betrieb und Erhalt der Klosteranlage dauerhaft in der Lage sein wird. Die Prüfungsergebnisse zeigen, dass sich die oben genannte Gefahr realisiert hat.

Das Jahresergebnis der Stiftung wurde von verschiedenen Tätigkeitsfeldern beeinflusst. Wesentlich dabei war der Museumsbetrieb (sog. Klausur) und der wirtschaftliche Bereich z. B. aus der Vermietung und Verpachtung von Räumlichkeiten innerhalb der Klosteranlage.

Der Stiftung fehlt die finanzielle Basis, um die Kosten des Klosterbetriebs zu decken. Das Finanzierungsmodell der Stiftung ist nach Ansicht des Rechnungshofs gescheitert, da trotz einer deutlichen Steigerung der Umsatzerlöse ein negatives Jahresergebnis blieb.

Abbildung 30-2: Entwicklung der Umsatzerlöse in den Jahren 2017 bis 2023



Der Rechnungshof hat gemeinsam mit der Stiftung festgestellt, welchen Betrag sie jedes Jahr erwirtschaften müsste, um das in der Stiftungssatzung genannte Ziel zu erfüllen. Hiernach müssten mindestens 1,4 Mio. Euro in eine Rücklage

eingestellt werden, um künftig Erhaltungsmaßnahmen aus Eigenmitteln zu finanzieren. Der Rechnungshof bezweifelt, dass die Stiftung dies bei den vorhandenen Gegebenheiten realisieren kann.

30.2.3 Mittelbereitstellung für weitere Maßnahmen

Abweichend von der ursprünglichen Planung erweiterte das Land die Generalsanierung über das Jahr 2024 hinaus bis 2030. Es beschloss eine Mittelbereitstellung zur Finanzierung von Maßnahmen an bereits generalsanierten Gebäudeteilen. Bei diesen lag ein erneuter Investitionsbedarf vor (sogenannte Reinvestitionsmaßnahmen). Insgesamt handelte es sich um 16 Gebäudeteile. Darunter sind z. B. das Abtsgartenhaus (Abbildung 30-1) und der Bibliotheksbau (Abbildung 30-3).

Abbildung 30-3: Klostersgasse mit Bibliotheksbau (Quelle: Stiftung Kloster Eberbach)



Für die sogenannten Reinvestitionsmaßnahmen schloss das Land mit der Stiftung am 19. Oktober 2023 einen Vertrag über die Zustiftung in das sonstige Vermögen. Von den Reinvestitionskosten über 35,2 Mio. Euro trägt das Land 26,6 Mio. Euro. Insgesamt erhöhte sich der Gesamtkostenrahmen für die Generalsanierung auf 173,6 Mio. Euro.

Die Stiftung hat sich mit diesem Vertrag verpflichtet, eigene Mittel von 8,6 Mio. Euro aufzubringen. Er stellt für die Stiftung eine große finanzielle Belastung dar. Zum Prüfungszeitpunkt war eine Restverpflichtung in Höhe von 4,33 Mio. Euro offen. Das vorhandene Wertpapiervermögen hatte Ende 2023 einen Buchwert von 4,17 Mio. Euro. Zur Leistung des Eigenanteils wird die Stiftung sukzessive ihr gesamtes Wertpapiervermögen veräußern müssen. Folge sind geringere Dividendenerträge.

Sollte die Bereitschaft für Zustiftungen nicht vorhanden sein, wäre nach Ansicht des Rechnungshofs die Stiftungslösung mittelfristig gescheitert.

Entgegen der bisherigen Förderpraxis führt die Stiftung die Reinvestitionsmaßnahmen in Eigenregie und Selbstverantwortung durch. Der LBIH prüft sie nur noch anhand von Berichtsdaten, eine Prüfung der Bauausführung sowie eine Vor-Ort-Begehung finden nicht statt.

Der Rechnungshof äußerte gravierende Bedenken gegen das für die Reinvestitionsmaßnahmen gewählte Bauverfahren. Er sah dabei eine angemessene Kontrolle des Landes als nicht gegeben an. Der Rechnungshof erwartet, dass eine angemessene Kontrolle des Landes bei Finanzierung der Reinvestitionsmaßnahmen vorzusehen ist.

30.2.4 Gesamtbetrachtung

Grundannahme der Organisationsform Stiftung ist, dass die Erträge aus dem gewidmeten Vermögen ausreichen, um den Stiftungszweck zu erfüllen und die laufenden Kosten auf Dauer zu tragen. Der Rechnungshof bezweifelt, dass eine solche Prognose bei Stiftungsgründung realistisch war.

Aus seiner Sicht ist es dringend erforderlich, für die Stiftung ein neues Finanzierungsmodell zu erarbeiten, um die Satzungszwecke zu erfüllen und die Liquidität dauerhaft sicherzustellen. Der Stiftung sollten darin klar definierte und realisierbare Ziele vorgegeben werden.

Der Rechnungshof hat zum Finanzierungsmodell folgende wesentlichen Empfehlungen gegeben:

- Steigerung des Umsatzes mit dem Ziel, positive Jahresergebnisse im wirtschaftlichen Bereich zu erzielen,

- Ausgleich des negativen Ergebnisvortrags unter Beachtung beihilferechtlicher Regelungen,
- Fehlbedarfsfinanzierung des Defizits aus dem Museumbetrieb unter der Voraussetzung, dass die Fördermaßnahme aus EU-beihilferechtlicher Sicht unbedenklich ist,
- sodann eine angemessene Beteiligung der Stiftung am Erhalt der Bausubstanz der Klosteranlage.

30.3 Stellungnahme der Ministerien und der Stiftung

Landwirtschaftsministerium und Finanzministerium teilten die Einschätzung des Rechnungshofs zur Finanzlage der Stiftung umfassend. Im engen Austausch mit der Stiftung solle eine tragfähige Lösung zur Finanzierung der Stiftung gefunden werden, damit diese ihren Stiftungszweck dauerhaft eigenständig und finanziell unabhängig erfüllen könne. Ab dem Haushaltsjahr 2026 werde eine haushälterische Vorsorge angestrebt, um zunächst die Jahresergebnisse der Stiftung zu stabilisieren.

Die Stiftung habe die Würdigungen und Empfehlungen des Rechnungshofs zur Kenntnis genommen. Sie befinde sich hinsichtlich ihrer finanziellen Situation in aussichtsreichen Gesprächen mit dem Land.

Die Durchführung der Reinvestitionsmaßnahmen in Eigenregie der Stiftung erachten die Ministerien weiterhin für sinnvoll. Die vorhandenen Kontrollinstrumente seien ausreichend und angemessen. Das relativ neue Verfahren unterliege stetigen Optimierungen und berücksichtige die Hinweise des Rechnungshofs. Zudem prüfe das Stiftungskuratorium die Reinvestitionsmaßnahmen anhand des jährlichen Prüfberichts des LBIH.

Die angemessene Kontrolle des Landes bei den sogenannten Reinvestitionsmaßnahmen sehe die Stiftung durch die Berichterstattung gegenüber dem LBIH, dem Rechnungsnachweis und dem fortlaufenden Austausch mit dem Landwirtschaftsministerium als gegeben an. Projekte seien nachweislich für beide Seiten deutlich effizienter verlaufen als vergleichbare Projekte der Generalsanierung in diesem Zeitraum. Sie sei gerne bereit, dem LBIH einen Eindruck vor Ort von den jeweiligen Maßnahmen zu ermöglichen.

30.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass sich Ministerien und Stiftung hinsichtlich des Finanzierungsmodells austauschen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass eine zyklische finanzielle Beteiligung Dritter an der Erhaltung des Kulturdenkmals erforderlich bleibt.

Die Änderungen bei der Finanzierung und Durchführung der sogenannten Reinvestitionsmaßnahmen – abweichend vom bisherigen Verfahren – kann der Rechnungshof weiterhin nicht nachvollziehen. Auch seine Bedenken wegen der angemessenen Kontrolle des Landes bei Finanzierung und Durchführung der Reinvestitionsmaßnahmen hält er aufrecht.

Einzelplan 15:

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Forschung, Kunst und Kultur

31 Fritz Bauer Institut – eine Stiftung mit Zukunft?

Kapitel 15 02

Die Stiftung Fritz Bauer Institut (Stiftung) wurde 1995 als Stiftung bürgerlichen Rechts errichtet und mit einem Grundstockvermögen von rd. 307.000 Euro ausgestattet. Sie erhielt seit ihrer Gründung bis 2023 rd. 19,1 Mio. Euro Zuwendungen vom Land und der Stadt Frankfurt am Main.

Im Jahr 2005 wurde das gesamte Stiftungsvermögen verbraucht. Zu diesem Zeitpunkt hätte das Wissenschaftsministerium eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vornehmen müssen.

Das Stiftungsvermögen war zu gering. Aus dessen Anlage wurden im Prüfungszeitraum von 2019 bis 2023 Kapitalerträge von durchschnittlich rd. 1.100 Euro erzielt. Diese reichten nicht aus, den Stiftungszweck zu erfüllen.

31.1 Ausgangslage

Die Stiftung wurde im Januar 1995 von den Gründungstiftern

- Land Hessen,
- der Stadt Frankfurt am Main sowie
- dem Förderverein Fritz Bauer Institut e. V.

errichtet und vom Regierungspräsidium Darmstadt als rechtsfähige Stiftung bürgerlichen Rechts anerkannt. Ausgestattet wurde die Stiftung mit einem Grundstockvermögen von rd. 307.000 Euro (ursprünglich 600.000 DM), das von den drei Gründungstiftern zu gleichen Teilen getragen wurde.

Zum 31. Dezember 2024 betrug das Stiftungsvermögen rd. 396.000 Euro.

Die Stiftung wurde 1995 auf unbestimmte Zeit gegründet. Sie hat den Zweck, die nationalsozialistischen Massenverbrechen, insbesondere die des Holocausts, zu erforschen und zu dokumentieren. Die interdisziplinäre Auseinander-

setzung mit der nationalsozialistischen Vernichtungspolitik und ihren Folgen sowie die Erinnerung an Fritz Bauer im öffentlichen Bewusstsein wachzuhalten, dienen ebenfalls dem Zweck. Diesen erfüllt die Stiftung durch ihre operative Tätigkeit in den Bereichen Forschung und Lehre, Archiv und Bibliothek, Vermittlung und Transfer, Publikationen sowie digitale Onlineformate. Sie finanziert zudem unterschiedliche Projekte, u. a. auch von Dritten, sowie die Holocaust-Professur mit 43.200 Euro jährlich. Daneben vergibt sie Stipendien.

Der Rechnungshof prüfte die Stiftungsgründung und die Haushaltsführung der Jahre 2019 bis 2023.

Der Wissenschaftsrat hat die Stiftung im Januar 2022 begutachtet. Er würdigte ihre Tätigkeit als überzeugende zeitgeschichtliche Grundlagenforschung und Hochschullehre mit vielseitigen Bildungs- und Vermittlungsangeboten.

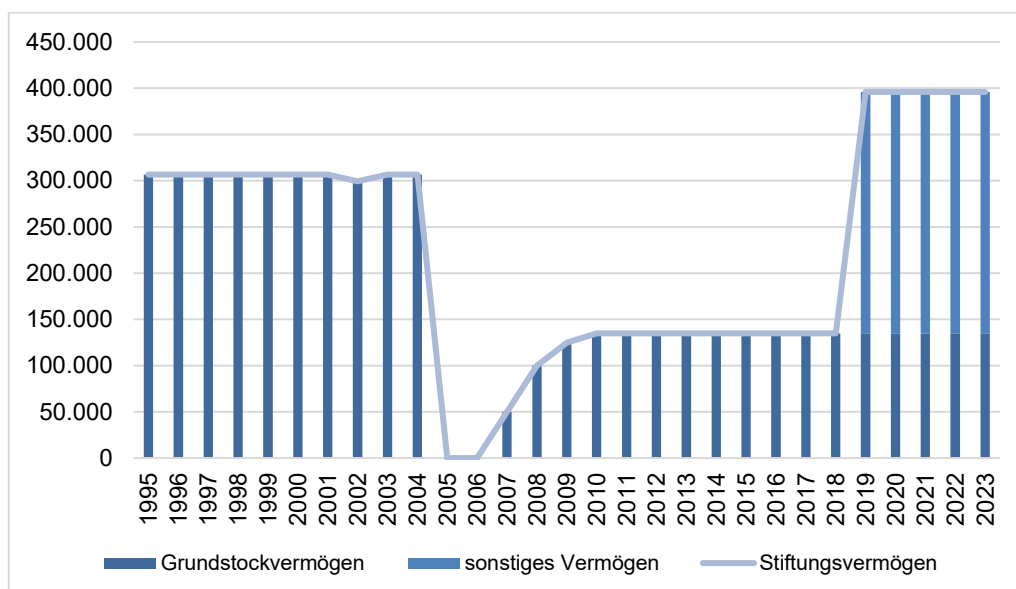
31.2 Prüfungsergebnisse

31.2.1 Stiftungsvermögen stets zu gering

Das Stiftungsvermögen besteht gem. § 83b Abs. 1 BGB aus dem Grundstock- und dem sonstigen Vermögen. Das von den Stiftern zur Verfügung gestellte Grundstockvermögen ist gemäß § 83c Abs. 1 BGB ungeschmälert zu erhalten.

Das Stiftungsvermögen hat sich seit 1995 wie folgt entwickelt:

Abbildung 31-1: Entwicklung des Stiftungsvermögens seit Gründung in Euro, jeweils zum Stichtag 31.12.



Im August 2005 stellten die mit der Prüfung der Stiftung beauftragten Wirtschaftsprüfer für die Jahre 2002 bis 2004 fest, dass nicht gedeckte Verbindlichkeiten von 391.000 Euro bestanden, wohingegen das Stiftungsvermögen 307.000 Euro betrug. Um den Fortbestand der Stiftung zu gewährleisten, wurde vom Stiftungsrat im September 2005 beschlossen, auf das gesamte Stiftungsvermögen zurückzugreifen, um damit die bestehenden Verbindlichkeiten zu begleichen. Somit verfügte die Stiftung zum 1. Januar 2006 über kein Stiftungsvermögen mehr. Die Stadt Frankfurt und das Land hatten in diesem Zusammenhang zugesichert, dass sie die Erfüllung des Stiftungszwecks durch ihre Zuwendungen auch weiterhin sicherstellen.

Bis 2010 wurde seitens der Stiftung, des Landes und der Stadt Frankfurt das Grundstockvermögen auf 135.000 Euro aufgebaut. Die Stiftungsaufsicht genehmigte 2015 die Festsetzung des neuen Grundstockvermögens in Höhe von 135.000 Euro.

Im Jahr 2019 ist der Stiftung das Vermögen der aufgelösten Jürg Breuninger-Stiftung von 260.994,44 Euro zugeflossen. Die Zulegung erfolgte als sonstiges Vermögen und wird als Bestandteil des Stiftungsvermögens verwaltet. Das Stiftungsvermögen betrug nach dem Übertrag rd. 396.000 Euro.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne von § 7 Abs. 2 LHO hätte zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme des gesamten Stiftungsvermögens in 2005 erfolgen müssen, um die Vorteilhaftigkeit und den Finanzierungsbedarf der Stiftung zu ermitteln. Zu diesem Zeitpunkt waren die Verbindlichkeiten höher als das Stiftungsvermögen.

Der Stiftung wurde durch den Verbrauch des gesamten Stiftungsvermögens die Grundlage genommen, sich selbst dauerhaft zu finanzieren und den Stiftungszweck zu erfüllen.

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wäre ergebnisoffen jede alternative Organisationsform zu prüfen gewesen.

31.2.2 Keine Stiftungszweckerfüllung durch das Stiftungsvermögen

Bereits vor einer Stiftungsgründung auf unbestimmte Zeit muss sichergestellt sein, dass die Stiftung ihren Stiftungszweck dauerhaft und nachhaltig erfüllen

kann. Um das zu gewährleisten, muss der finanzielle Bedarf unter Berücksichtigung der Prognose von weiteren Einnahmen (z. B. Spenden, Vermächtnisse) ermittelt werden. Dies unterblieb seit Gründung der Stiftung.

Die Stiftung erhielt seit ihrer Gründung bis 2023 insgesamt rd. 19,1 Mio. Euro in Form jährlicher Zuwendungen vom Land und der Stadt Frankfurt. Im Prüfungszeitraum waren es durchschnittlich pro Jahr rd. 874.000 Euro an institutionellen Zuwendungen, davon rd. 515.000 Euro vom Land sowie rd. 359.000 Euro von der Stadt Frankfurt.

Während der Niedrigzinsphase im Prüfungszeitraum erzielte die Stiftung aus der Anlage ihres Stiftungsvermögens Kapitalerträge von durchschnittlich 1.100 Euro pro Jahr. Der Anteil der eigenen Erträge aus dem Stiftungsvermögen an den Gesamterträgen lag im Prüfungszeitraum bei durchschnittlich nur 0,07 Prozent. Durch das niedrige Stiftungsvermögen sind ausreichende Erträge auch bei höheren Zinsphasen nicht zu erreichen.

Die Erfüllung des Stiftungszwecks steht unter Haushaltsvorbehalt des Landes und der Stadt Frankfurt. Der Rechnungshof beanstandet die vorliegende Finanzierungsform. Sie steht im Widerspruch zum Bestehen dieser Stiftung auf unbestimmte Zeit. Eine Befristung sah die Stiftungsverfassung nicht vor.

31.2.3 Ausblick und Handlungsoptionen

Unabhängig vom konkreten Stiftungszweck bekräftigt der Rechnungshof seine grundsätzlich kritische Haltung gegenüber der Begründung von Stiftungen aus Landesmitteln. Eine Stiftungsgründung ist nur sinnvoll, sofern sie wirtschaftlich vorteilhaft ist (§ 7 Abs. 2 LHO). Der Rechnungshof gibt im vorliegenden Fall folgende Anregungen. Diese sind ergebnisoffen im Hinblick auf die Zweckerfüllung zu untersuchen:

- Beibehaltung der jetzigen Organisationsform.
- Ausstattung der Stiftung mit einem ausreichend hohen Kapital, um die Erträge zu erwirtschaften, die es braucht, um den Stiftungszweck zu erfüllen.
- Einbindung der Stiftung als Institut der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main.

- Integration der Stiftung in eine größere Stiftung (z. B. in Form einer Dachstiftung), die in der Lage ist, ihren Stiftungszweck dauerhaft und nachhaltig aus eigener Kraft zu finanzieren.
- Gemeinsame Spendenkampagne des Landes, der Stadt Frankfurt und der Stiftung zur Aufstockung des Grundstockvermögens.

Die Aufzählung ist nicht abschließend. Sinnvoll wäre es, wenn das Wissenschaftsministerium und die Stiftung möglicherweise eigene Optionen entwickeln.

31.3 Stellungnahmen des Ministeriums und der Stiftung

Es sei nie vorgesehen gewesen, dass das Stiftungsvermögen zur Finanzierung des Stiftungszwecks ausreichen solle. Ein wichtiger Grund für die Wahl der Rechtsform sei das politische Signal gewesen, Verantwortung für das nationalsozialistische Verbrechen zu übernehmen. Ferner wurde die Stiftungsgründung mit dem hohen Autonomiegrad und der Möglichkeit, Spenden und Drittmittel zu generieren, begründet. Insofern sei die konsequente Abhängigkeit der Stiftung von Zahlungsflüssen der öffentlichen Hand als Ausdruck dieser Verantwortung zu sehen. Zudem seien die jährlichen Zuwendungen in der Satzung sowie im Stiftungsgeschäft verankert. Als zusätzliche Absicherung der Stiftung sei beabsichtigt, eine Finanzierungsvereinbarung – in Verbindung mit Verpflichtungsermächtigungen – abzuschließen.

Das Wissenschaftsministerium legt dar, dass die Fördersumme ab 2025 signifikant erhöht worden und die Stiftung damit zukunftsicher aufgestellt sei. Die laufenden Zuwendungen würden eine für das Land als vorteilhaft zu bewertende Steuerungsmöglichkeit darstellen. Die Stiftung werde gemeinsam mit dem Förderverein Fritz Bauer Institut e. V. ein Spendenkonzept erarbeiten.

Das Wissenschaftsministerium und die Stiftung erachten die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Optionen, bis auf die Beibehaltung der jetzigen Organisationsform, im Hinblick auf die Sichtbarkeit und Eigenständigkeit der Stiftung als ungeeignet.

31.4 Schlussbemerkung

Die Erhöhung der Zuwendungen bietet nur eine temporäre Sicherheit, weil die Stiftungsverfassung keine rechtliche Bindung für den Haushaltsgesetzgeber entfaltet. Auch eine jetzt zu schließende Finanzierungsvereinbarung ist jederzeit kündbar und bietet der Stiftung keine dauerhafte belastbare Finanzierung, um ihren Zweck zu erfüllen.

Die aufgeführten Handlungsoptionen sind nicht abschließend. Sie sollen dazu anregen, weitere Optionen eigeninitiativ zu entwickeln, mit dem Ziel, die Zweckerfüllung dauerhaft und wirtschaftlich zu sichern.

Bei zukünftigen Stiftungsgründungen sind vor Gründung gesetzeskonforme Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

32 Goethe-Universität – Stiftungsvermögen unter der Lupe

Kapitel 15 04

Im Jahr 2008 wurde die Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main (GU) in eine Stiftung des öffentlichen Rechts umgewandelt. Ziel war es, einen höheren Autonomiegrad zu erreichen. Dieser sollte auch zur Einwerbung höherer Mittel von Dritten führen. Die GU hat keine größere finanzielle Unabhängigkeit vom Land erreicht.

Für die Überführung in die neue Organisationsform Stiftung unterblieb die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Der Rechnungshof erwartete gesetzeskonformes Handeln, indem bei allen finanzwirksamen Maßnahmen eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (§ 7 Abs. 2 LHO) vorangestellt wird.

Die GU konnte den realen Wert ihres Grundstockvermögens erhalten. Nur der reale Kapitalerhalt gewährleistet die langfristige Zweckerfüllung einer Stiftung. Der Rechnungshof empfahl dessen Normierung im Hochschulgesetz und in der Anlagerichtlinie der GU.

32.1 Ausgangslage

Die Hochschulen des Landes sind grundsätzlich rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Im Jahr 2008 wurde die GU in die Organisationsform der Stiftung des öffentlichen Rechts überführt. Das Grundstockvermögen belief sich damals auf 20 Mio. Euro. Im Jahr 2023 belief es sich infolge von Zustiftungen des Landes auf 59 Mio. Euro. Die Wirtschaftlichkeit der Umwandlung in eine Stiftung wurde nicht untersucht.

Bereits im Jahr 1914 hatten Bürger der Stadt Frankfurt am Main die Errichtung der ersten deutschen Stiftungsuniversität ermöglicht. Das Grundstockvermögen belief sich auf 20 Mio. Goldmark. Nach dem Ersten Weltkrieg und dem Verlust des Stiftungsvermögens übernahm die Stadt Frankfurt am Main die Trägerschaft. Im Jahr 1967 wurde die GU Landesuniversität.

32.2 Prüfungsergebnisse

Ziel der Umwandlung in eine Stiftung war es, einen höheren Autonomiegrad für die GU zu erreichen. Dies sollte auch durch die Einwerbung höherer Mittel von Dritten umgesetzt werden. Die GU erreichte keine größere finanzielle Unabhängigkeit vom Land. Der Anteil aller Zuwendungen privater Dritter an den Gesamterlösen der GU betrug in den Jahren 2017 bis 2023 durchschnittlich 1,7 Prozent.

Im Vergleich dazu wurde der Technischen Universität Darmstadt im Jahr 2004 eine anders ausgestaltete Autonomie durch das Gesetz zur organisatorischen Fortentwicklung der Technischen Universität Darmstadt (TUD-Gesetz) eingeräumt. Diese bestand beispielsweise in dem Übergang der Bauherreneigenschaft und aller Genehmigungsbefugnisse. Die Grundordnung ist weiterhin zustimmungspflichtig. Eine Übertragung dieses Autonomiegrades auf die GU ist unterblieben.

Das Grundstockvermögen der GU belief sich zum 31. Dezember 2023 auf rd. 59 Mio. Euro. Das Hessische Hochschulgesetz wie auch § 83c BGB sahen vor, dass das Grundstockvermögen in seinem Bestand zu erhalten ist. Ob die nominale oder die reale Kapitalerhaltung gemeint war, blieb offen. Die GU schaffte es, das Vermögen in seinem realen Wert zu erhalten.

Die GU erreichte im Zeitraum 2020 bis 2023 eine Steigerung der Kurswerte des Stiftungsvermögens von durchschnittlich 1,9 Prozent und eine Ausschüttungsrendite von 1,5 Prozent. Im Vergleich zu Stiftungsfonds erzielte sie eine starke Kurswertentwicklung und eine schwache Rendite.

In der Anlagerichtlinie der GU wurden Vorgaben für Assetklassen, Ratingkategorien, Diversifikation und Duration gemacht. So durfte beispielsweise der Aktienanteil des Grundstockvermögens bis zu 60 Prozent betragen. Ziele der Vermögensanlage wurden nicht benannt, eine kritische Erfolgskontrolle war daher nicht möglich.

Die GU legte dem Rechnungshof ein Fundraising-Konzept aus dem Jahr 2015 vor. Die Hochschule beschrieb in diesem u. a. Status quo und Zielsetzungen im Bereich des Fundraisings. Diese reichten bis ins Jahr 2018 (Entwicklung bei Erbschaften bis 2025).

32.3 Bewertung

Die Rechtsform einer Stiftung ist für den Grad der Autonomie einer Hochschule nicht entscheidend. Eine alternative Lösung zu der Stiftungsgründung wurde trotz gesetzlicher Vorgabe nicht geprüft. Dies hätte beispielsweise die Einräumung von Autonomie entsprechend dem TUD-Gesetz sein können.

Der Rechnungshof erwartet gesetzeskonformes Handeln, indem bei allen finanzwirksamen Maßnahmen eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorangestellt wird (§ 7 Abs. 2 LHO). Der Vergleich des Autonomiegrades der Technische Universität Darmstadt zeigte, dass eine Stiftungsgründung nicht erforderlich war. Eine gesetzliche Regelung in Anlehnung an das TUD-Gesetz wäre ausreichend gewesen.

Nur der reale Kapitalerhalt gewährleistet die langfristige Zweckerfüllung einer Stiftung. Der Rechnungshof erkannte an, dass der GU dies gelungen ist. Er empfahl, den realen Werterhalt des Grundstockvermögens im Hochschulgesetz und in der Anlagerichtlinie zu normieren. Der Rechnungshof wiederholte damit seine fortlaufende Empfehlung des realen Werterhalts. Ausschüttungs- und ggf. Thesaurierungsquoten, insbesondere im Hinblick auf den Zielkonflikt zwischen Kapitalerhalt und Ausschüttungen für Stiftungszwecke, sollten in der Anlagerichtlinie festgelegt werden.

Der Rechnungshof empfahl, das Fundraising-Konzept von 2015 zu aktualisieren und neue Ziele zu definieren.

32.4 Stellungnahmen des Ministeriums und der GU

Das Wissenschaftsministerium hat im Prüfungsverfahren auf eine Stellungnahme verzichtet.

Die GU akzeptierte die Feststellungen des Rechnungshofs grundsätzlich zustimmend. Sie unterstützte die empfohlene Anpassung der Anlagerichtlinie und sah ebenfalls die Notwendigkeit einer Risikoberichterstattung. Ein überarbeitetes Fundraising-Konzept solle im Frühjahr 2026 vorgelegt werden. Hierin sollten die Ergebnisse einer Evaluation einfließen, insbesondere im Hinblick auf noch nicht ausgeschöpfte Potenziale.

Die GU war der Auffassung, dass eine starke Performance zu Lasten der Rendite den realen Werterhalt des Grundstockvermögens stütze.

32.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die durch die GU angekündigten Maßnahmen. Wie die GU sieht auch er einen möglichen Zielkonflikt zwischen Renditeerwartung und realem Werterhalt des Grundstockvermögens.

Beim Rechtsformwechsel der GU wurde deren besondere Gründungsgeschichte berücksichtigt. Der Rechnungshof kann den gewählten Weg der Stiftungsgründung in dieser Hinsicht nachvollziehen.

33 Wenn der Vorhang fällt – wird es im Theater dunkel

Kapitel 15 41

Das Staatstheater Wiesbaden (Staatstheater) gab im Prüfungszeitraum (2019–2024) rd. 71.000 Frei- und Dienstkarten im Gegenwert von rd. 1,5 Mio. Euro aus. In einzelnen Vorstellungen im Jahr 2019 betrug der Anteil der kostenfreien Karten bis zu 57 Prozent.

In jeder Spielzeit kann das Staatstheater gemäß dem Theatervertrag von 1963 mindestens 14 Konzerte im Kurhaus veranstalten. Tatsächlich fanden durchschnittlich jeweils 6 Konzerte statt. Durch die nicht realisierten Konzerte blieb ein geschätztes Einnahmepotenzial von insgesamt rd. 507.000 Euro im Prüfungszeitraum ungenutzt.

Von den rd. 600 Beschäftigten des Staatstheaters waren rd. 400 nicht in dessen digitale Infrastruktur eingebunden und nutzten teils private E-Mail-Konten oder Messenger-Dienste zu dienstlichen Zwecken. Seit Ende 2023 war zudem die Stelle des Digitalmanagers unbesetzt, wodurch zentrale Projekte, wie die Einführung eines Theateraccounts für diese Mitarbeitenden, nicht weitergeführt wurden. Gleichzeitig blieben bereitgestellte Fördermittel von über 212.000 Euro ungenutzt, obwohl gerade diese Investitionen dringend erforderlich gewesen wären.

Im Bereich der veralteten Bühnentechnik kam es regelmäßig zu Ausfällen bei Ton, Video oder Steuerung. Verlängerte Pausen oder Abbruch von Vorstellungen waren dadurch bereits eingetreten.

33.1 Ausgangslage

Basis des Betriebs und der Finanzierung des Staatstheaters waren der Theatervertrag zwischen dem Land und der Stadt Wiesbaden vom 26. Juli 1963 sowie die Zusatzvereinbarung vom 24. September 2012. Als Mehrspartenhaus betreibt das Staatstheater die Sparten Oper, Ballett, Schauspiel, Junges Staatstheater und Konzerte. Großes Haus, Kleines Haus, Studio und Foyer verfügen über insgesamt 1.544 Plätze. Zusätzlich steht mit der externen Spielstätte Wartburg ein weiterer Veranstaltungsort mit 128 Plätzen bereit. Darüber hinaus besteht in jeder Spielzeit die Möglichkeit, Konzerte im Kurhaus aufzuführen. Die

Stadt Wiesbaden stellt dafür gemäß § 9 des Theatervertrags den großen Saal des Kurhauses unentgeltlich zur Verfügung.

Im Prüfungszeitraum von 2019 bis 2024 lagen die durchschnittlichen Gesamtaufwendungen bei rd. 49,3 Mio. Euro pro Jahr. Gemäß Theatervertrag beliefen sich die durchschnittlichen Zuwendungen jährlich auf rd. 43,2 Mio. Euro. Der Anteil des Landes davon betrug rd. 25,6 Mio. Euro. Die durchschnittlichen eigenen Erträge des Staatstheaters summierten sich auf rd. 6,1 Mio. Euro pro Jahr.

33.2 Prüfungsergebnisse

33.2.1 Kartenverkauf, Freikarten und Dienstplätze

Die Ordnung für „Dienstplätze, Freikarten, Steuerkarten und Vorzugskarten“ der Staatstheater aus dem Jahr 2009 regelt, dass berechnigte Personen Freikarten sowie Karten für die Dienstplätze und Vorzugskarten erhalten können. Die Entwicklung der ausgegebenen Freikarten und Karten für die Dienstplätze am Staatstheater wird in der nachstehenden Abbildung dargestellt:

Tabelle 33-1 Anzahl und Anteil der Karten für Dienstplätze und Freikarten

Spielzeit	2019/20		2020/21		2021/22		2022/23		2023/24	
kostenfreie Eintrittskarten	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Freikarten	10.952	5,0	1.630	9,0	8.063	5,3	11.064	4,2	9.728	3,78
Dienstplätze	4.985	2,3	1.107	6,1	7.323	4,8	8.940	3,4	7.293	2,8
Summe	15.937	7,3	2.737	15,1	15.386	10,1	20.004	7,6	17.021	6,5

Im Prüfungszeitraum wurden insgesamt 41.437 Freikarten sowie 29.648 Karten für Dienstplätze ausgegeben. Der Anteil von Besuchern mit unentgeltlichen Karten betrug rd. 7,8 Prozent. Davon entfielen durchschnittlich 4,5 Prozent auf Freikarten und rd. 3,3 Prozent auf die Dienstplätze. Nach einer näherungsweisen Berechnung entgingen dem Staatstheater dadurch rd. 1,53 Mio. Euro an Einnahmen. Allein durch Freikarten fehlten dem Staatstheater rd. 912.000 Euro.

Auffällig war die Aufführung „Herzog Blaubarts Burg“ am 1. März 2019. Von den 557 Besuchern erhielten 320 kostenfreie Karten. Dies entsprach einem Anteil von rd. 57,5 Prozent. Bei der Premiere „Der Nussknacker“ (100 Prozent Auslastung) in der Spielzeit 2019/20 lag der Anteil bei 17,6 Prozent. Auch bei der

Premiere „Die Freiheit einer Frau“ der Saison 2024/25 betrug der Anteil der unentgeltlichen Karten rd. 23,3 Prozent.

Freikarten dienen der Kundenbindung und können zudem als Instrument zur Akquise eingesetzt werden. Die dadurch entstehenden Kosten müssen stets sorgfältig überwacht werden. Dem Rechnungshof wurde bereits 2019 zugesagt, die „Ordnung der Dienstplätze, Freikarten, Steuerkarten und Vorzugskarten“ zu überarbeiten. Dies ist bislang nicht erfolgt.

Der Rechnungshof empfahl dem Wissenschaftsministerium, diese Regelung unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen grundlegend zu überarbeiten.

33.2.2 Konzerte im Kurhaus

Nach § 9 des Theatervertrags kann das Staatstheater in jeder Spielzeit mindestens 14 Konzerte im Kurhaus veranstalten. Die Stadt Wiesbaden stellt dafür den großen Saal des Kurhauses sowie den Pförtner- und Garderobendienst kostenfrei zur Verfügung. Im Gegenzug überlässt das Land der Stadt Wiesbaden das Staatstheater ohne Entgelt für die Maifestspiele.

In den Spielzeiten 2019/20 sowie 2021/22 bis 2023/24 fanden jeweils durchschnittlich sechs Konzertveranstaltungen des Staatstheaters im Kurhaus statt. Das Theater erzielte im Kurhaus durchschnittliche Einnahmen von rd. 15.846 Euro je Konzert. Nach einer vereinfachten Berechnung ergab sich ein potenzieller Einnahmeverlust von insgesamt rd. 507.000 Euro.

Der Rechnungshof empfahl, die nach dem Theatervertrag mögliche Anzahl von mindestens 14 Konzerten je Spielzeit zu realisieren. Sollte das objektiv nicht möglich sein, ist eine neue Vereinbarung zu verhandeln. Das Ergebnis sollte in den Intendantenverträgen verankert werden.

33.2.3 Fehlendes Theaterkonzept erschwert nachhaltige Steuerung

Das besucherstärkste Jahr im Prüfungszeitraum war 2019 mit 312.702 Besuchern. Nach der Pandemie sank die Besucherzahl in 2022 auf 209.709 und stieg 2023 auf 264.582. In 2024 fiel sie auf 228.696. Gleichzeitig verringerte sich die Zahl der Abonnenten um rd. 35 Prozent von 5.684 auf 3.709.

Am Staatstheater wurden von 2019 bis heute weder regelmäßige Befragungen durchgeführt noch ein Theaterkonzept erstellt. In 2017 und 2018 fand eine Besucherbefragung statt, die jedoch nicht ausgewertet wurde.

Regelmäßige Erhebungen ermöglichen es, grundlegende Informationen über die Besucherstruktur sowie das Kultur- und Freizeitverhalten von Besuchern und Nicht-Besuchern zu gewinnen. Auf Basis dieser Erkenntnisse sollten zielgruppenspezifische Angebote entwickelt werden. Dieses Steuerungsinstrument wurde vom Staatstheater bislang nicht genutzt.

Angesichts der sinkenden Auslastung erwartete der Rechnungshof, dass die Theaterleitung ein Theaterkonzept erarbeitet. Dieses sollte unter anderem ein gezieltes Marketingkonzept mit Maßnahmen zur Besucherbindung sowie regelmäßige Befragungen von Besuchern und Nicht-Besuchern umfassen. Darüber hinaus empfahl der Rechnungshof, Instrumente zur Gewinnung von Sponsoren einzuführen.

33.2.4 Veralterte IT-Landschaft und Bühnentechnik

Das Staatstheater stand im IT-Bereich vor großen Herausforderungen. Die IT-Abteilung bestand aus zwei Mitarbeitern, von denen einer voraussichtlich im Jahr 2025 in den Ruhestand ging. Dadurch drohte eine erhebliche Mehrbelastung für den verbleibenden Kollegen und ein bedeutender Verlust von wertvollem Know-how. Gleichzeitig war die bestehende IT-Landschaft in vielen Bereichen stark veraltet. Die LAN-Verkabelung war von 1995. Ein gebraucht gekauftes Storage-System war bereits über ein Jahrzehnt im Einsatz. Seit Ende 2023 bot der Hersteller für dieses System keinen regulären Support mehr an. Dadurch stieg das Risiko für Datenverluste, Sicherheitslücken und erhöhten Wartungsaufwand deutlich. Des Weiteren wies die Bühnentechnik in Teilen erheblichen Modernisierungsbedarf auf. In einem Raum waren die Steuerung der Hauskommunikation, die Videotechnik sowie Server für Regien und Tonstudios untergebracht. Die bis zu 23 Jahre alten Systeme waren zunehmend störanfällig. Es kam regelmäßig zu Überhitzung sowie Ausfällen bei Video, Ton oder Steuerung, was zu Verzögerungen oder Absagen von Vorstellungen führte. Zudem zeigt Abbildung 33-1 Feuchtigkeitsschäden an den Wänden und der Decke des Raums, verursacht durch eindringendes Wasser.

Abbildung 33-1: Feuchtigkeitsschäden im Raum für Bühnentechnik



Das bedeutet konkret, dass ein Ausfall nicht nur den künstlerischen Betrieb stilllegt, sondern infolgedessen auch zu einem Vertrauensverlust bei Publikum, Partnern und Fördergebern führen kann.

Bisher waren die Staatstheater in Hessen über das Netz der Technischen Universität Darmstadt an das Hessennetz angeschlossen. Der Vertrag sollte im Januar 2026 auslaufen. Im Zuge der neuen Anbindung an das Hessennetz wurde u. a. als mögliche Lösung der Hessen-PC vorgestellt.

Der Rechnungshof empfahl, eine grundlegende Prüfung und Vorarbeiten durchzuführen, um sicherzustellen, dass der Hessen-PC wirtschaftlich und umsetzbar ist. Über den Hessen-PC könnten Updates und Sicherheitspatches regelmäßig und automatisch bereitgestellt werden, wodurch das Sicherheitsrisiko erheblich reduziert würde. Gleichzeitig würde eine zentrale Verwaltung der Geräte durch die HZD die Bereitstellung neuer Hardware und Software erleichtern, sodass die IT-Abteilung entlastet wird. Eine gemeinsame Lösung der drei Staatstheater würde Effizienzpotenziale erschließen.

Für den Bereich Bühnentechnik empfahl der Rechnungshof, eine Unterbringung der Systeme in bauphysikalisch problematischen Räumen zu vermeiden. Des Weiteren ist die Technik stark veraltet, bei einem Defekt sind Ersatzteile kaum zu beschaffen. Hier sollten die Systeme und die Klimaanlage in Hinblick auf eine technische Erneuerung überprüft werden.

33.2.5 Digitalmanager und Kommunikationsplattform

Im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2022 wurde vom Wissenschaftsministerium eine neue Stelle für einen Digitalmanager beim Staatstheater geschaffen. Die Stelle war von September 2022 bis Oktober 2023 besetzt. Seit November 2023 bis zum Ende des Prüfungszeitraums war die Stelle vakant. Die Aufgaben des Digitalmanagers sind u. a. Grundsatzangelegenheiten in der Digitalisierung. Hierzu gehören die IT-Sicherheit und die fachliche Begleitung des digitalen Wandels im Staatstheater. Durch die Nichtbesetzung der Stelle konnten Digitalisierungsprojekte, z. B. die Einführung eines Theateraccounts, nicht weitergeführt werden.

Das Staatstheater beschäftigte rd. 600 Mitarbeiter. Weniger als die Hälfte war in die digitale Infrastruktur eingebunden. Rd. 200 verfügten über einen Arbeitsplatzrechner sowie über eine E-Mail-Adresse, Zugang zum internen Netzwerk, Dateiserver und den Informationssystemen des Hauses. Die übrigen ca. 400 Mitarbeiter waren von diesem Informationsfluss weitgehend ausgeschlossen. Daher wurden u. a. Dienstpläne teils über private E-Mail-Konten oder Messenger-Dienste wie WhatsApp verschickt.

Der Rechnungshof empfahl, die Stelle des Digitalmanagers schnell wiederzubesetzen und dauerhaft abzusichern. Sie ist essenziell, um die Digitalisierung strategisch zu steuern, Projekte effizient umzusetzen und langfristige Innovationen zu sichern. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass eine sichere Plattform, die die interne Kommunikation und den Informationsfluss für die rd. 400 Mitarbeiter ohne Arbeitsplatzrechner verbessert, unbedingt notwendig ist. Dabei könnten z. B. eine Mitarbeiter-App oder Shared Clients eine Lösung sein. Es sollte eine Anforderungsanalyse für eine zukünftige Plattform in Zusammenarbeit mit den anderen hessischen Staatstheatern durchgeführt werden.

33.2.6 Digitalisierungsmittel

Das Land und die Stadt Wiesbaden stellen seit 2021 Fördermittel zur Digitalisierung des Staatstheaters bereit. Pro Jahr konnte das Staatstheater eine Förderung von maximal 200.000 Euro erhalten, davon rd. 104.000 Euro vom Land.

Einige Digitalisierungsprojekte konnten aufgrund personeller Engpässe und fehlender Ressourcen sowie Abstimmungsproblemen nicht umgesetzt werden.

Erhaltene Fördermittel wurden ganz oder teilweise nicht investiert. Insgesamt mussten zwischen 2021 und 2024 Fördermittel in Höhe von über 212.000 Euro zurückgezahlt werden, davon an das Land rd. 110.000 Euro.

Ungeachtet dieser ungenutzten Investitionsmittel flossen eigene Haushaltsmittel in die Anschaffung eines Dokumentenmanagementsystems. Fast sieben Jahre lang wurden hierfür Wartungsgebühren von über 35.000 Euro gezahlt – ohne dass das System jemals eingeführt wurde.

Die wiederkehrenden Umsetzungsprobleme machten strukturelle Defizite im Projekt- und Organisationsmanagement deutlich. Die unzureichende personelle Ausstattung, fehlende Vertretungsregelungen und mangelnde Reaktion auf Engpässe liegen in der Verantwortung der Theaterleitung und führten zu erheblichen Beeinträchtigungen der Digitalisierungsprojekte.

Um deren Umsetzung am Staatstheater zu verbessern, empfahl der Rechnungshof, ein strukturiertes Projektmanagement einzuführen. Darüber hinaus sollte die Ressourcenplanung realistischer erfolgen und langfristig mit einer verlässlichen Personalstrategie unterlegt werden.

33.3 Stellungnahme des Ministeriums

Mit dem aktuellen Orchester sei eine Erhöhung auf 14 Konzerte nicht möglich. Mehr Konzerte würden Zusatzkosten durch extern einzukaufende Orchesteraushilfen bedeuten. Zudem ließe sich diese hohe Anzahl an Konzerten nicht verkaufen, weil die Konzertabonnements bereits zwischen acht und zehn Konzerte beinhalten würden. Die Stadt Wiesbaden müsse zudem das Kurhaus für jedes Konzert gesondert anmieten und könne eine Erhöhung der Konzertanzahl finanziell mangels entsprechender Mittel nicht stemmen. Insofern seien die Zusatzkosten u. a. für Orchesteraushilfen bei der Berechnung der möglichen Einnahmen zu berücksichtigen.

Die Regelung zu Freikarten befinde sich derzeit in der Überarbeitung. Die Freikartenvergabe sei aktuell bereits restriktiver gehandhabt worden.

33.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, sollte es objektiv nicht möglich sein, die Mindestanzahl von 14 Konzerten je Spielzeit zu realisieren, ist eine

neue Vereinbarung zu verhandeln. Das Ergebnis sollte in den Intendantenverträgen verankert werden.

Der Rechnungshof begrüßt, dass aktuell die Regelung zur Ausgabe von Freikarten überarbeitet wird. Ob die Freikartenvergabe aktuell restriktiver gehandhabt wird, kann der Rechnungshof nicht beurteilen. Er gibt zu bedenken, dass in der Spielsaison 2024/25 die kostenfreien Karten einzelner Vorstellungen bei rd. 23 Prozent lagen. Der Rechnungshof erwartet, dass künftig bei der Ausgabe von Freikarten die finanziellen Auswirkungen berücksichtigt werden.

Einzelplan 17:

Allgemeine Finanzverwaltung

34 Kontrolle der Corona-Soforthilfen durch die Finanzverwaltung: Verpasste Chance?

Kapitel 17 01

Das Regierungspräsidium Kassel zahlte im Jahr 2020 rd. eine Mrd. Euro als Corona-Soforthilfe an kleinere Unternehmen aus, um existenzgefährdende Liquiditätsengpässe abzumildern. Im Nachgang sollten die Finanzämter mit sogenannten Kontrollmitteilungen Fälle benennen, bei denen nach den Angaben in den Steuererklärungen die Voraussetzungen für die Soforthilfe nicht vorlagen.

Der Rechnungshof analysierte steuerliche Daten von 10.190 Hilfsempfängern bei vier Finanzämtern und identifizierte mehr als 2.000 Fälle mit Hinweisen auf unberechtigt ausgezahlte Soforthilfen. Die Finanzämter erstellten jedoch in nahezu keinem Fall eine Kontrollmitteilung. Der Rechnungshof empfahl, Kontrollen anhand von Steuerdaten automatisiert statt personell anzustoßen.

Im Sommer 2025 forderte das Regierungspräsidium die Hilfsempfänger auf, rückblickend darzulegen, inwieweit sie die Soforthilfe tatsächlich benötigt hätten. Der Rechnungshof ermittelte aus den Daten der steuerlichen Gewinnermittlungen überschlägig, dass 76 Prozent der ausgezahlten Soforthilfen nicht zur Deckung eines existenzgefährdenden Liquiditätsengpasses benötigt wurden.

34.1 Ausgangslage

Das Regierungspräsidium Kassel zahlte im Jahr 2020 rd. eine Mrd. Euro aus Bundes- und Landesmitteln, die Corona-Soforthilfe, an kleinere Unternehmen, Selbständige, Soloselbständige und Angehörige Freier Berufe aus. In der Landes-Förderrichtlinie wurde als Voraussetzung u. a. festgelegt, dass die Soforthilfe ausschließlich Antragstellern gewährt werden solle, die infolge der Corona-Pandemie in einen „existenzgefährdenden Liquiditätsengpass“ geraten seien. Den Liquiditätsengpass hatten die Antragsteller für drei Monate zu prognostizieren und erhielten dann die auf ihn begrenzte Soforthilfe schnellstmöglich

ausgezahlt. In ihren Anträgen stimmten die Empfänger der Aufhebung des Steuergeheimnisses zu.

Das Regierungspräsidium meldete die Auszahlungen den Finanzämtern, um die Besteuerung sicherzustellen. Durch die Steuererklärungen wiederum erlangten die Finanzämter Informationen über die wirtschaftliche Situation der Hilfsempfänger. Die Finanzämter wurden aufgefordert, bei Hinweisen auf unberechtigte Soforthilfen Kontrollmitteilungen an das Regierungspräsidium zu übersenden. Dieses sollte damit mögliche Rückforderungen prüfen sowie ggf. Anzeige wegen Subventionsbetrugs erstatten können.

34.2 Prüfungsergebnisse

34.2.1 Abgleich der Anträge auf Soforthilfe mit den Angaben in den Steuererklärungen

Das Regierungspräsidium und die OFD stellten für die Finanzämter eine Checkliste mit zehn förderschädlichen Sachverhalten auf. Bei Bearbeitung der Steuererklärungen sollten die Finanzämter ergänzend prüfen, ob ggf. solche Sachverhalte vorlagen.

Der Rechnungshof analysierte relevante Daten aus dem Zuständigkeitsbereich von vier Finanzämtern. Bei 10.190 Steuerfällen, bei denen Soforthilfen besteuert wurden, identifizierte er bei mehr als 2.000 Fällen die gesuchten Anzeichen für unberechtigte Soforthilfe-Auszahlungen. Der Rechnungshof nahm Einsicht in 390 Steuerakten und fand insgesamt drei Kontrollmitteilungen, die seitens der Finanzverwaltung an das Regierungspräsidium übermittelt worden waren. Dies entspricht einem Anteil von knapp 1 Prozent.

Nahezu alle zehn Sachverhalte der Checkliste fand der Rechnungshof in seiner Stichprobe vor. So waren – entgegen den Fördervoraussetzungen – die Hilfsempfänger teilweise nicht bzw. nur im Nebenerwerb unternehmerisch tätig. Viele Unternehmen erhielten Soforthilfe, obwohl sie hohe liquide Eigenmittel besaßen und folglich nicht existenzgefährdet waren. Andere Unternehmen befanden sich bereits vor den staatlichen Pandemie-Maßnahmen in erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Diese waren folglich nicht coronabedingt, so dass die Soforthilfe mutmaßlich bewirkte, die Insolvenz einiger Unternehmen hinauszuzögern.

Mit der Soforthilfe sollten nur fortlaufende betriebliche Ausgaben von maximal drei Monaten erstattet werden. Der Rechnungshof analysierte, dass bei rd. 32 Prozent der Hilfsempfänger die Soforthilfe ein Viertel der Betriebsausgaben des Jahres 2020 überstieg. Bei rd. 8 Prozent der Empfänger überstieg die Soforthilfe sogar die Betriebsausgaben des gesamten Kalenderjahres.

34.2.2 Überkompensation

Ab Sommer 2025 forderte das Regierungspräsidium die Hilfsempfänger auf, rückblickend darzulegen, ob sie die beantragte Soforthilfe tatsächlich benötigt hatten.

Der Rechnungshof berechnete anhand der steuerlichen Gewinnermittlungen überschlägig, inwieweit es zu Überkompensationen kam. Dafür stellte er einem Viertel der jährlichen Betriebsausgaben die entsprechenden Umsätze aus den Umsatzsteuer-Voranmeldungen gegenüber. Überstiegen die erklärten Umsätze die Betriebsausgaben, lag eine Überkompensation vor. Eine solche überschlägige Berechnung war bei rd. 2.800 Hilfsempfängern mit einem Auszahlungsvolumen von rd. 21,3 Mio. Euro Soforthilfe durchführbar und führte zu folgenden Ergebnissen:

- Bei 57 Prozent waren die Umsätze höher als die laufenden Betriebsausgaben. Damit wäre es rückblickend betrachtet nicht notwendig gewesen, die Antragsteller mit Soforthilfe zu unterstützen.
- Bei 32 Prozent waren die Ausgaben zwar höher als die Umsätze. Die gewährte Soforthilfe überstieg jedoch den Liquiditätsengpass und hätte folglich in geringerer Höhe gewährt werden müssen, um die Zahlungsfähigkeit des Unternehmens zu Beginn der Pandemie sicherzustellen.

Nach dieser stark vereinfachten Berechnung würde bei 89 Prozent der Hilfsempfänger eine – teilweise oder vollständige – Überkompensation vorliegen. Demnach wären rd. 16 Mio. Euro von rd. 21,3 Mio. Euro, also 76 Prozent, der Soforthilfen entbehrlich gewesen, um die Zahlungsfähigkeit der Unternehmen aufrecht zu erhalten.

34.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßte grundsätzlich die Zusammenarbeit zwischen dem Regierungspräsidium und den Finanzämtern bei der Überprüfung von Förder-

voraussetzungen. Die Steuerdaten boten eine Reihe von Ansatzpunkten, aus denen sich erkennen ließ, ob Anträge auf Förder- und Hilfsprogramme, die an wirtschaftliche Eigenschaften der Empfänger anknüpfen, berechtigt gestellt worden waren. Die Finanzämter fertigten bei den Corona-Soforthilfen jedoch bei weitem nicht die Anzahl von Kontrollmitteilungen, die aufgrund der definierten Sachverhalte angezeigt gewesen wäre.

Die Finanzämter mussten die gesuchten Fallkonstellationen durch aufwendige personelle und zeitintensive Recherchen selbst finden. Anstelle einer personellen Prüfung im Rahmen der Veranlagung wäre es zielführender gewesen, Kontrollen anhand von Steuerdaten automatisiert und zentral anzustoßen.

In Bezug auf Rückforderungen wegen Überkompensationen empfahl der Rechnungshof, das Rückmeldeverfahren mithilfe von aufbereiteten Daten der Finanzverwaltung zu unterstützen.

34.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium befürwortete zunächst grundsätzlich eine zentrale Datenauswertung anstelle der personellen Prüfung auf Verdachtsfälle durch die Finanzämter. Für die Veranlagungsjahre ab 2020 kündigte es an, prüfen zu wollen, ob eine Datenauswertung durch die Steueraufsichtsstelle mit Unterstützung durch die zentrale Stelle für den Einsatz künstlicher Intelligenz in der hessischen Steuerverwaltung noch angestoßen werden könne. Im Herbst 2025 teilte das Finanzministerium mit, das Vorhaben zur Auswertung von Daten der Steuerverwaltung für Zwecke der Kontrolle der Soforthilfen werde nicht mehr weiterverfolgt.

Auch eine Unterstützung des Rückmeldeverfahrens für die Soforthilfen sei nicht mehr möglich. Zum einen müsse die verfahrensrechtliche Zulässigkeit insbesondere nach §§ 30 ff. der Abgabenordnung sichergestellt sein. Zum anderen erfordere es einen erheblichen zeitlichen Vorlauf sowohl für die zusätzlichen erheblichen Anpassungen von IT-Anwendungen als auch für die Aufbereitung der zum Vergleich bzw. zur Anreicherung bereitgestellten Daten. Zur Begründung verweist es auf den zwischen dem Bund und Ländern vereinbarten Abschluss des Rückmeldeverfahrens zum 31. Dezember 2025.

34.5 Schlussbemerkung

Da das Ministerium Bedenken gegen die Weitergabe von Daten wegen des Steuergeheimnisses gem. §§ 30 ff. der Abgabenordnung vorträgt, erinnert der Rechnungshof daran, dass die Hilfsempfänger im Antragsformular für die Soforthilfe der Aufhebung des Steuergeheimnisses zugestimmt hatten.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass es für Zwecke der Kontrollmitteilungen zielführender gewesen wäre, statt der personellen Suche nach Auffälligkeiten im Rahmen der Veranlagung, eine zentrale, systematische Datenauswertung vorzunehmen. Dies hätte die Möglichkeit eröffnet, Subventionsbetrug zu identifizieren. Auch hätte eine wertvolle Unterstützung für das Rückmeldeverfahren geschaffen werden können. Das überschlägig ermittelte Ausmaß unberechtigter bzw. überzahlter Soforthilfen sollte Anlass sein, bei künftigen vergleichbaren Hilfsprogrammen die Steuerdaten vor Auszahlung miteinzubeziehen.

35 20 Jahre digitaler Stillstand bei der Erbschaftsteuer – Hessen startet eigene Offensive

Kapitel 17 01

Trotz jahrzehntelanger Bemühungen war es dem KONSENS-Verbund (als bund- und länderübergreifendes Steuer-IT-Projekt) nicht gelungen, die Bearbeitung der Erbschaftsteuerverfahren digital zu gestalten. Noch immer erfolgte in diesem Massenverfahren die Eingangsverarbeitung papierbasiert. Relevante Informationen wurden manuell erfasst, eine automatisierte Risikobewertung fehlte.

Das Finanzministerium reagierte mit einer eigenen Digitalisierungsoffensive für die Erbschaftsteuerstellen und versuchte, durch KI-gestützte Verfahren zumindest die Eingangsverarbeitung zu verbessern. Der Rechnungshof begrüßte diese Initiative ausdrücklich, mahnte jedoch an, dass solche landeseigenen Vorstöße kein Ersatz für überfällige Fortschritte im KONSENS-Verbund sein dürften.

Der Rechnungshof stellte wiederholt fest, dass bedeutende Steuerfälle über lange Zeit unentdeckt und unbearbeitet blieben. Die Finanzverwaltung legte eine Statistik vor, nach der sich die Durchlaufzeiten bei der Bearbeitung bedeutender Steuerfälle von 610 auf 322 Tage fast halbiert hätten. Diese Statistik war nicht belastbar und vermittelte ein falsches Bild der Lage.

35.1 Ausgangslage

Das Steueraufkommen der Erbschaftsteuerstellen stieg 2024 auf knapp 1 Mrd. Euro. Von rd. 70.000 Sterbefällen eines Jahres in Hessen zogen 10 Prozent ein oftmals schwerfälliges Erbschaftsteuerverfahren nach sich. Dabei trug nur 1 Prozent der Sterbefälle zu 80 Prozent des gesamten Erbschaftsteuer-Aufkommens bei. Der Rechnungshof befasste sich bereits 2005 und 2019 mit Organisationsfragen in den hessischen Erbschaftsteuerstellen Fulda, Kassel und Wetzlar.

Ein Hauptanliegen des Rechnungshofs war es, in diesem Massenverfahren eine bevorzugte Festsetzung in den bedeutenden Fällen zu etablieren. Dies griff

die OFD bereits 2007 in einer detaillierten Dienstanweisung auf, die eine gewichtige Arbeitsweise regelte.

2019 stellte der Rechnungshof fest, dass es immer noch nicht gelungen war, bedeutende Steuerfälle zu priorisieren. Das Finanzministerium erließ daraufhin die „Dienstanweisung 2021“ und griff darin teilweise Vorschläge des Rechnungshofs auf. Größere Veränderungen im Arbeitsablauf wurden aber verschoben, weil man eine Verbesserung bei der IT-Unterstützung abwarten wollte. 2025/2026 sollte ein bundesweites Programm für die Erbschaftsteuerstellen über KONSENS zur Verfügung stehen, das es ermöglichen werde, Daten elektronisch entgegenzunehmen und diese medienbruchfrei weiterzuverarbeiten.

Um zu prüfen, ob die ergriffenen Maßnahmen zu einer Verbesserung geführt hatten, analysierte der Rechnungshof 2024 die Gesamtbearbeitungsdauer von 3.461 eröffneten Erbschaftsteuerverfahren mit Todestag vom 1. Juli 2021 bis 31. Dezember 2021.

35.2 Prüfungsergebnisse

35.2.1 Keine Digitalisierung der Eingangsverarbeitung

Auch 2024 gingen sowohl die Sterbefallanzeigen als auch die Anzeigen der Gerichte und Banken in Papierform in den Service-Stellen ein. Mangels automatischer Einspielung erfassten die Service-Stellen zu jedem Sterbefall die Grunddaten im Programm. Anschließend wurden die Sterbefallanzeigen gesammelt und jede weitere eingehende Anzeige des Gerichts oder der Banken in Papierform zugeheftet.

Zwar wurde durch das Onlinezugangsgesetz zwischenzeitlich die Möglichkeit geschaffen, die Erbschaftsteuererklärung elektronisch einzureichen. Jedoch wurden die Steuererklärungen in den Erbschaftsteuerstellen ausgedruckt und die Werte manuell erfasst. Eine automatische Berechnung der aus den Steuererklärungen zu erwartenden Steuer fand nicht statt. Ein Risikomanagementsystem für ihre Bearbeitung stand nicht zur Verfügung.

Der Rechnungshof schlussfolgerte, dass sich seit 2005 die IT-Unterstützung durch den KONSENS-Verbund zur Entwicklung bundesweit einheitlicher Steuer-Software kaum verbessert hat. Im Fall der Erbschaftsteuer war dafür

mitursächlich, dass das im Vorfeld nötige Gesetzgebungsverfahren des Bundes zögerlich betrieben und dann unterbrochen wurde.

35.2.2 Keine prioritäre Bearbeitung bedeutender Steuerfälle

Das Finanzministerium teilte dem Rechnungshof mit, nach Einführung der Dienstanweisung 2021 habe sich die Gesamtlaufzeit vom Todestag bis zum Datum des Steuerbescheids bei bedeutenden Steuerfällen fast halbiert. Bei dieser Auswertung wurden aber nur Todesfälle ab 1. Mai 2021 berücksichtigt, die bis zum März 2023 bereits abgeschlossen waren. Fälle, die zu diesem Zeitpunkt noch in Bearbeitung waren – und damit längere Laufzeiten aufwiesen – wurden nicht berücksichtigt.

Aus Sicht des Rechnungshofs war diese Auswahl der Daten nicht geeignet, ein belastbares Bild der tatsächlichen Bearbeitungsdauer zu vermitteln. Ein erheblicher Teil der relevanten Fälle wurde nicht in die Betrachtung einbezogen.

Den Feststellungen des Rechnungshofs zufolge waren bis zum Dezember 2023, also 24–30 Monate nach dem Todestag, die Hälfte der bedeutenden Steuerfälle weiterhin nicht abgeschlossen. Aus seiner Sicht war die Mehrzahl dieser offenen bedeutenden Fälle unkompliziert.

Auf die steigenden Rückstände in den Erbschaftsteuerstellen reagierte die OFD im Frühjahr 2024, indem sie vorübergehend zusätzliche Mitarbeiter für die Veranlagungstätigkeiten entsandte.

35.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium nahm zu der hohen Anzahl von noch offenen Fällen keine Stellung, teilte dem Rechnungshof aber mit, eine eigene Prozessanalyse in den Erbschaftsteuerstellen habe einen erheblichen Optimierungsbedarf bei der Eingangsverarbeitung erkannt.

Daher sei im März 2025 die „Forschungsstelle Künstliche Intelligenz“ des Finanzamts Kassel mit „Digitalisierung der Eingangsverarbeitung“ im Arbeitsbereich Erbschaft- und Schenkungsteuer beauftragt worden. Durch integrierte KI-Komponenten sollten relevante Informationen in den Dokumenten identifiziert und einem Mitarbeiter zur Verifikation vorgeschlagen werden. Danach könnten Priorisierungssysteme entwickelt werden, die den Beschäftigten potenziell

bedeutendere Steuerfälle direkt zur Bearbeitung vorschlagen. Die Umsetzung einer ersten Stufe sei für den Beginn des Jahres 2026 geplant. Damit verbunden sei auch die Planung für eine erneute Überarbeitung der Dienstanweisung.

35.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Ankündigung, künftig den postalischen Eingang der Unterlagen zu digitalisieren. Vielleicht gelingt es Hessen so, den mehr als 20 Jahre andauernden Stillstand bei der Digitalisierung der Erbschaftsteuerstellen zu überwinden. Allerdings gibt er kritisch zu bedenken, dass mit KONSENS ein zentraler Verbund geschaffen wurde, um einheitliche Steuer-IT-Lösungen in allen Ländern zu schaffen. Landeseigene Insellösungen widersprechen der zentralen Absicht, die der Schaffung des KONSENS-Verbundes zugrunde lag. Wenn auch bei dieser konkreten Initiative die Chance besteht, dass die in Hessen entwickelte Software bundesweit Anwendung findet, sollte dieses Vorgehen nicht zum Vorbild werden. Bund und Länder sollten stattdessen verstärkt daran arbeiten, dass der KONSENS-Verbund schneller dringend benötigte IT-Lösungen schafft.

Es bleibt abzuwarten, inwieweit die von Seiten der Finanzverwaltung getroffenen Maßnahmen zu einer zeitnahen Veranlagung bedeutender Steuerfälle beitragen. Es ist nicht hinnehmbar, dass ein erheblicher Anteil dieser Fälle bislang über Jahre hinweg nicht abgeschlossen wird.

36 GSI GmbH – Entscheidungs- und Informationsprozesse bei dem FAIR-Projekt verschlanken und standardisieren

Kapitel 17 04

Hessen ist über seine Beteiligung an der GSI Helmholtzzentrum für Schwerionenforschung GmbH (GSI GmbH) mittelbar an der Facility for Antiproton and Ion Research in Europe GmbH (FAIR GmbH) beteiligt. Die FAIR GmbH ist für den Bau und den Betrieb der Beschleuniger- und Experimentieranlage (FAIR-Anlage) in Darmstadt zuständig. Zum Zeitpunkt der Prüfung wurden die erwarteten Kosten bis zur Inbetriebnahme der FAIR-Anlage auf rd. 4,0 Mrd. Euro geschätzt. Somit lag die Schätzung deutlich über den ursprünglich veranschlagten Kosten von 1,3 Mrd. Euro. Mangels vertraglicher Regelung über den Umgang mit Mehrkosten wurden diese teilweise allein vom deutschen Gesellschafter getragen. Der Rechnungshof empfahl, bei künftigen Projekten zu Beginn Regelungen zu Kostensteigerungen vertraglich zu vereinbaren.

In der FAIR GmbH bestanden viele Gremien, deren direkte Berichtslinien an das FAIR Council zu einem „information overload“ führten. Bereits vorhandene Gremien sollten dazu genutzt werden, die Informationsflut zu kanalisieren, um das FAIR Council themenbezogen gebündelt zu informieren. Der ruhende ständige Aufsichtsratsausschuss sollte zur Abstimmung der deutschen Position im FAIR Council wieder eingesetzt werden.

Die Angaben zum FAIR-Projekt in den Haushaltsplänen blieben hinter den gesetzlichen Vorgaben zurück. Die gesetzlichen Vorgaben sind zu beachten und in den Haushaltsplänen ist umfassender über das FAIR-Projekt zu berichten.

36.1 Ausgangslage

Die GSI GmbH ist ein Forschungszentrum mit Hauptsitz in Darmstadt sowie zwei Außenstellen in Mainz und Jena. Gesellschafter sind die Bundesrepublik Deutschland zu 90 Prozent, das Land Hessen zu acht Prozent sowie die Länder Rheinland-Pfalz und Thüringen zu je einem Prozent. Der Gesellschaftszweck liegt in der Förderung von Wissenschaft und Forschung, insbesondere durch die Entwicklung, den Bau und den Betrieb von Beschleunigeranlagen für

Hadronen- und Ionenstrahlen sowie durch Forschung im Bereich der Natur-, Material- und Lebenswissenschaften.

Die GSI GmbH ist zu 70,2 Prozent an der in 2010 gegründeten FAIR GmbH beteiligt. Weitere Gesellschafter der FAIR GmbH sind Russland, Indien, Frankreich, Polen, Schweden, Finnland, Slowenien und Rumänien. Ziel und Aufgabe der Gesellschaft sind die Errichtung und der Betrieb von Beschleuniger- und Experimentieranlagen für die physikalische Grundlagenforschung. Gemäß dem internationalen Übereinkommen über den Bau und Betrieb einer Einrichtung für die Forschung mit Antiprotonen und Ionen in Europa ist das vertraglich vereinbarte Ziel des FAIR-Projekts die „Modularisierte Startversion“. Diese beinhaltet neben dem Ringbeschleuniger mehrere Experimentierstationen. Zur Realisierung des Vorhabens stellen die Partner finanzielle Mittel und Sacheinlagen zur Verfügung.

Der Siebente Senat des Rechnungshofs hat die Zuwendungen für das FAIR-Projekt in 2022 geprüft. Die Feststellungen sind in den Bemerkungen 2022 des Rechnungshofs in Teil II – Bemerkung zu den Einzelplänen – „Kostenbeschleuniger FAIR“ veröffentlicht.

36.2 Prüfungsergebnisse

36.2.1 Strukturelle Finanzierungslücken bei der GSI GmbH

Die GSI GmbH erhält eine institutionelle Förderung in Form einer anteiligen Fehlbetragsfinanzierung durch ihre Gesellschafter. Die beteiligten Länder unterstützen jeweils nur den in ihrem Land ansässigen Standort. Der Standort Darmstadt wird daher zu 90 Prozent durch den Bund und zu zehn Prozent durch Hessen finanziert. Die Geschäftsführung der GSI GmbH berichtete seit 2011 wiederkehrend über einen nicht gedeckten Finanzbedarf. Diesem wurde durch Sonderfinanzierungen aus dem Pakt für Innovation und Forschung von insgesamt 590 Mio. Euro im Zeitraum 2015 bis 2025 sowie durch Einsparmaßnahmen der Gesellschaft entgegengewirkt. Als Einsparmaßnahmen schlug die Geschäftsführung der GSI GmbH vor, anstehende Baumaßnahmen sowie Leistungen für das FAIR-Projekt zu verschieben. Zudem sollen Kosten der GSI GmbH, die durch das FAIR-Projekt verursacht werden, der FAIR GmbH in Rechnung gestellt werden.

Der Rechnungshof empfahl, notwendige Baumaßnahmen nicht zu verschieben, wenn davon auszugehen ist, dass durch die spätere Umsetzung der Maßnahmen höhere (Folge-)Kosten entstehen. Zudem sollte die Aufschiebung von FAIR-Leistungen nicht zu Verzögerungen des FAIR-Projekts führen. Der Leistungsaustausch zwischen den beiden Gesellschaften sollte vollständig erfasst und die Kosten verursachungsgerecht in Rechnung gestellt werden. Eine klare Zuordnung der Kosten führt zu mehr Transparenz und ist die Voraussetzung für wirtschaftliches und nachhaltiges Handeln.

36.2.2 Verzögerungen und Kostensteigerungen bei dem FAIR-Projekt

Zu Beginn des FAIR-Projekts war die Inbetriebnahme der FAIR-Anlage in der Ausbauvariante „Modularisierte Startversion“ in 2018 vorgesehen. Die Baukosten wurden zu Projektbeginn unter Berücksichtigung des Preisstands der jeweiligen Verausgabung auf 1,3 Mrd. Euro geschätzt. In dieser Erstveranschlagung waren die Kosten für die Inbetriebnahme der Techniksysteme und Beschleunigeranlagen nicht enthalten. Vor dem Brand auf dem Gelände der GSI GmbH am 5. Februar 2026 war vorgesehen, zunächst die Ausbaustufe „First Science“ Ende 2028 in Betrieb zu nehmen. Die erwarteten Baukosten – inklusive der Kosten der Inbetriebnahme – betrugen zu diesem Zeitpunkt rd. 4,0 Mrd. Euro. Die Folgen des Brandes auf das Budget und den Zeitplan sind derzeit noch nicht zu bemessen. Die Ausbaustufe „First Science“ beinhaltet weniger Experimentiermöglichkeiten als das vereinbarte Ziel „Modularisierte Startversion“. Im Vertragswerk zum FAIR-Projekt vereinbarten der Bund und das Land, dass der deutsche Anteil an den Baukosten maximal 75,0 Prozent betragen soll. Dieser solle im Innenverhältnis zwischen Bund und Land nach den Anteilen 6,5 zu 1 aufgeteilt werden. Bei Kostenübernahmen durch den deutschen Gesellschafter ist in der Vergangenheit auch der Landesanteil entsprechend gestiegen. In dem Vertragswerk ist hingegen nicht geregelt, wie Mehrkosten zwischen dem Bund, dem Land und den internationalen Partnern verteilt werden. Um den Fortbestand des Projekts zu gewährleisten, erklärte sich der deutsche Anteilseigner bereit, den Bau der FAIR-Anlage finanziell abzusichern. Die anteilige deutsche Finanzierung der Kosten lag zum Prüfungszeitpunkt nunmehr bei 82,0 Prozent und somit über dem vereinbarten Höchstsatz von 75,0 Prozent.

Der deutsche Anteil an der Finanzierung lag – auch bedingt durch den Ausfall der Zahlungen des russischen Gesellschafters – deutlich über dem verein-

barten Soll. Der Rechnungshof empfahl, bei ähnlichen Projekten künftig zu Beginn auch Regelungen zu Kostensteigerungen oder Fällen von Säumnissen im Vertragswerk zu vereinbaren. Zudem regte er an, auch bei der Vereinbarung über die Verteilung der Betriebskosten der FAIR-Anlage, Regelungen für den Fall eines Ausfalls und der Säumnis von Partnern aufzunehmen.

36.2.3 „Information overload“ in den Gremien der FAIR GmbH

Die Organisationsstruktur der FAIR GmbH wies eine Vielzahl von Gremien auf. Die Gesellschafterversammlung bzw. das FAIR Council war als Gesellschaftsorgan den weiteren Gremien übergeordnet. Die Zuständigkeiten und Aufgabenbereiche der Gremien waren in Geschäftsordnungen festgelegt. Im Rahmen der Prüfung wurden Überschneidungen bezüglich der Zuständigkeiten und Aufgabenbereiche der einzelnen Gremien festgestellt. Alle Gremien der FAIR GmbH berichteten dem FAIR Council. Zur Abstimmung der deutschen Position und des Stimmverhaltens der GSI GmbH im FAIR Council vereinbarten der Bund und das Land die Einrichtung eines ständigen Aufsichtsratsausschusses (ARA). Für bestimmte Stimmabgaben im FAIR Council war die vorherige Zustimmung des ARA erforderlich. Die Sitzungen des ARA wurden in 2021 ausgesetzt. Seither wurde auf eine bilaterale Kommunikation zwischen dem Bund und dem Land zurückgegriffen.

Die unmittelbare Berichterstattung aller Gremien in das FAIR Council führte dort zu einem „information overload“. Daher empfahl der Rechnungshof, für bestimmte Themenkomplexe einzelne Gremien dem FAIR Council vorzulagern. Diese sollten alle erforderlichen Informationen erhalten, die sie in gebündelter Form an das FAIR Council weitergeben. Der Rechnungshof empfahl ferner die Geschäftsordnungen zu überarbeiten und regelmäßig auf Aktualität zu überprüfen, um Aufgabenüberschneidungen und Doppelstrukturen zu vermeiden. Der Rechnungshof hält den ARA für ein geeignetes Instrument, um das deutsche Stimmverhalten im Vorfeld festzulegen. Daher empfahl er das Wiedereinsetzen der Sitzungen des ARA.

36.2.4 Informationsdefizit im Haushaltsplan

Das FAIR-Projekt wurde erstmals im Haushaltsplan 2005 angeführt. Bis einschließlich Haushaltsplan 2011 wurden die erwarteten Gesamtkosten des Projekts, die prozentuale Kostenverteilung zwischen den Partnern, der Gesamt-

kostenanteil des Landes, der Zeitraum für die Verausgabung des länderseitigen Gesamtkostenanteils sowie die Veranschlagung des aktuellen Haushaltsjahres jeweils angegeben. In den nachfolgenden Haushaltsplänen nahm der Informationsgehalt ab. In den Haushaltsplänen ab 2020 wurden die prozentuale Kostenverteilung zwischen den Partnern, der Zeitpunkt für erste bedeutende Erkenntnisse mit der FAIR-Anlage sowie der aktuelle Haushaltsansatz genannt. Informationen zu den gestiegenen Gesamtkosten, dem Gesamtkostenanteil des Landes oder den bisher geleisteten Zahlungen des Landes fehlten. Das Wissenschaftsministerium unterrichtet den Haushaltsausschuss seit 2024 jährlich mittels Fortschrittsberichten über das FAIR-Projekt.

Nach § 17 Abs. 3 LHO ist die finanzielle Abwicklung von mehrjährigen Großprojekten jährlich im Haushaltsplan darzustellen. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass der Haushaltsgesetzgeber die in der Norm genannten Informationen benötigt, um eine fundierte Entscheidung über den Haushaltsansatz treffen zu können. Daher sollte in den Haushaltsplänen umfassender über das FAIR-Projekt berichtet werden. Der bereits etablierte Fortschrittsbericht stellt eine Ergänzung zu den Informationspflichten nach § 17 Abs. 3 LHO im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens dar.

36.3 Stellungnahme der Ministerien

Das Finanzministerium und das Wissenschaftsministerium folgten im Wesentlichen den Empfehlungen des Rechnungshofs. Beide Ministerien teilten mit, dass der ARA wieder eingesetzt sei und die erste Sitzung am 27. November 2025 stattgefunden habe. Künftig nehme auch das Finanzministerium an den Sitzungen des ARA teil, um einen Überblick über die Themen der FAIR GmbH zu erhalten und bei Bedarf intervenieren zu können.

Im Hinblick auf die Darstellung des FAIR-Projekts in den jährlichen Haushaltsplänen des Landes sagten beide Ministerien zu, zukünftig umfassender über das FAIR-Projekt zu berichten, um die Kostentransparenz für den Haushaltsgesetzgeber zu erhöhen. Dies sei bereits im Haushaltsplan 2026 aufgegriffen worden.

Der Auffassung, die Kosten der Inbetriebnahme zu verteilen und ggf. Säumniszinsen zu verlangen, folge das Wissenschaftsministerium. Zukünftig würden die Kosten der Inbetriebnahme auf Grundlage der Gesellschafteranteile verteilt,

wobei aus der Gesellschafterstellung Russlands Herausforderungen erwachsen könnten.

Das Wissenschaftsministerium betonte, dass der Leistungsaustausch zwischen der GSI GmbH und der FAIR GmbH auf Basis eines Geschäftsbesorgungsvertrags auf Vollkostenbasis erfasst und in Rechnung gestellt werde. Das Finanzministerium teilte die Auffassung des Rechnungshofs und hielt eine verursachungsgerechte Kostenaufteilung aufgrund des bestehenden Geschäftsbesorgungsvertrags für unabdingbar. Gemeinsam mit dem Bund wolle es die Themen Intercompany-Verrechnungsprozesse, Transfer Pricing und Fremdvergleichsgrundsatz zu einem Prüfungsschwerpunkt der Abschlussprüfung 2027 machen.

Im Hinblick auf die Gremienstruktur und den „information overload“ im FAIR Council verwies das Wissenschaftsministerium auf das Administrative and Finance Committee. Dieses berate zahlreiche für das FAIR Council vorgesehene Beschlüsse im Vorfeld und gebe Empfehlungen zur Beschlussfassung. Gleichwohl habe es das Problem im FAIR Council adressiert. Eine Verschlan-
kung der Informationen sowie der Gremienstruktur solle mit Beginn der Betriebsphase in den Blick genommen werden. Eine vorherige Überarbeitung der Gremienstruktur erscheine nicht zielführend, da sich mit Beginn der Betriebsphase strukturelle Veränderungen ergeben würden.

36.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass sowohl das Wissenschaftsministerium als auch das Finanzministerium seine Empfehlungen im Wesentlichen teilen und teilweise bereits umgesetzt haben.

Unabhängig vom bestehenden Geschäftsbesorgungsvertrag wird bislang nicht jeglicher Leistungsaustausch zwischen der GSI GmbH und der FAIR GmbH in Rechnung gestellt. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass sämtliche Leistungsaustausche erfasst und verursachungsgerecht abgerechnet werden müssen. Er begrüßt das Vorhaben des Finanzministeriums, dies zu einem Prüfungsschwerpunkt der Abschlussprüfung 2027 zu machen. Weiterhin unterstreicht der Rechnungshof seine Empfehlung, auch bei der Verteilung der Betriebskosten der FAIR-Anlage Regelungen für den Fall eines Ausfalls und der Säumnis von beteiligten Partnern zu vereinbaren.

Die Überlegung des Wissenschaftsministeriums, die Gremienstruktur im Rahmen der strukturellen Veränderungen der Betriebsphase zu überarbeiten, ist für den Rechnungshof nachvollziehbar. Er bekräftigt jedoch seine Empfehlung, die umfangreichen Informationsprozesse zwischen den bestehenden Gremien zeitnah zu optimieren. Dies würde zu einer Reduzierung des Ressourceneinsatzes beitragen.

37 Förderprogramm zur Finanzierung zusätzlicher Verwaltungskräfte an Schulen – Ein teures Strohfeuer?

Kapitel 17 25

Um Schulleitungen und Lehrkräfte von bürokratischen Aufgaben zu entlasten, stellt das Land den kommunalen Schulträgern über den KFA Mittel für zusätzliche Verwaltungsstellen in Schulsekretariaten zur Verfügung.

Ob mit dem Programm auf Dauer zusätzliche Stellen geschaffen und Schulleitungen sowie Lehrkräfte tatsächlich von Verwaltungsaufgaben entlastet werden, ist völlig offen. Eine Evaluierung des Förderprogramms ist nicht vorgesehen.

37.1 Ausgangslage

Zu den Aufgaben der kommunalen Schulträger gehört die Organisation und Finanzierung der sogenannten äußeren Schulverwaltung, welche die organisatorischen und nicht-pädagogischen Aufgaben umfasst. Hierzu gehören neben der Planung, dem Bau und der Unterhaltung von Schulgebäuden unter anderem auch die Beschäftigung des nicht pädagogischen Personals, etwa der Hausmeister oder der Verwaltungskräfte in den Schulsekretariaten. Das Land ist zuständig für die innere Schulverwaltung, insbesondere die Beschäftigung der Lehrkräfte, die Inhalte des Unterrichts und die Fach- und Dienstaufsicht über die Schulen.

Um Schulleitungen und Lehrkräfte von bürokratischen Aufgaben zu entlasten, stellte das Land den Schulträgern über den KFA Mittel für die Beschäftigung zusätzlicher Verwaltungskräfte in den Schulsekretariaten zur Verfügung. Die Zuweisungen wurden in folgender Höhe im Haushaltsplan veranschlagt:

- 2020: 5 Mio. Euro,
- 2021: 10 Mio. Euro,
- 2022: 15 Mio. Euro,
- 2023: 20 Mio. Euro,
- ab 2024: 25 Mio. Euro jährlich.

Gemeinsam mit dem Prüfungsamt Kassel prüfte der Rechnungshof, wie das Kultusministerium das Programm umsetzte und ob die angestrebten Ziele erreicht wurden.

37.2 Prüfungsergebnisse

Die Höhe der Zuweisungen an die Schulträger berechnete sich nach dem Anteil der Schüler an der Gesamtschülerzahl aller zuweisungsberechtigten Gemeinden und Gemeindeverbände und wurde vom Kultusministerium festgesetzt. Anträge waren dafür nicht erforderlich.

Grundlage für die Weiterverteilung der Mittel auf die einzelnen Schulen waren nach § 44a Hessisches Finanzausgleichsgesetz Vereinbarungen zwischen den Schulträgern und dem Land, welche die jeweilige verwaltungsmäßige Belastung der Schulen berücksichtigen.

Die Schulträger übersandten dem Kultusministerium jährlich eine Eigenerklärung über die Verwendung der zugewiesenen Mittel. Darin sollten die Schulträger alle Neueinstellungen und Personalaufstockungen seit Beginn des Programms aufführen. Zum Stichtag 30. September 2024 ermittelte das Kultusministerium aus Aufstockungen und Neueinstellungen eine Summe von 295,4 neu geschaffenen Vollzeitäquivalenten.

Angaben zum Bestandspersonal an Verwaltungskräften an den Schulen zu Beginn des Programms wurden vom Kultusministerium nicht erhoben. Ob es in Folge der Zuweisungen zu einer Minderung beim Bestandspersonal kam, überprüfte das Kultusministerium nicht.

Eine Evaluation, ob und in welchem Umfang eine tatsächliche Entlastung bei den Schulleitungen und Lehrkräften durch das Programm stattfand, wurde vom Kultusministerium nicht durchgeführt und war nicht vorgesehen.

37.3 Bewertung

Um die Anzahl der zusätzlich geschaffenen Stellen zu ermitteln, hätten Veränderungen beim Bestandspersonal berücksichtigt werden müssen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass durch die Zuweisungen mittel- bis langfristig lediglich durch den Schulträger finanziertes Verwaltungspersonal durch Personal ersetzt wird, das aus dem KFA finanziert wird.

Ob die Schulleitungen und Lehrkräfte durch die Zuweisungen tatsächlich entlastet wurden, war zudem offen. Da keine Erfolgskontrolle stattfand, waren keine Aussagen darüber möglich, ob und ggf. in welchem Umfang das Ziel des Programms erreicht wurde.

Die Zuweisungen sollten grundsätzlich dahingehend überprüft werden, ob eine Weiterführung des Programms sinnvoll erscheint. Alternativ könnten die Mittel den Kommunen eigenverantwortlich im Rahmen des KFA als Schlüsselzuweisungen finanzkraftabhängig gewährt werden, was den Verwaltungsaufwand deutlich reduzieren würde.

37.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Kultusministerium führte aus, es bestehe keinerlei Grund anzunehmen, dass durch die Zuweisungen lediglich durch den Schulträger finanziertes Verwaltungspersonal durch Personal ersetzt werde, das aus dem KFA finanziert werde. Vielmehr würde in den Eigenerklärungen mit Unterschrift eines Mitglieds des Kreisausschusses bzw. des Magistrates bestätigt, dass die Zuweisungen für zusätzliche Verwaltungskapazitäten zweckentsprechend eingesetzt würden. Insofern pflege das Kultusministerium zu den Schulträgern ein dementsprechendes Vertrauensverhältnis, das eine weitergehende Kontrolle verzichtbar mache.

Mit den Zahlungen für zusätzliche Verwaltungskapazitäten würden eine Reduzierung der Belastung und in der Folge zeitliche Entlastungen zugunsten der pädagogischen und konzeptionellen Aufgaben von Schulleitungen und Lehrkräften systemimmanent erreicht. Mit dem dokumentierten Personalaufwuchs gehe folglich die entsprechende Entlastung einher.

Eine Evaluation würde zwangsläufig Schulträger, Schulleitungen, Lehrkräfte und Verwaltungspersonal zusätzlich belasten.

Ein Verzicht auf das Programm „Schulverwaltungskräfte“ würde das Risiko des Vertrauensverlustes auf Seiten der Schulträger bergen. Im Vertrauen auf die Verwaltungsvereinbarung seien die Schulträger personalrechtliche Verpflichtungen eingegangen. So seien Stellenaufstockungen oder Neueinstellungen in vielen Fällen unbefristet erfolgt, weil die kommunalen Schulträger und das Land im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung festgelegt hätten, dass die

Vereinbarung „auf unbestimmte Zeit geschlossen“ wird und die Vertragspartner die Finanzierung von zusätzlichen oder aufgestockten Verwaltungskapazitäten „als Daueraufgabe ansehen“.

Das Kultusministerium wies zudem darauf hin, dass eine Verteilung der Mittel über die Schlüsselzuweisungen insbesondere bei den kreisfreien Städten zu deutlichen finanziellen Einbußen führen würde, während Gemeinden, die nicht Schulträger sind, davon profitierten.

37.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof ist wie das Kultusministerium davon überzeugt, dass sich die Kommunen grundsätzlich an die gesetzlichen Vorgaben halten und von daher eine engmaschige Kontrolle in weiten Teilen verzichtbar ist und diese auch nicht wirtschaftlich wäre.

Völlig unabhängig hiervon ist es notwendig, Förderprogramme, die immer auch einen bürokratischen Aufwand verursachen, kritisch zu hinterfragen. Dies setzt voraus, dass ihre Wirkung messbar ist. Berichtspflichten sind so auszugestalten, dass aus ihnen abgeleitet werden kann, wie wirksam ein Programm ist. Auch sollten Förderprogramme so gestaltet sein, dass Mitnahmeeffekte vermieden werden. Dies alles ist aus Sicht des Rechnungshofs bei dem vorliegenden Programm nur sehr eingeschränkt der Fall.

Um die Anzahl der tatsächlich zusätzlich geschaffenen Stellen zu ermitteln, müssten Veränderungen beim Bestandspersonal berücksichtigt werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass vorhandenes Verwaltungspersonal durch Personal ersetzt wird, welches aus dem KFA finanziert wird. Dies ist, anders als das Kultusministerium suggeriert, auch dann möglich, wenn die Mittel für zusätzliche Verwaltungskräfte zweckentsprechend verwendet werden. Beispielsweise könnten zu einem späteren Zeitpunkt alte Bestandsstellen nicht wieder besetzt werden, wenn der Stelleninhaber ausscheidet oder es könnte darauf verzichtet werden, Vertretungskräfte anzuwerben. Von daher sind die beschriebenen Mitnahmeeffekte mittel- bis langfristig durchaus auch dann zu erwarten, wenn die Schulträger rechtskonform handeln. Da das Bestandspersonal zu Beginn des Programms nicht erfasst wurde, sind nach einigen Jahren keine zuverlässigen Aussagen mehr möglich, ob und in welchem Umfang durch das Programm zusätzliche Stellen geschaffen wurden.

Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Anregung, die Zuweisungen grundsätzlich dahingehend zu überprüfen, ob es sinnvoll ist, aufgrund der fraglichen Zielerreichung, das Programm weiter zu führen.

Er weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass entsprechende Programme immer unter dem Vorbehalt der Bereitstellung der Mittel durch den Haushaltsgesetzgeber stehen. Hierauf hat das Kultusministerium die Schulträger auch ausdrücklich hingewiesen. Der Einwand des Kultusministeriums, die Einstellung des Programms könne zu einem Vertrauensverlust auf Seiten der Schulträger führen, zeigt aber die Problematik solcher auf Dauer angelegter Programme, insbesondere wenn deren Wirksamkeit nicht belegt ist.

Dass eine Erhöhung der Schlüsselzuweisung auf Kosten der Besonderen Finanzzuweisungen immer Gewinner und Verlierer hat, ist evident. Umgekehrt reduzieren Besondere Finanzzuweisungen die Schlüsselzuweisungen, die vor allem die Unterschiede in der Finanzkraft der Gemeinden verringern sollen.

Im Rahmen einer Erfolgskontrolle sollte überprüft werden, ob die Schulleitungen und Lehrkräfte tatsächlich entlastet werden oder ob strukturelle Gegebenheiten dem im Wege stehen. Die Aussage des Kultusministeriums, dass mit dem dokumentierten Personalaufwuchs systemimmanent eine entsprechende Entlastung einhergeht, ist eine inputorientierte Sichtweise, die der Rechnungshof nicht teilt.

Teil III – Berichte und Stellungnahmen

38 Förderprogramm „#deineehrenamt“

Die Staatskanzlei beabsichtigte das Förderprogramm „Gemeinsam aktiv – Bürgerengagement in Hessen“ („Ehrenamtskampagne“) unter der Bezeichnung „#deineehrenamt“ fortzuführen. Im Haushaltsplan 2025 waren hierfür Mittel von bis zu 2.457.800 Euro vorgesehen.

Am 19. Mai 2025 legte die Staatskanzlei den Entwurf einer neuen Förderrichtlinie #deineehrenamt aufgrund gesetzlicher Vorgaben dem Rechnungshof zur Anhörung vor. Es sollten Projekte, Initiativen und Vorhaben gefördert werden, die den Aufbau sowie die Fortentwicklung des freiwilligen, ehrenamtlichen und gemeinsinnorientierten Engagements der Bürgerinnen und Bürger in Hessen nachhaltig und sinnvoll ergänzen, um möglichst viele Menschen für einen Einsatz zum Wohle der Gemeinschaft zu gewinnen.

In seiner Stellungnahme gegenüber der Staatskanzlei begrüßte der Rechnungshof, dass sie das Förderziel als Bestandteil des Förderzweckes vorbildhaft dargelegt hatte und damit der Erfolg der Maßnahmen im Einklang mit den einschlägigen Vorschriften messbar geworden war. Der Rechnungshof regte an, künftig hierzu Angaben der Förderempfänger abzufragen.

39 Zuwendungen – Änderung der Verwaltungsvorschriften (VV) zu den §§ 23 und 44 LHO

Das Finanzministerium übersandte dem Rechnungshof den Entwurf einer Änderung der VV zu den §§ 23 und 44 LHO zur Anhörung nach § 96 Abs. 1 LHO. Der Rechnungshof hat auf der Grundlage seiner Prüfungserfahrungen zu den geplanten Änderungen Stellung genommen und zahlreiche Vorschläge unterbreitet. Er sah die Notwendigkeit für eine umfassende und zukunftsorientierte Reform des Zuwendungs- und Vergaberechts. Er wies darauf hin, dass dafür Gesetzesvorhaben wirkungsvoller wären als die Änderungen der VV und bot dem Finanzministerium seine Beratung an. Eine Antwort des Finanzministeriums erhielt der Rechnungshof auf Nachfrage. Das Finanzministerium teilte mit, dass man die Stellungnahme bereits auf Arbeitsebene zwischen Finanzministerium und Rechnungshof besprochen und Änderungen an den VV vorgenommen habe. Dass nicht alle Vorschläge übernommen worden seien, liege auch an den unterschiedlichen Rollen, die die Häuser in diesem Verfahren hätten. Die Änderungen der VV erstrecken sich im Wesentlichen auf drei Punkte:

1. Digitalisierung: Neue Fördermaßnahmen dürfen nur veranschlagt werden, wenn sie standardisiert und elektronisch bearbeitet werden können. Der Rechnungshof hat die Aufnahme der elektronischen neben der schriftlichen Form des Antrags und des Zuwendungsbescheids begrüßt. Des Weiteren hat er angeregt, die Einführung eines – vom Land seit 2014 geplanten – Förderkatasters zum Zweck der Digitalisierung und Vereinfachung des Überwachungsverfahrens abzuschließen.

2. Verwendungsnachweis: Die Verwendungsbestätigung wurde als eine stark vereinfachte Form für den Verwendungsnachweis im Bereich der kommunalen Förderung eingeführt. Der Rechnungshof erteilte sein Einvernehmen unter der Voraussetzung, dass die Nutzung der Verwendungsbestätigung auf drei Fälle beschränkt bleibt, namentlich auf Fälle von geringer finanzieller Bedeutung, Festbetragsfinanzierungen und Kostenpauschalen. Eine Verwendungsbestätigung ist eine Ausnahme vom Grundsatz des lückenlosen Verwendungsnachweises, die nach einem vorgegebenen Musterformular rein formell und ohne Vorlage von Belegen erfolgt. Aus diesem Grund ist diese Möglichkeit nur eingeschränkt zuzulassen.

3. Vergaberecht: Die wichtigsten Änderungen bestehen zum einen in der Einführung der Drei-Angebots-Regelung für Zuwendungen ab 10.000 Euro anstelle der Einhaltung des vergaberechtlichen Verfahrens. Zum anderen soll die Bewilligungsbehörde von der Prüfung der Einhaltung des Vergaberechts entlastet werden.

Laut der Antwort des Finanzministeriums sei nur ein grundlegender Dissens mit dem Rechnungshof geblieben: der Verzicht auf die Einhaltung des Vergaberechts, soweit es dazu keine gesetzliche Verpflichtung gebe. Das Finanzministerium schloss sich der Auffassung des Rechnungshofs an, dass das Vergaberecht auch bei privaten Zuwendungsempfängern zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelbewirtschaftung beitragen könne. Gleichwohl hielt es einen weitgehenden Verzicht auf die Einhaltung des Vergaberechts für angeraten und begründete dies damit, dass das Vergaberecht äußerst komplex sei. Folge sei, dass selbst im öffentlichen Bereich immer wieder mehr oder weniger schwere Verstöße dagegen festgestellt würden. Die Auferlegung des Vergaberechts für private Zuwendungsempfänger führe dort zu erheblichen Risiken, weil bereits geringfügige Verstöße sanktioniert werden könnten und schwere Verstöße zwingend zu Rückforderungen von Zuwendungen führen würden, und zwar auch in den Fällen, in denen die Verstöße nicht zu einer unwirtschaftlichen Mittelverwendung führten. Durch die Neuregelung müsse im Verwendungsnachweisverfahren die Einhaltung des komplexen Vergaberechts nicht mehr geprüft werden. Damit werde die Zahl der Rückforderungen wegen Verstößen deutlich zurückgehen und sich der Verwaltungsaufwand bei den Bewilligungsbehörden deutlich reduzieren.

Der Rechnungshof teilt die Auffassung des Finanzministeriums, dass das Vergaberecht komplex ist. Gleichzeitig ist es ein wichtiges Instrument, um Steuergelder wirtschaftlich und sparsam zu verwenden und so eine effiziente Nutzung öffentlicher Mittel zu sichern und Korruption zu vermeiden. Er wiederholt seinen Vorschlag einer umfassenden Reform des Zuwendungs- und Vergaberechts. Es könnten vor allem solche vergaberechtlichen Regelungen für anwendbar erklärt werden, die primär den Geboten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dienen. Der Rechnungshof würde es begrüßen, wenn sich das Finanzministerium für eine Vereinfachung des Vergaberechts einsetzen würde – insbesondere, wenn man dort zur Auffassung gelangt, dass die Beachtung des Vergaberechts für die Zuwendungsempfänger zu Risiken führe. Die umgesetzte

Reform der VV trägt wenig dazu bei, das Vergaberecht im Bereich der Zuwendungen zu vereinfachen. Diejenigen, die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen zur Anwendung des Vergaberechts verpflichtet sind, haben hiervon keinen Nutzen.

Der Rechnungshof steht für weitere Reformen beratend zur Verfügung. Dabei könnten auch seine weiteren Änderungsvorschläge in den Prozess mit einfließen.

40 Förderrichtlinie zur Umsetzung der Säule I des Investitionsprogramms Startchancen

Das Kultusministerium legte dem Rechnungshof Anfang August 2024 den Entwurf der „Förderrichtlinie zur Umsetzung der Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Art. 104c GG zur Umsetzung der Säule I des Startchancen-Programms (Investitionsprogramm Startchancen)“ zur Stellungnahme vor.

Mit dem Startchancen-Programm möchte der Bund dazu beitragen, die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems in Deutschland nachhaltig zu verbessern, die Bildungs- und Chancengerechtigkeit zu erhöhen und den starken Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg aufzubrechen. Das Startchancen-Programm soll hinsichtlich dieser Ziele rd. 4.000 allgemeinbildende und berufliche Schulen mit einem hohen Anteil an sozioökonomisch benachteiligten Schülerinnen und Schülern stärken.

Ab dem Schuljahr 2024/25 gewährt der Bund den Ländern über die zehnjährige Programmlaufzeit Finanzhilfen in Höhe von bis zu 400 Mio. Euro jährlich. Parallel wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer um 600 Mio. Euro jährlich erhöht. Die Länder sollen sich insgesamt in gleicher Höhe, d. h. mit 1 Mrd. Euro jährlich, beteiligen. Der Ko-Finanzierungsanteil der Länder setzt sich zusammen aus bestehenden, auf die Ziele des Programms gerichteten Maßnahmen, die anrechenbar sind, sowie aus den für die Umsetzung des Programms erforderlichen zusätzlichen Mitteln. Letztere können auch über eine Neupriorisierung der vorhandenen Landesmittel zugunsten der Zielsetzung des Startchancenprogramms erbracht werden.

Das Startchancen-Programm ist unterteilt in drei Programm-Säulen⁵⁵. Die vorgelegte Förderrichtlinie regelt die Umsetzung der finanzstärksten Säule I, die ein Investitionsprogramm zur Schaffung einer modernen, klimagerechten und barrierefreien Bildungsinfrastruktur mit hoher Aufenthaltsqualität beinhaltet. Gefördert werden Investitionen, die zu einer förderlichen Lernumgebung an den Startchancen-Schulen mit einer zeitgemäßen Infrastruktur und einer hochwertigen Ausstattung beitragen. Hierzu gewährt der Bund den Ländern über die

⁵⁵ Säule I: Investitionsprogramm für eine zeitgemäße und förderliche Lernumgebung, Säule II: Chancensbudget für bedarfsgerechte Lösungen zur Schul- und Unterrichtsentwicklung, Säule III: Personal zur Stärkung multiprofessioneller Teams.

Gesamtlaufzeit Finanzhilfen von bis zu 4 Mrd. Euro für zusätzliche investive Maßnahmen der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände in die kommunale Bildungsinfrastruktur zugunsten der Startchancenschulen. Der erforderliche Eigenanteil der Länder einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände an den Finanzhilfen beträgt 30 Prozent.

Auf Hessen entfallen über die zehnjährige Programmlaufzeit nach einem bedarfsorientierten Verteilungsschlüssel Bundesmittel in Höhe von 330,4 Mio. Euro zur Umsetzung der Säule I des Investitionsprogramms Startchancen. Hinzu kommt ein Eigenanteil von 141,6 Mio. Euro, so dass über den Zehnjahreszeitraum des Programms für die Investitionen in Hessen insgesamt 472,0 Mio. Euro eingesetzt werden sollen.

Der Rechnungshof wies auf Regelungslücken in dem vom Kultusministerium vorgelegten Entwurf der Richtlinie hin (beispielsweise zur Definition des Abschlusses einer Maßnahme), hinterfragte Abweichungen zwischen den Regelungen der Richtlinie und vergleichbaren Regelungen der Verwaltungsvorschriften zur LHO (beispielsweise zum Vorhabenbeginn bei Baumaßnahmen) und zeigte Abweichungen zwischen der Richtlinie und der Verwaltungsvereinbarung auf, die Bund und Länder zur Umsetzung der Säule I geschlossen hatten (beispielsweise bei der Formulierung der Zielsetzungen der Säule I). Der Rechnungshof regte Änderungen und Ergänzungen an und begründete diese. Das Kultusministerium berücksichtigte die Vorschläge des Rechnungshofs weitgehend.

Der Entwurf der Richtlinie sah die Förderung von Maßnahmen ab Inkrafttreten der Verwaltungsvereinbarung zur Umsetzung der Säule I Anfang Juni 2024 vor. Außerdem legte er fest, dass die Zuwendungsempfänger im Förderantrag bestätigen müssen, bei der Durchführung und Abrechnung aller Maßnahmen die Regelungen der Förderrichtlinie zu beachten. Die Förderrichtlinie sollte Ende des Jahres 2025 veröffentlicht werden.

Der Rechnungshof empfahl, von einem vorzeitigen Maßnahmenbeginn abzusehen, denn wer eine Maßnahme beginnen kann, ohne eine Förderzusage erhalten zu haben, zeigt damit, dass er die Maßnahme auch ohne Förderung durchführen könnte. Falls das Kultusministerium gleichwohl einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn zulassen wollte, bat der Rechnungshof darum, diesen erst

ab dem Veröffentlichungszeitpunkt der Förderrichtlinie vorzusehen: Erst dann kann der Zuwendungsempfänger – wie im Förderantrag bestätigt – gewährleisten, die Regelungen der Förderrichtlinie bei der Durchführung der Maßnahme zu beachten. Das Kultusministerium hielt an der Regelung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns ab Anfang Juni 2024 fest.

Der Rechnungshof bat vor Erteilung seines Einvernehmens nach § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO zu den Regelungen zum Verwendungsnachweis um die Erläuterung einzelner Punkte. Beispielsweise entsprach die im Entwurf der Förderrichtlinie enthaltene pauschale Frist zur Vorlage des Verwendungsnachweises für kommunale Gebietskörperschaften nicht der Frist aus den Verwaltungsvorschriften zur LHO. Das Kultusministerium passte die Frist für kommunale Gebietskörperschaften an und erläuterte die weiteren klärungsbedürftigen Punkte. Der Rechnungshof erteilte daraufhin sein Einvernehmen zu den Regelungen zum Verwendungsnachweis.

Die Förderrichtlinie trat am 8. April 2025 in Kraft.



HESSISCHER
RECHNUNGSHOF

DER PRÄSIDENT

Darmstadt, 30. April 2025

**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 2024 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

A handwritten signature in blue ink, reading "Walter Wallmann". The signature is written in a cursive, flowing style.

Dr. Walter Wallmann