



HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bemerkungen 2020

Bericht zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen

Hessischer Landtag

20. Wahlperiode

Drucksache 20/7796

Eingegangen am 14. März 2022

Ausgegeben am 18. März 2022

Wesentliche Kennzahlen 2020

21.362

Steuereinnahmen Mio. Euro

3.100

Rückgang der Steuereinnahmen zum Vorjahr Mio. Euro

120

Rückgang der bereinigten Einnahmen Mio. Euro

-6.348

Jahresergebnis Mio. Euro

-2.906

Finanzierungssaldo Mio. Euro

45.351

Staatsschulden Mio. Euro¹

2.931

Nettokreditaufnahme Mio. Euro

2.407

Rücklagen Mio. Euro²

13.385

Personalaufwand Mio. Euro

2.123

Corona-Maßnahmen aus dem Sondervermögen Mio. Euro³

5.850

Kommunaler Finanzausgleich Mio. Euro

2.531

Neuer Finanzkraftausgleich Mio. Euro

¹ ohne Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank aus Schutzschirm und Hessenkasse mit 6.711 Mio. Euro.

² ohne Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ mit 4.107 Mio. Euro.

³ Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“.

Bemerkungen 2020

des Hessischen Rechnungshofs

zur

Haushalts- und Wirtschaftsführung

des

Landes Hessen

(einschließlich Feststellung zur
Haushaltsrechnung 2020)

Darmstadt, den 4. März 2022

Vorwort

Das Jahr 2020 stand unter dem Zeichen der Corona-Pandemie, die bis heute andauert. Land und Kommunen mussten schnell reagieren, um das Schlimmste für die hessischen Bürgerinnen und Bürger abzuwenden. An vielen Stellen der Landesverwaltung musste im Krisenmodus gearbeitet werden, um etwa Schutzausrüstungen zu beschaffen, die Krankenhäuser zu ertüchtigen, die Bevölkerung und die Wirtschaft schnell zu informieren oder aber einen pandemieadäquaten Unterricht an Hessens Schulen zu bewerkstelligen. Viele Menschen in den hessischen Behörden haben sich diesen Herausforderungen gestellt. Der Rechnungshof hat sich bemüht, nicht in akute Krisenstäbe oder -prozesse hinein zu prüfen, um den Stress, der dort ohnehin schon täglicher Begleiter war, nicht noch weiter zu erhöhen.

Aber die Pandemie hat auch Geld gekostet. In der Folge wirkte sich die Pandemie nämlich nicht nur auf Gesellschaft, Staat und Privatleben aus, sondern auch auf die staatlichen und kommunalen Haushalte. Die Ausgaben erreichten coronabedingt einen Rekordwert von 32,8 Milliarden Euro, die Einnahmen sanken auf 29,9 Milliarden Euro. Die Staatsschulden stiegen auf 45,4 Milliarden Euro.

Das Land hat zur Bewältigung der Pandemie insbesondere ein Sondervermögen mit einem Volumen von bis zu 12 Milliarden Euro über dreieinhalb Jahre aufgelegt. Dieses Sondervermögen wurde vom Hessischen Staatsgerichtshof in 2021 nachträglich für verfassungswidrig, aber nicht für nichtig erklärt.

Das Spektrum der diesjährigen Bemerkungen reicht von Wachpolizei bis Studierendenwerke und von Veterinärverwaltung bis IT-Fachverfahren der Justiz. Ich bedanke mich an dieser Stelle bei allen Beteiligten in der Landesverwaltung sowie bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Rechnungshofs, die an der Erstellung dieser Bemerkungen in den noch immer außergewöhnlichen Zeiten mitgewirkt haben.

Darmstadt, im März 2022



Dr. Walter Wallmann

Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	9
0 Vorbemerkung	11
Kurzfassungen aller Beiträge	13
Feststellungen nach Artikel 144 Satz 1 HV, § 97 Absatz 2 Nr. 1 LHO	31

Teil I – Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsrechnung 2020	35
1.1 Regeln für die Entlastung	36
1.2 Prüfungsfeststellungen zu ausgewählten Haushaltsgrundsätzen	36
1.3 Entwicklung der Landesschuld	44
1.4 Überblick: Die wirtschaftliche Lage des Landes	53
2 Produkthaushalt 2020	61
2.1 Abrechnung des Produkthaushalts	62
2.2 Überleitung vom Leistungsergebnis zum Jahresergebnis der Ergebnisrechnung	78
3 Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht	84
3.1 Bedeutung	84
3.2 Prüfung und Feststellung	84
3.3 Entwicklung des Vermögens und der Schulden im Gesamtabschluss	86

Teil II – Bemerkungen zu den Einzelplänen

**Einzelplan 03:
Hessisches Ministerium des Innern und für Sport**

4 IT-Sicherheit – Optimierungspotenziale nutzen!	99
5 BEIREFA – Modernisierung des Beihilfeabrechnungsverfahrens	108
6 Brandschutz – vielschichtig und unverzichtbar	115
7 Wachpolizei mit Perspektive?	121

**Einzelplan 04:
Hessisches Kultusministerium**

8 Neuorganisation der Technologiefortbildung erforderlich	125
9 Nachgehakt – Elternzeit bei Lehrkräften	131

Einzelplan 05:
Hessisches Ministerium der Justiz

- 10 Justizfachverfahren – Projektmanagement in der Krise 135

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

- 11 Bodenmanagement – Wieviel Personal braucht es? 143

Einzelplan 08:
Hessisches Ministerium für Soziales und Integration

- 12 Landesaktionsplan für Akzeptanz und Vielfalt: neues Förderprodukt
mit alten Problemen 147

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

- 13 IT-Organisation mit Verbesserungspotenzial 153
14 Lebensmittelüberwachung: Eine Frage des Vertrauens 159
15 Veterinärverwaltung: Hohe Kosten bei niedriger Erfüllungsquote 166
16 Stiftung Hessischer Naturschutz – Vorreiterrolle verloren 174
17 Abwasserabgabe: hohe Ausgabereise und fehlendes
Rechtsgutachten 182
18 Biosphärenreservat Rhön 187
19 Landgestüt Dillenburg – Initiative gefragt! 194

Einzelplan 15:
Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

- 20 Studierendenwerke: Dickes Konto – dünne Versorgung 200
21 Einnahmeoptionen ausschöpfen an der Hochschule für Musik und
Darstellende Kunst 208
22 Teurer Tapetenwechsel 213
23 Kulturfonds als Spardose – hohe Finanzierungsbeiträge – wenig
Rechte 218

Einzelplan 17:
Moderne Finanzverwaltung

- 24 Modernisierung der Erbschaftsteuerstellen: Jetzt voranbringen! 225
25 Förderverwaltung der Kinder- und Jugendberufshilfe ist zu teuer und
aufwändig! 232

Teil III – Berichte und Stellungnahmen

26	Änderung der Förderrichtlinie zur Umsetzung des DigitalPakts Schule 2019 bis 2024	239
27	Gesetz zur Novellierung des Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetzes	241
28	Neufassung der Richtlinie des Landes Hessen zur Verbundausbildung in Unternehmen während der Corona-Pandemie	243
29	Richtlinie zur Förderung eines nachhaltigen Wohnumfelds in neuen Wohnquartieren – Investitionen	244
30	Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen nach dem Mobilitätsfördergesetz	246
31	Förderung der Attraktivität und Nachhaltigkeit der Innenstädte	248
32	Richtlinie des Landes Hessen zur Gewährung von Stabilisierungsmaßnahmen für Unternehmen in Hessen	250
33	Fachliche Stellungnahmen zur Neufassung oder Überarbeitung von Förderrichtlinien des Sozialministeriums	252
34	Verwendung der Mittel der Jagdabgabe	255
35	Ausfallfonds für Kinofilm- und TV-Produktionen	257
36	Richtlinie zur Förderung des kulturellen Angebots durch Brückenstipendien	258
37	Richtlinie zum Open-Air Festivalprogramm: Ins Freie	259
38	IPSAS-Projekt des Finanzministeriums	260

Teil IV – Ergebnisse von Prüfungen aus vergangenen Jahren

39	Strafverfolgung und Gefahrenabwehr durch Spezialeinheiten und Spezialkräfte (180-Grad-Raumschießanlage)	267
40	Schwere Vergabeverstöße bei der Städtebauförderung – Ergebnis der Schlussabrechnung 2020	270
41	Flurbereinigungsverfahren – Alles in einer Hand?	272
42	Erstattung von Fahrgeldausfällen an Verkehrsunternehmen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personennahverkehr	275
43	Prüfung der Aufgaben- und Organisationsstruktur der Archivverwaltung	278
44	Evaluation des Derivateeinsatzes im Land Hessen	280

	Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung	283
--	---	------------

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

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

Abkürzungsverzeichnis

AFBG	Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
BEIREFA	Beihilfe Redesign Regelwerk Fachverfahren
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
CERT-Hessen	Computer Emergency Response Team, d. h. ein Computersicherheits-Ereignis- und Reaktionsteam
CSIO	Computer Security Information Officer
CSIRT	Computer Security Incident Response Team
ELBA	Elektronische Beihilfeabrechnung
EPI	Einzelplan
EPSAS	European Public Sector Accounting Standards
GENAU	Umweltlotterie von Lotto Hessen (Gemeinsam für Natur und Umwelt)
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVS	Gefahrenverhütungsschauen
GZSG	Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz
HBeihVO	Hessische Beihilfeverordnung
HFAG	Hessisches Finanzausgleichsgesetz
HfMDK	Hochschule für Musik und Darstellende Kunst
HGB	Handelsgesetzbuch
HHa	Haushaltsausschuss
HHSP	Hessischer Hochschulpakt
HLfT	Hessische Landesstelle für Technologiefortbildung – Dr.-Frank-Niethammer-Institut
HLNUG	Hessischen Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie
HStMRL	Richtlinie für Stabilisierungsmaßnahmen in Hessen
HVBG	Hessische Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation
HVTG	Hessisches Vergabe- und Tariftreuegesetz
HZD	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung
HGZS	Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“

IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KRITIS	Kritische Infrastrukturen
LFA	Länderfinanzausgleich
LHL	Landesbetrieb Hessisches Landeslabor
LHO	Landeshaushaltsordnung
LOEWE	Landes-Offensive zur Entwicklung Wissenschaftlich-ökonomischer Exzellenz
LSBT*IQ	lesbisch, schwul, bisexuell, transsexuell, trans*, inter, queer
MHK	Museumslandschaft Hessen Kassel
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OFD	Oberfinanzdirektion
OVG	Oberverwaltungsgericht
PPP-Projekte	Public Private Partnership Projekte
RSZ	Regelstudienzeiten
SPOC	Single Point Of Contact
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Steuergerichtshof
StudWG	Gesetz über die Studentenwerke bei den Hochschulen des Landes Hessen
STW	Studierendenwerke
UFV	Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung
umA	unbegleitete (ausländische) Kinder und Jugendliche
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur
üpl./apl.	überplanmäßig/außerplanmäßig
UrLV	Urlaubsverordnung
VerfGH NRW	Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen
VV	Verwaltungsverordnung
VZÄ	Vollzeitäquivalent/e
WIBank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen

0 Vorbemerkung

0.1 Weshalb gibt es Bemerkungen?

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

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

Insbesondere hat der Rechnungshof festzustellen, ob

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

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

0.2 Worüber informiert der Jahresbericht?

Der vorliegende Bericht umfasst Feststellungen, die sich auf das Haushaltsjahr 2020 beziehen. Er bildet die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2020.

Der Jahresbericht enthält in Teil I die Bemerkungen allgemeiner Art. Diese umfassen Feststellungen zur bzw. zum:

1. Haushaltsrechnung 2020
2. Produkthaushalt 2020

3. Gesamtabschluss 2020

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

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

In Teil III informiert der Rechnungshof über Stellungnahmen (§§ 102, 103 LHO) an den Landtag und die Landesregierung. Sie behandeln insbesondere Empfehlungen zu Verwaltungsvorschriften.

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

0.3 Was wurde aus dem letzten Jahresbericht?

Die Bemerkungen 2019 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung einschließlich der Feststellungen zur Haushaltsrechnung des Jahres 2019 wurden am 15. Dezember 2020 (Drucksache 20/3822), die Stellungnahme der Landesregierung am 3. März 2021 (Drucksache 20/5242) herausgegeben.

Die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2019 durch den Landtag steht noch aus (Stand: 4. März 2022).

Kurzfassungen aller Beiträge

Teil I – Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsrechnung 2020

Das Haushaltsjahr 2020 war von der Corona-Pandemie geprägt. Die bereinigten Ausgaben sind um 4,4 Mrd. Euro auf einen Rekordwert von 32,8 Mrd. Euro gestiegen. Davon wurden 2,1 Mrd. Euro auf Grundlage des Gesetzes über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ (Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz - GZSG) geleistet, das vom Staatsgerichtshof als verfassungswidrig beurteilt wurde. Die bereinigten Einnahmen sanken um 120 Mio. Euro auf 29,9 Mrd. Euro: Dem Rückgang der Steuereinnahmen um 3,1 Mrd. Euro zum Vorjahr standen höhere Zuweisungen des Bundes von 2,2 Mrd. Euro und des Gesundheitsfonds von 762 Mio. Euro gegenüber. Das Finanzierungsdefizit belief sich aufgrund der Corona-Krise auf 2,9 Mrd. Euro, wobei es einen kassenmäßigen Überschuss von insgesamt 823 Mio. Euro gab.

Der Bestand an Rücklagen wurde von 3,5 Mrd. auf 2,4 Mrd. Euro um 1,1 Mrd. Euro abgebaut. Der Staatsgerichtshof hat in seinem Urteil darauf hingewiesen, dass zur Vermeidung der Neuverschuldung die Auflösung gebildeter Rücklagen zu prüfen sei. Der Rechnungshof empfiehlt, im Lichte des Urteils die Auflösung der allgemeinen und weiteren Rücklagen zu prüfen. Eine Beibehaltung von Rücklagen ist zu begründen.

Die Nettokreditaufnahme belief sich insgesamt auf 2,9 Mrd. Euro. Davon waren 2,75 Mrd. Euro Notlagenkredite, die aufgrund des mit der Verfassung unvereinbar erklärten GZSG aufgenommen wurden. Ausgaben für Corona-Maßnahmen wurden in Höhe von 2,1 Mrd. Euro geleistet. Aus Sicht des Rechnungshofs wäre es dem Land möglich gewesen, die krisenbedingten Ausgaben in einem erheblich geringeren Umfang aus Krediten zu finanzieren. So hätte bspw. die Allgemeine Rücklage von 1,3 Mrd. Euro verwendet werden können.

Die Staatsschulden stiegen von 42,4 Mrd. Euro laut Haushaltsrechnung auf 45,4 Mrd. Euro. Unter Einbeziehung von Verbindlichkeiten gegenüber der Wirtschafts- und Infrastrukturbank (WIBank) ergäben sich Verbindlichkeiten von 52,1 Mrd. Euro (Vorjahr: 49,4 Mrd. Euro).

Volltext ab Seite 35

2 Produkthaushalt 2020

Bei der Abrechnung des Produkthaushalts werden zunächst die Produkte mit ihren Kosten und Erlösen (Produktbudgets) betrachtet. Überschreitungen der geplanten Produktbudgets führen zu negativen, Unterschreitungen zu positiven Produktergebnissen. Wie Überschreitungen der geplanten Produktbudgets im Haushaltsvollzug gedeckt werden, ist von der Verwaltung nachzuweisen. Der Finanzminister muss diesen Haushaltsüberschreitungen im Vorfeld zustimmen. Er hat außerdem im Laufe des nächsten Rechnungsjahres die nachträgliche Genehmigung des Landtags einzuholen. Im Haushaltsjahr 2020 ist die Verwaltung im Umfang von 832,6 Mio. Euro von den Produktbudgets abgewichen. Ein Großteil der Kostenüberschreitungen (97,7 Prozent) wird durch im Haushaltsgesetz eingeräumte Handlungsspielräume gedeckt: Auf die Inanspruchnahme von Bewirtschaftungsvermerken entfallen 357,3 Mio. Euro (42,9 Prozent) und auf Jahresabschlussbuchungen 456,0 Mio. Euro (54,8 Prozent). Diese Kostenüberschreitungen werden durch positive Produktbudgets ausgeglichen. Auf vom Finanzminister genehmigte außer- und überplanmäßige Haushaltsüberschreitungen entfallen 3,7 Mio. Euro (0,4 Prozent). Für Kostenüberschreitungen im Umfang von 15,6 Mio. Euro (1,9 Prozent) liegt keine vorherige Zustimmung des Finanzministers vor.

Die Summe aller Produktergebnisse ergibt das Leistungsergebnis des Landes. Im Plan ist das Leistungsergebnis immer ausgeglichen, da im Plan die Produktabteilung exakt zur Finanzierung der Aufwendungen dient. Im Jahr 2020 beträgt das Leistungsergebnis unter Berücksichtigung der Produktabteilung 2,0 Mrd. Euro, ohne Produktabteilung -25,8 Mrd. Euro. Wesentliche Einflüsse auf das Leistungsergebnis können den Abschnitten 2.1.5 und 2.1.6 entnommen werden. Es kann zusammengefasst werden, dass die Produktabteilung in Höhe von 2,0 Mrd. Euro nicht benötigt wurde.

Im Unterschied zum Leistungsergebnis fließen in das Jahresergebnis der Ergebnisrechnung des Produkthaushalts auch die zentralen Finanzierungsvorgänge des Einzelplan 17 ein. Für diesen Teil des Einzelplan 17 (Finanzierungsbuchungskreis) ist kein Produkthaushalt ausgeprägt, d. h. das Jahresergebnis des Finanzierungsbuchungskreises in Höhe von -4,5 Mrd. Euro ist im Leistungsergebnis nicht erfasst. Die beiden wesentlichen Determinanten für das Jahresergebnis des Finanzierungsbuchungskreises sind die Steuererträge von

22,9 Mrd. Euro und die geleistete Produktabgeltung von 27,7 Mrd. Euro. Außerdem sind im Jahresergebnis der Ergebnisrechnung des Produkthaushalts im Leistungsergebnis nicht erfasste Ergebnisbeiträge von -2,0 Mrd. Euro enthalten.

Das Jahresergebnis der Ergebnisrechnung des Produkthaushalts beträgt somit -4,5 Mrd. Euro und ist 2,9 Mrd. Euro besser als geplant. Die Verbesserung des Ergebnisses ist im Wesentlichen auf gegenüber der Haushaltsplanung höhere Steuererträge zurückzuführen.

Um zum Jahresergebnis der Gewinn- und Verlustrechnung des Gesamtabchlusses überzuleiten, ist zum Jahresergebnis der Ergebnisrechnung des Produkthaushalts das Ergebnis des Sondervermögens zu addieren. Damit lässt sich das Zahlenwerk des Produkthaushalts in das Zahlenwerk des Gesamtabchlusses überführen.

Volltext ab Seite 61

3 Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht

Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht 2020 erhielten ein uneingeschränktes Testat des Wirtschaftsprüfers. Der Rechnungshof schließt sich dem Prüfungsurteil an und stellte den Gesamtabschluss und den Gesamtlagebericht 2020 zum 2. Juli 2021 fest.

Der Gesamtabschluss 2020 des Landes wies ein negatives Jahresergebnis in Höhe von 6,3 Mrd. Euro aus (Vorjahr: positives Jahresergebnis in Höhe von 0,8 Mio. Euro). Der Rückgang des Jahresergebnisses gegenüber dem Vorjahr resultierte insbesondere aus den gesunkenen Steuererträgen und Dividendeneinnahmen, den pandemiebedingten Mehrbelastungen (u. a. Sondervermögen HGZS) sowie den entfallenen Einmaleffekten des Vorjahres im Zusammenhang mit der Bewertung der Pensionen und Beihilfen.

Volltext ab Seite 84

Teil II – Bemerkungen zu den Einzelplänen

Einzelplan 03:

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

4 IT-Sicherheit – Optimierungspotenziale nutzen!

Der Rechnungshof prüfte das CERT-Hessen als Teil des IT-Sicherheitsprozesses in der Landesverwaltung. Dabei betrachtete er auch das für die IT-Sicherheit in der HZD zuständige CSIRT. Er stellte hierbei redundante und nicht erforderliche Prozessschritte fest. Des Weiteren wurde die Vorhaltung zweier Ticket- und Taskmanagementsysteme als unwirtschaftlich erachtet.

Der Rechnungshof empfiehlt, das CERT-Hessen organisatorisch der HZD zuzuordnen. In diesem Zusammenhang könnte die HZD zudem als zentrale Kompetenzstelle für IT-Sicherheit des Landes vorgesehen und deren Technischer Direktor zum Co-CISO ernannt werden. Das CERT-Hessen sollte gemeinsam mit der HZD ein Ticket- und Taskmanagementsystem nutzen.

Volltext ab Seite 99

5 BEIREFA – Modernisierung des Beihilfeabrechnungsverfahrens

Das neu entwickelte Verfahren zur Beihilfeabrechnung konnte Ende 2019 nicht planmäßig produktiv gehen. Die Verantwortung für die Durchführung des Projekts wurde weitestgehend auf das Regierungspräsidium Kassel übertragen. Die zugrundeliegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wies erhebliche Mängel auf. Über die Festlegung der Prüfregele zu den medizinischen Regelwerken soll entschieden werden, sobald die vollständige Migration der Akten bei der Zentralen Beihilfestelle abgeschlossen und das neue BEIREFA-Verfahren für alle Beihilfeberechtigten umgesetzt ist.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte das Innenministerium das Projekt aktiv steuern. Die Prüfregele sollten nicht erst nach Aktenmigration und Produktivsetzung definiert werden. Zusätzliche Aufwendungen für Programmierungen könnten dadurch vermieden werden.

Volltext ab Seite 108

6 Brandschutz – vielschichtig und unverzichtbar

Landkreise sind seit 2010, kreisfreie Städte und Sonderstatusstädte seit 1999 verpflichtet, dem zuständigen Regierungspräsidium Bedarfs- und Entwicklungspläne für den Brandschutz vorzulegen. Bis zu deren Vorlage vergingen teilweise mehrere Jahre. Einige Körperschaften hatten bis zum Ende der Prüfung noch nie einen Bedarfs- und Entwicklungsplan vorgelegt. Der Rechnungshof fordert die Regierungspräsidien auf, zukünftig ihrer Aufsichtsfunktion konsequent nachzukommen.

Die Regierungspräsidien überwachten die regelmäßige Durchführung von Gefahrenverhütungsschauen durch die kommunalen Körperschaften. Die Erfüllungsquote bewegte sich auf einem niedrigen Niveau zwischen 51 und 64 Prozent. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die kommunalen Körperschaften dieser gesetzlichen Verpflichtung vollständig nachzukommen haben.

Das Regierungspräsidium Kassel schuf die Stelle eines „Zukunfts- und Innovationsbeauftragten für die Feuerwehr“. Dies sollte Modellcharakter für alle Regierungspräsidien haben.

Volltext ab Seite 115

7 Wachpolizei mit Perspektive?

Für das Land ist der finanzielle Vorteil, den die Einführung der Wachpolizei gegenüber dem Polizeivollzugsdienst bieten sollte, entfallen. Hinzu tritt, dass Wachpolizistinnen und -polizisten im Gegensatz zu Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten nur sehr eingeschränkt einsetzbar sind. Das Innenministerium steht deshalb vor der Aufgabe, dieses System zu hinterfragen. In diesem Zusammenhang regt der Rechnungshof an, als Ersatz für die Wachpolizei die Wiedereinführung des mittleren Polizeivollzugsdienstes zu prüfen.

Volltext ab Seite 121

Einzelplan 04:

Hessisches Kultusministerium

8 Neuorganisation der Technologiefortbildung erforderlich

Die Hessische Landesstelle für Technologiefortbildung – Dr.-Frank-Niethammer-Institut (HLfT) ist seit 1. Januar 2011 neben der Fortbildung von Fach- und Führungskräften im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit auch für die Organisation und Durchführung der Fortbildung hessischer Lehrkräfte an beruflichen Schulen im Technologiebereich zuständig. Die HLfT ist unabhängig von der für die sonstige Lehrerfortbildung zuständigen Lehrkräfteakademie (LA) tätig.

Im Programmzeitraum 2015 bis 2018 kamen 29 Prozent der Fortbildungsangebote aufgrund mangelnder Nachfrage nicht zustande. In einzelnen Fortbildungsbereichen lag die Ausfallquote bei 35 bis 43 Prozent. Der Rechnungshof empfiehlt, die Fortbildungsangebote der HLfT auch für die Lehrkräfte allgemeinbildender Schulen zu öffnen. Des Weiteren regt der Rechnungshof an, die Lehrerfortbildung im Technologiebereich von der HLfT auf die LA zu verlagern, um Personal, Mittel und Know-how dort zu bündeln und ein bedarfsgerechtes Fortbildungsangebot für Lehrkräfte aller Schulformen unter fachlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten sicherzustellen.

Das Kultusministerium beabsichtigt, den Empfehlungen des Rechnungshofs weitestgehend zu folgen.

Volltext ab Seite 125

9 Nachgehakt – Elternzeit bei Lehrkräften

Der Rechnungshof überprüfte, ob das Kultusministerium Empfehlungen aus den Bemerkungen 2013 umgesetzt hat. Insbesondere sollte festgestellt werden, welche Maßnahmen es ergriffen hat, um rechtsmissbräuchliche Inanspruchnahmen von Elternzeit zu vermeiden.

Die Kontrollprüfung hat ergeben, dass eine Handlungsanweisung und einheitliche Vordrucke noch immer fehlen. Die Empfehlung, eine Regelung in einer Rechtsverordnung zu treffen, wurde nicht umgesetzt.

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Kultusministerium nunmehr Handlungsanweisungen und landesweit einheitliche Vordrucke schaffen will. Er erwartet, dass die zugesagten Maßnahmen kurzfristig umgesetzt werden. Zudem bekräftigt er seine Empfehlung, überdies eine Rechtsvorschrift in Anlehnung an die Regelungen anderer Länder zu schaffen oder baldmöglichst eine Lösung im Erlasswege zu bewirken.

Volltext ab Seite 131

Einzelplan 05:

Hessisches Ministerium der Justiz

10 Justizfachverfahren – Projektmanagement in der Krise

Die Einführung des eJustice-Programms in der hessischen Justiz ist hinsichtlich Zeit und Kosten weit außer Plan. Die Laufzeit hat sich von sechs Jahren auf nunmehr elf Jahre fast verdoppelt und die geplanten Kosten sind von 37 Mio. Euro (2015) um 354 Prozent auf 168 Mio. Euro (2019) gestiegen.

Die Gründe für diesen Projektverlauf sind vielschichtig. So gab es zu Beginn des eJustice-Programms im Jahr 2014 keine umfassende koordinierte Anforderungsanalyse der tatsächlichen Bedarfe der Gerichte. Dadurch konnten die bisherigen Programmbausteine nicht unmittelbar in der Justiz eingesetzt werden, was wiederum zu ergänzendem Zeit- und Personalaufwand führte. Es mangelt bislang an einer vernetzten Zeit-, Kosten- und Meilensteinplanung. Bereits in der ersten Kostenschätzung wurden wesentliche Kostentreiber wie Personalaufwand und Baumaßnahmen nicht berücksichtigt. Um den Programmerfolg nicht zu gefährden, sind grundlegende Änderungen in der Projektplanung, Projektsteuerung, Berichterstattung und in den Entscheidungsstrukturen erforderlich.

Volltext ab Seite 135

Einzelplan 07:

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen

11 Bodenmanagement – Wieviel Personal braucht es?

Die Hessische Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation analysierte den Personalbedarf bislang nicht. Der Rechnungshof ermittelte auf Basis

vorhandener Daten eine erste grobe Übersicht über Orientierungswerte und Optimierungsmöglichkeiten für den Personaleinsatz. So ergab ein Vergleich der produktbezogenen Personalausstattung der sieben Ämter für Bodenmanagement orientiert am Mittelwert (Median) ein Einsparpotenzial von 77 Vollzeitäquivalenten. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten die von ihm errechneten Einsparmöglichkeiten als Orientierungsrahmen für eine erforderliche systematische Personalbedarfsermittlung dienen.

Die Aufgabenwahrnehmung des Kompetenz Centers Personal im Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation führte zu überhöhtem Aufwand und zu langen Bearbeitungszeiten. Es sollte aufgelöst werden.

Die Verwaltung bearbeitete Dienstunfälle fehlerhaft. Der Rechnungshof hält eine zentrale Bearbeitung beim Regierungspräsidium Kassel für zweckmäßig und sinnvoll.

Volltext ab Seite 143

Einzelplan 08:

Hessisches Ministerium für Soziales und Integration

12 Landesaktionsplan für Akzeptanz und Vielfalt: neues Förderprodukt mit alten Problemen

Das Sozialministerium fördert seit 2015 Projekte, um für die Akzeptanz der Vielfalt sexueller und geschlechtlicher Identitäten zu werben, die freie Entfaltung der Persönlichkeit zu fördern und sich für ein offenes und diskriminierungsfreies Leben aller Menschen in Hessen einzusetzen. 2017 wurde dazu ein Landesaktionsplan vorgelegt. Ab 2018 wurden vier regionale LSBT*IQ-Netzwerke aufgebaut.

Die Förderungen erfolgten auf Basis sogenannter „Wettbewerbsaufrufe“. Eigene Förderrichtlinien waren nicht vorhanden. Der Rechnungshof hat empfohlen, eigene Förderrichtlinien zu erarbeiten.

Die seit 2016 bestehende Antidiskriminierungsstelle ist als Stabsstelle eingerichtet. Die Grundsätze zur Verwaltungsorganisation sehen nur in Ausnahmefällen die Errichtung von Stabsstellen vor. Es sollte geprüft werden, ob die Antidiskriminierungsstelle weiterhin als Stabsstelle eingerichtet sein soll.

Die Wanderausstellung zur Aufarbeitung der Schicksale der Opfer des ehemaligen § 175 StGB in Hessen hat trotz erheblichen finanziellen Aufwands nicht die gewünschte Resonanz erfahren. Der Rechnungshof hat Vorschläge unterbreitet, um die Reichweite derselben zu erhöhen.

Volltext ab Seite 147

Einzelplan 09:

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

13 IT-Organisation mit Verbesserungspotenzial

Die Strukturen der IT-Referate im Geschäftsbereich des Umweltministeriums sind über Jahre gewachsen und organisatorisch nicht untersucht worden. Der Personalbedarf der IT-Referate wurde nicht aufgrund von Personalbedarfsbemessungen ermittelt. Vorgaben der Informationssicherheitsleitlinie des Landes waren nicht vollständig umgesetzt.

Der Rechnungshof empfiehlt, die IT-Referate des Ressorts einer Organisationsuntersuchung mit Zweck- und Vollzugskritik zu unterziehen sowie Personalbedarfsbemessungen durchzuführen. Die Geschäftsprozesse der IT-Referate könnten dadurch verbessert werden. Die Umsetzung der Vorgaben der Informationssicherheitsleitlinie ist ressortweit sicherzustellen.

Volltext ab Seite 153

14 Lebensmittelüberwachung: Eine Frage des Vertrauens

Die Kernaufgaben der Lebensmittelüberwachung sind die risikoorientierten Betriebskontrollen sowie die Entnahme von Lebensmittelproben im Auftrag des Landesbetriebs Hessisches Landeslabor.

Die Anforderungen an die Lebensmittelüberwachung erfüllten die Veterinärämter nur unzureichend. Sie führten die vorgeschriebene Anzahl von Kontrollen und Probenahmen nicht durch. Die zu niedrige Kontrolldichte birgt das Risiko, dass lebensmittelrechtliche Verstöße unbemerkt bleiben. Der Rechnungshof stellte weiterhin fest, dass kein einheitliches Kontrollniveau erreicht wird.

Er regte an, die Ursachen für die Defizite bei den Kontrollen und Probenahmen aufzuklären und zeigte vielfältige Möglichkeiten zur Optimierung der Lebensmittelüberwachung auf.

So sollte es kurzfristig möglich sein, die Erfüllungsquoten aus den Betriebskontrollen nach Risikoklassen auszuwerten. Mittelfristig sollten die Probenahmen auf den Landesbetrieb Hessisches Landeslabor übertragen werden. Der Rechnungshof sieht hierin den einzigen Anknüpfungspunkt für eine signifikante Entlastung der Lebensmittelkontrolleure, ohne die Evaluierung des Kommunalisierungsgesetzes abzuwarten.

Kurzfristig sind nach seiner Ansicht die Voraussetzungen für eine mittelfristig notwendige Personalbedarfsberechnung zu schaffen.

Volltext ab Seite 159

15 Veterinärverwaltung: Hohe Kosten bei niedriger Erfüllungsquote

Die Veterinärverwaltung verursachte 2016 bis 2018 durchschnittlich Kosten von 68,6 Mio. Euro pro Jahr. Davon finanzierte das Land 46,8 Mio. Euro und die Kreise und kreisfreien Städte 13,5 Mio. Euro. Die weiteren Kosten werden überwiegend durch Gebühreneinnahmen gedeckt.

Der Personalbestand der Veterinärämter ist seit der Kommunalisierung 2005 um 9 Prozent gestiegen. Ein Aufgabenkatalog und eine Personalbedarfsberechnung für die Veterinärämter liegen nicht vor. Der Personalbedarf für die umfassende Aufgabenerfüllung kann aktuell nicht nachvollzogen werden.

Nach Ansicht des Rechnungshofs bedarf es eines Aufgabenkatalogs und einer Personalbedarfsberechnung als Grundlagen für die Anpassung des Finanzierungsmodells. Dieses wird mit dem befristeten Kommunalisierungsgesetz spätestens Ende 2025 evaluiert.

Volltext ab Seite 166

16 Stiftung Hessischer Naturschutz – Vorreiterrolle verloren

Die jährliche Fördersumme und die Zahl geförderter Projekte durch die „Stiftung Hessischer Naturschutz“ nahmen im zurückliegenden Jahrzehnt deutlich ab. In den Jahren 2015 bis 2019 erhielten die meisten Projekte Zuwendungen von

maximal 1.500 Euro. Die Stiftung hat ihre Vorreiterrolle im Bereich des Naturschutzes verloren.

Der Rechnungshof hat eine Neuorientierung innerhalb der staatlichen und privaten Förderlandschaft empfohlen unter der Maßgabe, dass die Stiftung einen finanziellen Mehrwert gegenüber der Verwaltungslösung hat. Wenn das nicht gelingt, wäre an eine Umwandlung in eine Verbrauchsstiftung zur Stärkung der mittlerweile bedeutenderen anderen staatlichen Förderinstrumente im Naturschutz zu denken.

Volltext ab Seite 174

17 Abwasserabgabe: hohe Ausgabereste und fehlendes Rechtsgutachten

Die Ausgabereste aus Mitteln der Abwasserabgabe betrugen Ende 2020 57,8 Mio. Euro. Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung Verwendungsmöglichkeiten zum Abbau der Ausgabereste aufgezeigt. Insbesondere sollten Abgabemittel vor originären Landesmitteln verausgabt werden. Er erwartet, dass die Ausgabereste aus der Abwasserabgabe zeitnah verringert werden.

Die Einnahmen aus der Abwasserabgabe werden überwiegend für Grundwassermaßnahmen verwendet. Strittig war im Prüfungsverfahren, ob die finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts Anwendung finden. Dies betrifft einen Betrag in Höhe von 47,5 Mio. Euro. Zwei Jahre nach Zusage hat das Umweltministerium das entsprechende Rechtsgutachten beauftragt.

Volltext ab Seite 182

18 Biosphärenreservat Rhön

Durch die Zertifizierung als Biosphärenreservat ging das Land eine Selbstverpflichtung ein. Der hessische Teil des Reservats erfüllte die Auswahlkriterien der UNESCO in zehn von 14 Themenbereichen nicht oder nicht vollständig. Das Umweltministerium überwachte die Aufgabenerfüllung und Zielerreichung nicht konsequent. Die im Landkreis Hersfeld-Rotenburg liegenden Flächen waren nicht ausreichend in die Verwaltung und Entwicklung des Biosphärenreser-

vats eingebunden. Die hessische Verwaltungsstelle vergab jährlich natur-schutzfachliche Werkverträge, deren Ergebnisse sie nicht verwendete. Neben Hessen unterhalten Bayern und Thüringen eigene Verwaltungsstellen im Biosphärenreservat. Dies erschwert die Umsetzung länderübergreifender Projekte und verursacht zusätzlichen Abstimmungs- und Arbeitsaufwand.

Wenn das Land das Prädikat behalten möchte, sollte das Biosphärenreservat die Kriterien erfüllen. Das Umweltministerium sollte die Fachaufsicht intensivieren und für die Erstellung eines Forschungs- und Monitoringkonzepts sorgen. Die im Landkreis Hersfeld-Rotenburg liegenden Teile des Reservats sollten ausreichend eingebunden werden. Der Rechnungshof empfiehlt, die Initiative für eine Zusammenführung der Biosphärenreservatverwaltungen zu ergreifen.

Volltext ab Seite 187

19 Landgestüt Dillenburg – Initiative gefragt!

Die Haushaltsführung des Landgestüts wies zahlreiche Mängel auf. Versäumnisse in den Bereichen Vertragsabwicklung, Aufzeichnungen und Aktenführung führten zu finanziellen Nachteilen des Landes. Das Umweltministerium versäumte es, die Umsetzung der Empfehlungen aus früheren Prüfungen und Beratungen zu überwachen. Ferner wurde das Controlling nicht mit der gebotenen Sorgfalt ausgeübt. Unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen und den infrastrukturellen Verhältnissen ist für den Rechnungshof der defizitäre Betrieb des Landgestüts plausibel. Dennoch hat er Möglichkeiten aufgezeigt, den Zuschussbedarf zu senken.

Der Rechnungshof fordert, die erheblichen Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landgestüts abzustellen und das Controlling zu verbessern. Das Umweltministerium sollte die Fachaufsicht intensiver wahrnehmen. Ausgehend von einem Landesinteresse an der Erhaltung der Substanz und der Funktion der denkmalgeschützten Anlage empfiehlt der Rechnungshof, unter Beteiligung von Kooperationspartnern eine Gesamtkonzeption für den weiteren Betrieb zu entwickeln. Diese könnte auf den Säulen Hessische Landesreit- und Fahrschule, Tourismus/Eventmanagement und der Erhaltung des Kulturguts beruhen.

Volltext ab Seite 194

Einzelplan 15:

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

20 Studierendenwerke: Dickes Konto – dünne Versorgung

Die Summe der Rücklagen der fünf hessischen Studierendenwerke stieg von 74,5 Mio. Euro in 2015 auf 112,2 Mio. Euro in 2019. Dem Rechnungshof lagen teilweise Maßnahmenpläne zur Verwendung der Rücklagen nicht vor. Er empfiehlt ein lückenloses Management der Rücklagen. Das Wissenschaftsministerium sollte die Höhe der Rücklagen zukünftig beim Haushaltsansatz des Zuschusses berücksichtigen.

Die Studierendenwerke verfügten im Einzelfall über liquide Mittel in Höhe von bis zu 29,2 Mio. Euro. Sie mussten deshalb teilweise Verwarentgelte (Negativzinsen) an die Geldinstitute zahlen. Der Rechnungshof empfiehlt, die Landeszuschüsse erst bei Bedarf an liquiden Mitteln auszusahlen.

Im Wintersemester 2019/20 hielten die Studierendenwerke für 5,4 Prozent der Studierenden Wohnheimplätze vor. Der Rechnungshof erwartet weitere Anstrengungen, um die Vorgabe zu erfüllen, für 10 Prozent der Studierenden geförderte Wohnplätze vorzuhalten.

Die Studierendenwerke haben einen gesetzlichen Versorgungsauftrag. Durchschnittlich verzehrt jeder Studierende in der Vorlesungszeit alle zwei Wochen eine warme Mahlzeit in der Mensa. Im Bundesdurchschnitt gehen die Studierenden 1,7 Mal in der Woche in die Mensa zum Essen. Der Rechnungshof empfiehlt, die Bereitstellung warmer Mahlzeiten an die tatsächlichen Bedürfnisse der Studierenden anzupassen. Abseits der Mensen sind defizitäre Verpflegungseinrichtungen auf den Prüfstand zu stellen.

Volltext ab Seite 200

21 Einnahmeoptionen ausschöpfen an der Hochschule für Musik und Darstellende Kunst

In den Jahren 2016 bis 2019 verfügte die Hochschule für Musik und Darstellende Kunst jährlich über ein Budget von 20 bis 21,5 Mio. Euro. Die Finanzierung erfolgte zu 89 Prozent aus Landesmitteln. Im Vergleich ist die Hochschule für Musik und Darstellende Kunst in hohem Maße von der Landesfinanzierung

abhängig. Die übrigen hessischen Hochschulen finanzierten sich in 2019 zu 58 Prozent aus Landesmitteln.

Die durchschnittlichen Studienplatzkosten für einen abgeschlossenen Studiengang belaufen sich im Betrachtungszeitraum auf 88.000 Euro. Dieser Wert ist im bundesweiten Vergleich von Kunsthochschulen unauffällig. Ins Auge stehen die ausgewiesenen Kosten für einen Studienplatz im Studiengang Kirchenmusik Bachelor in Höhe von 880.000 Euro und im Studiengang Komposition Bachelor in Höhe von 740.000 Euro. Diese Studienplatzkosten sind nicht nachvollziehbar. Die Höhe der Kosten und die Systematik der Berechnung konnten dem Rechnungshof nicht erläutert werden. Um wirtschaftlich handeln zu können, müssen die Kosten für einzelne abgeschlossene Studiengänge verursachungsgerecht ermittelt werden.

Im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2019 waren 900 Studierende pro Jahr eingeschrieben. Fast ein Drittel aller Studierenden kommt aus Nicht-EU-Staaten. In Anbetracht der hohen Abhängigkeit der Hochschule von den Landesmitteln und der hohen Studienplatzkosten empfiehlt der Rechnungshof, zusätzliche Einnahmeoptionen auszuschöpfen und die Einführung von Studiengebühren für Studierende aus Nicht-EU-Staaten zu prüfen. Bei einer Studiengebühr zwischen 1.500 und 1.800 Euro pro Semester wären Einnahmen von 0,8 bis 1 Mio. Euro jährlich für die Hochschule möglich.

Volltext ab Seite 208

22 Teurer Tapetenwechsel

Das Wissenschaftsministerium hat sich im Jahr 2017 vertraglich verpflichtet, für die Tapetensammlung der Museumslandschaft Hessen Kassel einen Museumsneubau mit geschätzten Gesamtkosten von 24,4 Mio. Euro zu errichten. Die Notwendigkeit eines Museumsneubaus wurde jedoch nicht belegt. Über viele Jahre war die Tapetensammlung im Landesmuseum ausgestellt. Vor Vertragsschluss wurde keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt, die den Anforderungen des § 7 LHO entspricht.

Im Depot Henschelhalle wird eine Vielzahl nicht museumsrelevanter Objekte der Volkskunde und der Alltagsgeschichte gelagert, die der Museumslandschaft im Schenkungswege überlassen wurden. Der Rechnungshof empfiehlt, das Sammeln nicht museumsrelevanter Objekte aufzugeben, sodass die Nutzung

der angemieteten Henschelhalle mittelfristig entfallen könnte. Die Aufgabe des Depots würde mit einer jährlichen Kosteneinsparung von rund 75.000 Euro einhergehen.

Die Überlassung von rund 3.000 Quadratmeter Ausstellungsfläche im Rahmen der „documenta 14“ durch die Museumslandschaft erfolgte unentgeltlich. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Überlassung von Ausstellungsflächen gegen Entgelt die Regel sein sollte.

Volltext ab Seite 213

23 Kulturfonds als Spardose – hohe Finanzierungsbeiträge – wenig Rechte

Zum Zweck der Förderung von Kultur und Kunst in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main gründete das Land im Jahr 2007 zusammen mit vier kommunalen Körperschaften die Gemeinnützige Kulturfonds Frankfurt RheinMain GmbH, Bad Homburg v. d. Höhe. Vor der Gründung war nicht geprüft worden, ob sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen ließe. Der Kapitalanteil des Landes beträgt rund 23,1 Prozent. In der Satzung ist festgelegt, dass eine Finanzierungsvereinbarung zu treffen ist. Das Land leistet nach der aktuellen wie auch nach den bisherigen Finanzierungsvereinbarungen die Hälfte der Finanzierungsbeiträge. Das Land hat keinen seinem Finanzierungsanteil entsprechenden Einfluss in den Gremien. Der Finanzierungsbeitrag des Landes erhöhte sich stetig. Bis 2020 hat das Land auf gesellschaftsrechtlicher Grundlage rund 42,4 Mio. Euro gezahlt.

Die vom Land an den Kulturfonds geleisteten finanziellen Mittel sind selbst keine Zuwendungen. Dem Land stehen demzufolge auch keine Einfluss- und Überwachungsmöglichkeiten zu. Entsprechende Prüfungsrechte des Rechnungshofs bestehen nicht.

Aufgrund des schleppenden Fördermittelabflusses hat der Kulturfonds liquide Mittel von rund 11,8 Mio. Euro angespart. Ihnen standen u. a. Rücklagen und Rückstellungen von fast 9,3 Mio. Euro gegenüber. Nur über einen Betrag von rund 6,0 Mio. Euro sind Mittel für Projekte vertraglich gebunden. Nicht zeitnah zweckentsprechend verwendete Mittel können wegen der gewählten Finanzierungsart nicht zurückgefordert werden.

Volltext ab Seite 218

Einzelplan 17:

Allgemeine Finanzverwaltung

24 Modernisierung der Erbschaftsteuerstellen: Jetzt voranbringen!

Die drei hessischen Erbschaftsteuerstellen setzten in 2018 rund 570 Mio. Euro Erbschaftsteuer in Folge von 70.000 Sterbefällen fest. Sämtliche Unterlagen zu Erben und Nachlassvermögen gingen in Papierform ein und wurden grundsätzlich sechs Monate nach Ende des Sterbemonats händisch ausgewertet. Nach Ansicht des Rechnungshofs wäre eine deutlich frühere Auswertung möglich gewesen.

Steuererklärungen wurden nicht risikoorientiert bearbeitet. Die Erbschaftsteuerstellen konzentrierten sich nicht darauf, die Steuer in bedeutenden Fällen zügig festzusetzen. Der Rechnungshof fand beispielsweise 58 Fälle, bei denen die Festsetzung von insgesamt 30 Mio. Euro bis zu mehreren Jahren zurückgestellt wurde. Dies lag daran, dass im Steuerfestsetzungsprogramm erst Anfang 2020 die bereits ab dem 1. Juli 2016 geltende Steuerbefreiung für Unternehmensvermögen verarbeitet werden konnte. Nach Auffassung des Rechnungshofs hätte die Steuer auf das nicht steuerbefreite Vermögen zeitnah erhoben werden sollen.

Der Rechnungshof ist der Ansicht, dass die Arbeit der Erbschaftsteuerstellen dringend mit geeigneter IT-Unterstützung erleichtert werden sollte. Er empfiehlt dem Finanzministerium, sich hierfür mit Nachdruck in den länderübergreifenden Gremien einzusetzen. Allerdings sollte es auch vorab versuchen, die Arbeitsabläufe eigenverantwortlich zu verbessern und risikoorientiert zu arbeiten.

Volltext ab Seite 225

25 Förderverwaltung der Kinder- und Jugendberufshilfe ist zu teuer und aufwändig!

Gemeinden und Landkreise können für Maßnahmen der Kinder- und Jugendberufshilfe Finanzzuweisungen erhalten. Hierfür sind im Haushaltsplan des Landes jährlich 250.000 Euro veranschlagt. Für die administrative Abwicklung des aufwändigen Förderverfahrens fallen zusätzlich jährlich Personalkosten von rund 128.000 Euro an.

Das Förderverfahren sollte vereinfacht werden. Die Verwaltungskosten stehen in keinem angemessenen Verhältnis zum Fördervolumen. Der Rechnungshof

erwartet, dass Förderverfahren regelmäßig auf ihre Wirtschaftlichkeit überprüft werden.

Volltext ab Seite 232

Feststellungen nach Artikel 144 Satz 1 HV, § 97 Absatz 2 Nr. 1 LHO

Die in der Haushaltsrechnung 2020 nachgewiesenen Beträge stimmen mit den Kassenrechnungen und Büchern überein, die der Rechnungshof und sein Prüfungsamt bestimmungsgemäß stichprobenweise geprüft haben. Alle Einnahmen und Ausgaben waren ordnungsgemäß belegt. Die Haushaltsrechnung wird damit festgestellt (Art. 144 Satz 1 HV).

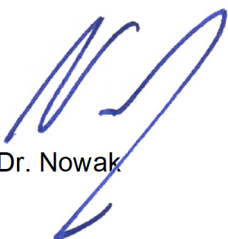
Darmstadt, 4. März 2022



Dr. Wallmann



Bantzer



Dr. Nowak



Dr. Breidert



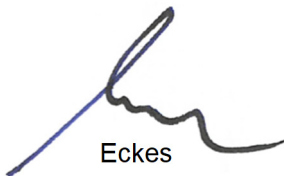
Brillmann



Balk



Dr. Keilmann



Eckes



Dr. Wanitschek-Klein

Teil I – Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsrechnung 2020

Das Haushaltsjahr 2020 war von der Corona-Pandemie geprägt. Die bereinigten Ausgaben sind um 4,4 Mrd. Euro auf einen Rekordwert von 32,8 Mrd. Euro gestiegen. Davon wurden 2,1 Mrd. Euro auf Grundlage des Gesetzes über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ (Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz - GZSG) geleistet, das vom Staatsgerichtshof als verfassungswidrig beurteilt wurde. Die bereinigten Einnahmen sanken um 120 Mio. Euro auf 29,9 Mrd. Euro: Dem Rückgang der Steuereinnahmen um 3,1 Mrd. Euro zum Vorjahr standen höhere Zuweisungen des Bundes von 2,2 Mrd. Euro und des Gesundheitsfonds von 762 Mio. Euro gegenüber. Das Finanzierungsdefizit belief sich aufgrund der Corona-Krise auf 2,9 Mrd. Euro, wobei es einen kassenmäßigen Überschuss von insgesamt 823 Mio. Euro gab.

Der Bestand an Rücklagen wurde von 3,5 Mrd. auf 2,4 Mrd. Euro um 1,1 Mrd. Euro abgebaut. Der Staatsgerichtshof hat in seinem Urteil darauf hingewiesen, dass zur Vermeidung der Neuverschuldung die Auflösung gebildeter Rücklagen zu prüfen sei. Der Rechnungshof empfiehlt, im Lichte des Urteils die Auflösung der allgemeinen und weiteren Rücklagen zu prüfen. Eine Beibehaltung von Rücklagen ist zu begründen.

Die Nettokreditaufnahme belief sich insgesamt auf 2,9 Mrd. Euro. Davon waren 2,75 Mrd. Euro Notlagenkredite, die aufgrund des mit der Verfassung unvereinbar erklärten GZSG aufgenommen wurden. Ausgaben für Corona-Maßnahmen wurden in Höhe von 2,1 Mrd. Euro geleistet. Aus Sicht des Rechnungshofs wäre es dem Land möglich gewesen, die krisenbedingten Ausgaben in einem erheblich geringeren Umfang aus Krediten zu finanzieren. So hätte bspw. die Allgemeine Rücklage von 1,3 Mrd. Euro verwendet werden können.

Die Staatsschulden stiegen von 42,4 Mrd. Euro laut Haushaltsrechnung auf 45,4 Mrd. Euro. Unter Einbeziehung von Verbindlichkeiten gegenüber der Wirtschafts- und Infrastrukturbank (WiBank) ergäben sich Verbindlichkeiten von 52,1 Mrd. Euro (Vorjahr: 49,4 Mrd. Euro).

1.1 Regeln für die Entlastung

Der Rechnungshof prüft die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Rechnungen über den Haushaltsplan und stellt diese fest. Mit dem Entlastungsbeschluss bescheinigt der Landtag der Regierung, die Mittel im Sinne seiner Vorgaben verwendet zu haben. Der Entlastungsbeschluss stützt sich auf die Rechnungslegung der Landesregierung (Haushaltsrechnung) und die Bemerkungen des Rechnungshofs. Prüfungsmaßstäbe ergeben sich aus Grundgesetz (GG), Hessischer Verfassung (HV), dem Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), der Landeshaushaltsordnung (LHO) und dem Haushaltsgesetz (HG).

1.2 Prüfungsfeststellungen zu ausgewählten Haushaltsgrundsätzen

1.2.1 Haushaltsausgleich

Haushaltsplan 2020 formal ausgeglichen

Die Einnahmen und Ausgaben des Kernhaushalts waren im Jahr 2020 im Haushaltsplan formal ausgeglichen und erfüllten somit den Deckungsgrundsatz. Der ursprüngliche Haushalt sah Einnahmen und Ausgaben von jeweils 38,28 Mrd. Euro vor. Der erste Nachtrag erhöhte das Haushaltsvolumen um 2,0 Mrd. Euro. Der zweite Nachtrag setzte den Haushaltsbetrag in § 1 HG auf 38,14 Mrd. Euro herab. § 1 HG in der Fassung des zweiten Nachtrags ist laut Staatsgerichtshof aber mit der HV unvereinbar.¹ In der Haushaltsrechnung 2020 überstiegen die unbereinigten Einnahmen in Höhe von 44,63 Mrd. Euro die unbereinigten Ausgaben in Höhe von 44,45 Mrd. Euro. Somit wurde der Kernhaushalt mit einem kassenmäßigen Überschuss in Höhe von 180,5 Mio. Euro abgeschlossen. Gemäß § 25 Abs. 2 LHO ist ein Überschuss insbesondere zur Verminderung des Kreditbedarfs oder zur Tilgung von Schulden zu verwenden oder Rücklagen zuzuführen. Gegenüber dem Vorjahr stiegen die unbereinigten Ausgaben um 4,85 Mrd. Euro oder 12,2 Prozent.

¹ Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021, P.St. 2783, P.St. 2827, S. 4, Nr. 3.

Finanzierungssaldo zeigt materiellen Haushaltsausgleich an

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. Der Rechnungshof erachtet den materiellen Haushaltsausgleich als wichtige Bedingung für langfristig stabile Landesfinanzen.

Aufgrund der Errichtung des Sondervermögens HGZS zur Finanzierung der Corona-Maßnahmen ist eine Gesamtbetrachtung der Finanzierungssalden von Kernhaushalt und diesem Sondervermögen ökonomisch sinnvoll. Dazu wird im Folgenden der Kernhaushalt und das Sondervermögen HGZS gemeinsam betrachtet. In Tabelle 1-1 werden beide so zu einer Einheit zusammengeführt, als ob diese alle Transaktionen getätigt hätte (konsolidierte Perspektive). Dabei sind alle Zahlungsvorgänge zwischen beiden – in 2020 ausschließlich Zuweisungen des Sondervermögens an den Kernhaushalt in Höhe von 2,12 Mrd. Euro – zu bereinigen (Spalte 5).

Tabelle 1-1: Ermittlung des Finanzierungssaldos 2020

		Kern- haushalt	Sondervermö- gen „Hessens gute Zukunft sichern“	Zusammen- führungsbe- dingte Berei- nigungen	konsolidierte Perspektive
		in Mio. Euro	in Mio. Euro	in Mio. Euro	in Mio. Euro
	Unbereinigte Einnahmen	44.626,4	2.765,5	-2.122,6	45.269,3
–	Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt	6.600,0	2.750,0		9.350,0
–	Haushaltstechnische Verrech- nungen	4.685,3			4.685,3
–	Entnahmen aus Rücklagen	1.364,4			1.364,4
=	Bereinigte Einnahmen	31.976,7	15,5	-2.122,6	29.869,6
	Unbereinigte Ausgaben	44.445,9	2.122,6	-2.122,6	44.445,9
–	Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt	6.419,5			6.419,5
–	Haushaltstechnische Verrech- nungen	4.684,6			4.684,6
–	Zuführungen an Rücklagen ²	566,2			566,2
=	Bereinigte Ausgaben	32.775,7	2.122,6	-2.122,6	32.775,7
	Finanzierungssaldo	-799,0	-2.107,1	0,0	-2.906,1

Im Haushaltsvollzug lagen die bereinigten Ausgaben des Kernhaushalts (32,78 Mrd. Euro) über dessen bereinigten Einnahmen (31,98 Mrd. Euro). Damit wies der Kernhaushalt im Jahr 2020 ein Finanzierungsdefizit von 799,0 Mio. Euro aus. Das Sondervermögen HGZS tätigte Ausgaben in Höhe von 2,12 Mrd. Euro, denen bereinigte Einnahmen in Höhe von 15,5 Mio. Euro gegenüberstanden.³ Sein Finanzierungsdefizit belief sich somit auf 2,11 Mrd. Euro. Bei einer Gesamtbetrachtung betrug das Finanzierungsdefizit des Landes 2,91 Mrd. Euro. Nach fünf Jahren Finanzierungsüberschüssen erzielte das Land zum ersten Mal wieder einen negativen Finanzierungssaldo.

Prüfungsfeststellungen zum Finanzierungssaldo

Zuführungen zum Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes Hessen wurden – wie auch in den Vorjahren – als „Sonstige Zuführungen an Rücklagen“ veranschlagt und gebucht.⁴ Dies hatte zur Folge, dass Zuführungen in Höhe von 340,7 Mio. Euro bei der Bereinigung der Ausgaben herausgerechnet wurden und den Finanzierungssaldo verbesserten. Bei einer Buchung entsprechend

² Davon Zuführungen zum Sondervermögen Versorgungsrücklage in Höhe von 340,7 Mio. Euro.

³ Hierbei handelt es sich um ein Agio, das gem. § 4 Abs. 2 S. 2 GZSG im Kernhaushalt zu vereinnahmen gewesen wäre.

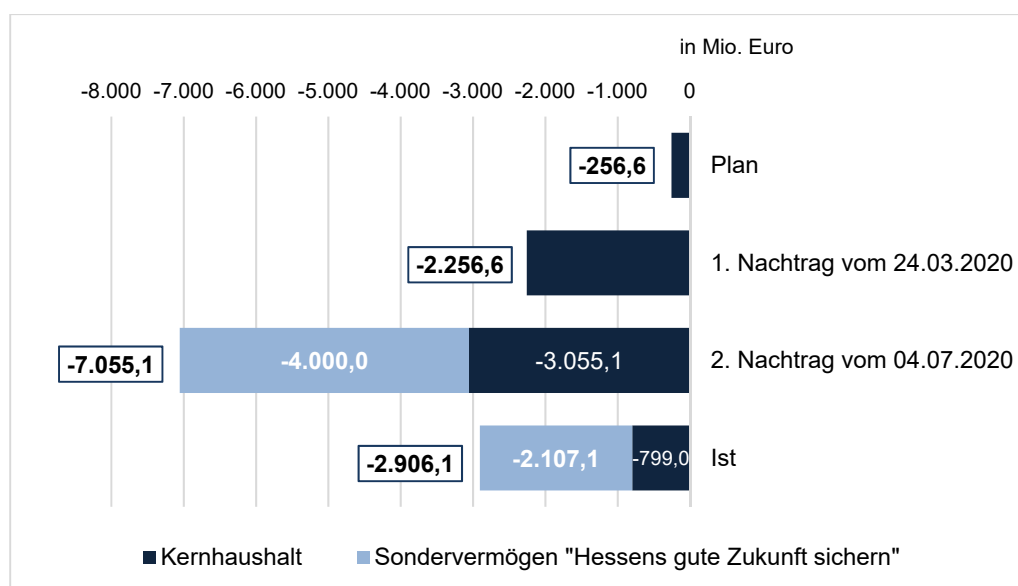
⁴ Titel 17 18 – 919 00.

den bundeseinheitlichen Buchungsstandards hätte der Finanzierungssaldo des Kernhaushalts -1,14 Mrd. Euro (2019: 1,27 Mrd. Euro statt 1,6 Mrd. Euro) betragen. Der Rechnungshof begrüßt, dass die Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes gegenwärtig aktualisiert werden und eine Zuordnung als „Sonstige Zuführungen an Rücklagen“ nicht länger vorgesehen ist.

Haushaltsvollzug besser als zuletzt geplant

Abbildung 1-1 zeigt, wie sich die Finanzierungsbedarfe des Landes im Jahresverlauf 2020 veränderten.

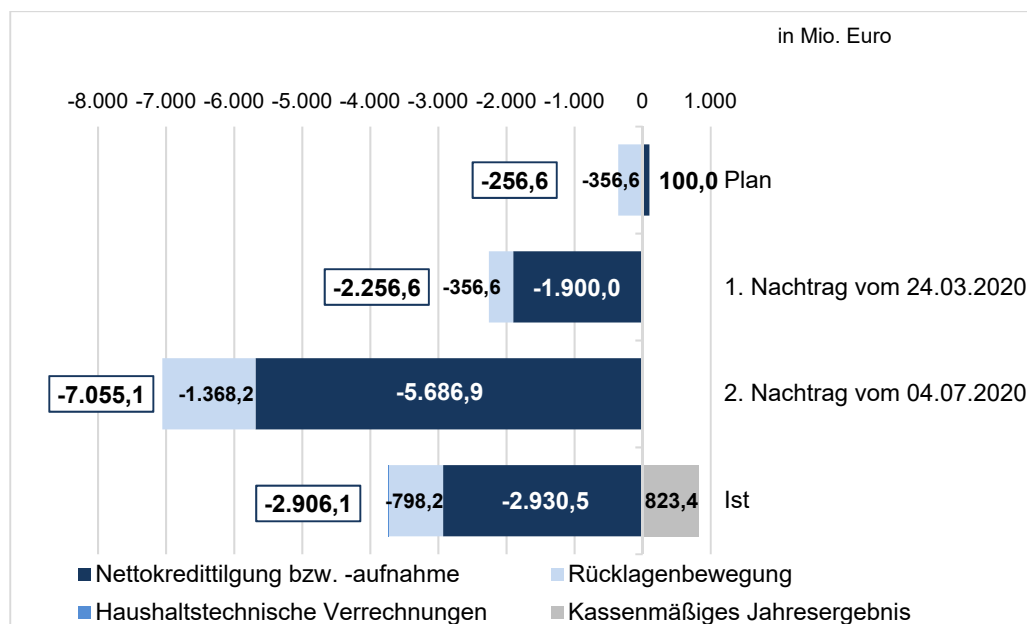
Abbildung 1-1: Finanzierungssalden im Jahresverlauf 2020



Im Haushaltsvollzug kam es nicht zu dem befürchteten Einbruch der Steuereinnahmen. Diese lagen um 1,19 Mrd. Euro höher als im 2. Nachtragshaushalt geplant. Nennenswerte Minderausgaben gab es bei Personal (-359,9 Mio. Euro) und Investitionen (-82,4 Mio. Euro).

Abbildung 1-2 veranschaulicht die Zusammensetzung des Finanzierungssaldos.

Abbildung 1-2: Zusammensetzung des Finanzierungssaldos 2020



Der ursprüngliche Haushaltsplan sah – trotz eines geplanten Finanzierungsdefizits – noch eine Nettokredittilgung in Höhe von 100,0 Mio. Euro vor, die aus Rücklagen finanziert werden sollte.

Im Haushaltsvollzug verringerte sich das Finanzierungsdefizit auf 2,91 Mrd. Euro. Durch Krediteinnahmen in Höhe von 2,93 Mrd. Euro und Rücklagenentnahmen in Höhe von 798,2 Mio. Euro – es wurden netto 571,0 Mio. Euro weniger den Rücklagen entnommen als im zweiten Nachtragshaushalt geplant – entstand im Sondervermögen und im Kernhaushalt zusammen ein kassenmäßiger Überschuss im Vergleich zum Haushaltsplan in Höhe von insges. 823,4 Mio. Euro.

1.2.2 Jährlichkeit

Ausnahmen sind Ausgabereste, Vorgriffe und Rücklagen

Der Haushaltsplan legt für jedes Jahr die maximalen Ausgabebeträge fest. Die Ermächtigungen enden grundsätzlich mit Ablauf des Haushaltsjahres. Dieser Grundsatz der Jährlichkeit dient dem Schutz des Budgetrechts des Parlaments. Zur Förderung eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes erlaubt § 45 LHO zwei Instrumente zur Durchbrechung der Jährlichkeit: Ausgabereste und Vorgriffe. Haushaltsplan und Haushaltsgesetz stellen ein drittes Instrument zur Verfügung: Rücklagen.

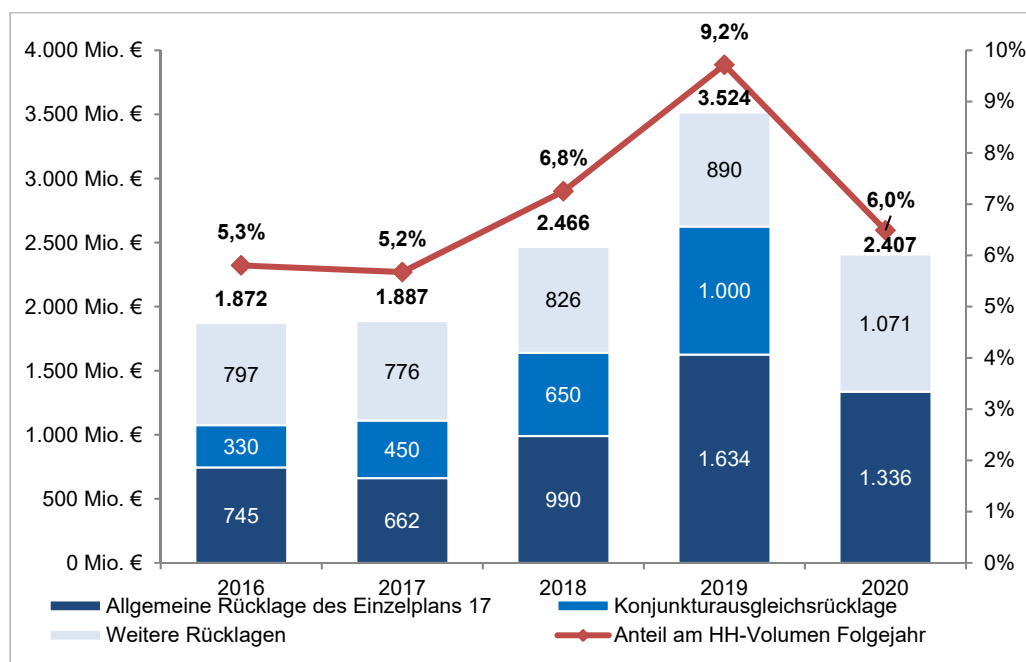
Ausgabereste und Vorgriffe: 2 Prozent des Haushaltsvolumens

Aus dem Haushaltsjahr 2020 übertrug die Landesregierung Ausgabereste in Höhe von 963,1 Mio. Euro auf das Jahr 2021. Von den Haushaltsansätzen 2021 nutzte sie vorab 34,3 Mio. Euro. Saldiert entsprach dies rund 2 Prozent des Haushaltsvolumens 2021.

Rücklagen: 6 Prozent des Haushaltsvolumens

Rücklagen bezeichnen demgegenüber Geldbestände, die aus der jährlichen Haushaltswirtschaft ausgeschieden und „geparkt“ werden, um der Aufgabenerfüllung in näherer oder fernerer Zukunft zu dienen.⁵ Dabei darf der Haushaltsgesetzgeber aufgrund des Jährlichkeitprinzips grundsätzlich keine Neuverschuldung in Kauf nehmen, die nicht durch einen aktuellen Ausgabenbedarf veranlasst ist.⁶

Abbildung 1-3: Entwicklung der Rücklagen und ihres Anteils am Haushaltsvolumen des Folgejahres zum Ende der Haushaltsjahre 2016 bis 2020



Im Vergleich der Jahre 2019 und 2020 sank der Gesamtbestand an Rücklagen von 3,52 Mrd. Euro auf 2,41 Mrd. Euro. Dieser Endbestand des Jahres 2020 entsprach rund 6 Prozent des Haushaltsvolumens 2021. Insbesondere wurde

⁵ Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 365 ff.

⁶ VerfGH NRW, Urt. v. 2.9.2003, VerfGH 6/02, NVwZ 2004, Rn. 63 (juris).

die Konjunkturausgleichsrücklage komplett entsprechend des Artikel 141-Gesetzes genutzt und konnte die konjunkturbedingten Mindereinnahmen teilweise kompensieren.

Die „Allgemeine Rücklage des Einzelplans 17“ wurde um 298 Mio. Euro abgebaut und wies Ende 2020 noch einen Bestand von 1,34 Mrd. Euro auf. Diese Rücklage darf das Finanzministerium zur Deckung von Ausgaberesten und anderen Verpflichtungen in künftigen Haushaltsjahren bilden und zur Begrenzung der Neuverschuldung auflösen.⁷

Gleichzeitig wurden die „Weiteren Rücklagen“ von 890 Mio. Euro auf 1,07 Mrd. Euro aufgebaut. Dies entspricht einem Zuwachs von ca. 20 Prozent. Den größten Anstieg wies die Rücklage „Digitale Strategie und Entwicklung“⁸ mit ca. 94 Mio. Euro auf. Die „Weiteren Rücklagen“ sind den Ressorts (Kapiteln) zugeordnet. Für diese Rücklagenbildung gab es entweder spezielle Haushaltsvermerke oder die Verwaltung verwendete die allgemeinen Vorschriften des Haushaltsgesetzes zur Deckungsfähigkeit im Produkthaushalt.⁹

Bei rückblickender Betrachtung wäre es dem Land möglich gewesen, die krisenbedingten Ausgaben in einem erheblich größeren Umfang aus Rücklagen und zu einem deutlich kleineren Teil aus Krediten zu finanzieren. So hätte bspw. die Allgemeine Rücklage von 1,3 Mrd. Euro verwendet werden können.

1.2.3 Einheit und Vollständigkeit

Durchbrechung durch Nebenhaushalte

Nebenhaushalte wie Sondervermögen, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts, als vom Kernhaushalt abgesonderte Teile der Landesverwaltung, durchbrechen die in der HV¹⁰ verankerten Grundsätze der Einheit und Vollständigkeit und beeinträchtigen damit die Budgethoheit des Parlaments. Deswegen sei ihre Errichtung nur unter äußerst restriktiven Bedingungen verfassungsrechtlich zulässig und müsse durch gewichtige, verfassungsrechtliche Gründe

⁷ § 14 Abs. 2 HG 2020.

⁸ Gem. § 3 Abs. 2 HG.

⁹ § 3 Abs. 2 und 3 HG 2020.

¹⁰ Art. 139 Abs. 2 HV.

gerechtfertigt werden.¹¹ Eine entscheidende Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Errichtung von Sondervermögen sei, dass das Sondervermögen eine effektivere Zweckverfolgung als ein Einsatz regulärer Haushaltsmittel ermöglicht. Weitere Kriterien, die nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs bei der Bildung von Sondervermögen notwendigerweise beachtet werden müssen, sind:

- Die konkrete Ausgestaltung der Errichtung und Bewirtschaftung sowie ihrer Zweckverfolgung und Mittelverwendung sind maßgeblich dafür, wie stark das Budgetrecht durch das Sondervermögen eingeschränkt wird.
- Die Beeinträchtigung ist umso größer, je größer das Finanzvolumen des Sondervermögens ist, je größer der kreditfinanzierte Teil des Finanzvolumens ist, je größer der Zeitraum für die Kreditaufnahmen ist und je unpräziser die Mittelverwendung des Sondervermögens normiert ist.
- Das Parlament muss zu jeder Zeit die Kontrolle über das staatliche Finanzvolumen wahrnehmen können.
- Die Darstellung der Einnahmen und Ausgaben in einem dem Haushaltsplan als Anlage beigefügten Wirtschaftsplan reicht nicht aus, um dieser verfassungsmäßig vorgegebenen Kontrollmöglichkeit durch das Parlament gerecht zu werden.¹²

Ein neues Sondervermögen im Jahr 2020

Im Haushaltsjahr 2020 wurde das Sondervermögen HGZS errichtet. Zum Jahresende hatte das Land sechs weitere Sondervermögen. Der Rechnungshof empfiehlt zu prüfen, ob sie die vom Staatsgerichtshof formulierten Voraussetzungen zur Bildung von Sondervermögen erfüllen.

Die Sondervermögen Hessenkasse, Pflegeausbildungsfonds und Universitätsbibliothek haben nicht den Zweck, langfristige Vermögensstöcke aufzubauen. Sie stellen vielmehr „Sammelbecken“ für Gelder Dritter dar, die dort jeweils zunächst zusammenfließen, um dann weitergeleitet zu werden. Dabei wiesen die nicht ans Cash-Pooling des Landes angeschlossenen Sondervermögen (Universitätsbibliothek, Hessenkasse) Bankbestände in Höhe von insgesamt 200,0 Mio. Euro auf.

¹¹ StGH, Urteil vom 27.10.2021, Fn. 1, Rn. 159.

¹² StGH, Urteil vom 27.10.2021, Fn. 1, Rn. 178.

Bei den Sondervermögen HGZS und Pflegeausbildungsfonds, die an das Cash-Pooling des Landes angeschlossen sind, stehen die liquiden Mittel der Sondervermögen jederzeit für Finanzierungen des Kernhaushalts zur Verfügung.

1.3 Entwicklung der Landesschuld

1.3.1 Neuverschuldung

Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen

Durch § 13 Abs. 1 S. 1 HG in der Fassung des zweiten Nachtrags wurde das Finanzministerium ermächtigt, die im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 vorgesehenen Kredite von 5,8 Mrd. Euro aufzunehmen (siehe Tabelle 1-2).

Zudem wurde das Finanzministerium durch § 5 Abs. 2 i.V.m. § 4 Abs. 1 GZSG berechtigt, für das Sondervermögen HGZS Kredite zur Finanzierung von Corona-Maßnahmen im Namen und für Rechnung des Landes, bis zu einem Betrag in Höhe von 12,0 Mrd. Euro aufzunehmen.

Diese Kreditermächtigung ist nach der Entscheidung des Staatsgerichtshofs mit der HV unvereinbar.¹³ Die Unvereinbarkeit hat auf den zivilrechtlichen Bestand der aufgenommenen Kreditverträge keine Auswirkungen.¹⁴ Laut Jahresrechnung des Sondervermögens (Anlage 18 zur Haushaltsrechnung) wurden im Jahr 2020 Ausgaben in Höhe von insgesamt 2,12 Mrd. Euro für Corona-Maßnahmen nach § 2 GZSG geleistet. Dieser Betrag ist nach Auffassung des Rechnungshofs grundsätzlich die Obergrenze der Kreditermächtigung für das Jahr 2020. Für das Sondervermögen wurden aber Kreditmarktmittel in Höhe von 2,75 Mrd. Euro aufgenommen. Das Finanzministerium verweist in seiner Stellungnahme auf ausgesprochene Bewilligungen von 2,86 Mrd. Euro für 2020 und konstatiert, dass eine Überschreitung des Ermächtigungsrahmens zu keinem Zeitpunkt erfolgt sei.

Es kann allerdings dahinstehen, ob die um 627,4 Mio. Euro höhere Inanspruchnahme tatsächlich auch die Obergrenze verletzt. Da die Kreditaufnahme im Sondervermögen zur Vorfinanzierung der Corona-Maßnahmen lediglich einen

¹³ Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021, P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 228.

¹⁴ Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen stellt in seinem Urteil vom 27. Oktober 2021 (P.St. 2783, P.St. 2827) klar, dass bereits eingegangene Verpflichtungen von der Unvereinbarkeitserklärung unberührt bleiben, vgl. Rn. 325. Vgl. auch Kube: Erl. zu Art. 109 GG, in: Maunz/Dürig (2021): Grundgesetz-Kommentar, Rn. 232.

Kassenbestand aufgebaut hat, wäre eine strukturelle Tilgung möglich gewesen.
Im Jahr 2021 wurden die Mittel zweckentsprechend verwendet.

Tabelle 1-2: Kreditermächtigungen und Bruttokreditaufnahmen im Haushaltsjahr 2020

2. Nachtragshaushalt 2020		Ermächtigung	Inanspruchnahme laut Haushaltsrechnung
Kernhaushalt		in Mio. Euro	in Mio. Euro
§ 13 Abs. 1 HG	Im Haushaltsplan (EPI 17) vorgesehene Kreditaufnahmen	5.821,9	6.600,0
§ 13 Abs. 3 HG	Kreditaufnahmen aufgrund vorzeitiger und zusätzlicher Tilgungen	2.284,5	
Summe		8.106,4	6.600,0
Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“			
§ 5 Abs. 2 S. 1 GZSG	Notlagenkredite zur Finanzierung von Corona-Maßnahmen	2.122,6	2.750,0
§ 5 Abs. 2 S. 2 GZSG	Erhöhung durch Tilgungsausgaben für Kreditmarktschulden	0,0	0,0
Summe		2.122,6	2.750,0
Kassenkredite			Höchstbeträge
§ 16 S. 1 HG	8% des Haushaltsvolumens	3.051,5	2.375,0 (09.11.2020)
§ 16 S. 2 HG	Nicht in Ansprache genommene Kredit-ermächtigung nach § 13 Abs. 1 HG	variiert	0,0
Collateral-Kredite			Höchstbeträge
§ 16 S. 3 HG	Zweckgebunden zur Stellung von Sicherheiten für Derivatgeschäfte	unbegrenzt	0,0

Das Finanzministerium durfte gemäß § 16 S. 1 HG zur Verstärkung der Betriebsmittel kurzfristige Kredite (Kassenkredite) bis zur Höhe von 8 Prozent des Haushaltsvolumens (3,05 Mrd. Euro) aufnehmen. Außerdem konnten vorübergehend weitere Kassenkredite aufgenommen werden, soweit von der Kreditermächtigung nach § 13 Abs. 1 HG kein Gebrauch gemacht wurde (§ 16 S. 2 HG). Diese Ermächtigung wurde im Haushaltsjahr 2020 allerdings nicht in Anspruch genommen. Denn der Höchstbetrag der Kassenkredite belief sich auf 2,38 Mrd. Euro und überschreitet somit nicht die 8-Prozent-Grenze. Darüber hinaus durften für die Stellung von Sicherheiten im Collateral-Management in unbeschränkter Höhe Kassenkredite aufgenommen oder Geldmarktpapiere mit Laufzeiten bis zu einem Jahr begeben werden (§ 16 S. 3 HG).¹⁵

¹⁵ Siehe auch: Bemerkungen 2017, S. 43 ff.

Nettokreditaufnahme

Die Nettokreditaufnahme bzw. -tilgung ist die Differenz aus der Aufnahme und der Tilgung von Schulden am Kreditmarkt. Im Vollzug belief sich die Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts laut Haushaltsrechnung auf 180,5 Mio. Euro. Dem Sondervermögen HGZS wurden weitere Kredite in Höhe von 2,75 Mrd. Euro zugewiesen. Bei einer Gesamtbetrachtung betrug die Nettokreditaufnahme des Landes somit 2,93 Mrd. Euro.

Tabelle 1-3: Ermittlung der Nettokreditaufnahme 2020

Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2020	Haushaltsplan	Haushaltsvollzug
	Mio. Euro	Mio. Euro
Kernhaushalt	2. Nachtrag	
Aufnahme von Kreditmarktmitteln (brutto) ¹⁶	5.821,9	6.600,0
Tilgung von Kreditmarktmitteln (brutto)	4.135,0	6.419,5
Nettokreditaufnahme (+) bzw. Nettokredittilgung (–)	1.686,9	180,5
Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“	Wirtschaftsplan	
Aufnahme von Kreditmarktmitteln (brutto)	4.000,0	2.750,0
Tilgung von Kreditmarktmitteln (brutto)		
Nettokreditaufnahme (+) bzw. Nettokredittilgung (–)	4.000,0	2.750,0
Gesamthaushalt		
Nettokreditaufnahme (+) bzw. Nettokredittilgung (–)	5.686,9	2.930,5

1.3.2 Schuldenbremse: Regel zur Begrenzung der Schuldenaufnahme

Der Rechnungshof hat die Einhaltung der Schuldenbremse geprüft, welche mit dem Haushalt 2020 vollumfänglich in Kraft getreten ist.¹⁷ Wesentliche Hinweise sind:

Reguläre Kredite vor Notlagenkrediten

Der Staatsgerichtshof führt hinsichtlich der Aufnahme von Notlagenkrediten sinngemäß aus: Die Kreditaufnahme muss zur Krisenbewältigung erforderlich sein. Wegen der Vielschichtigkeit der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten und ihrer Wirkungsmechanismen steht dem Haushaltsgesetzgeber insoweit aber

¹⁶ Die Überschreitung des Planwertes für die Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug ist in Höhe vorzeitiger und zusätzlicher Tilgungen gem. § 13 Abs. 3 HG zulässig, vgl. Tabelle 1-1.

¹⁷ Für Details zur neuen Schuldenbegrenzungsregelung siehe Bemerkungen 2015, S. 26 ff., und Bemerkungen 2018, S. 47 ff.

ein weiter und verfassungsgerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Einschätzungsspielraum zu. Danach ist eine Notlagen-Kreditaufnahme dann nicht erforderlich, wenn die Notsituation ohne Kreditaufnahme und unter Inanspruchnahme der sonstigen haushaltsrechtlichen Möglichkeiten eindeutig ebenso effektiv bekämpft werden könnte.¹⁸

Des Weiteren betont der Staatsgerichtshof, dass der weite Ermessensspielraum des Gesetzgebers aus der möglichen Ungewissheit über die tatsächliche Eignung der Maßnahme zur Überwindung der Ausnahmesituation folgt. Hierbei darf und muss der Gesetzgeber auch die gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen der in Betracht kommenden Maßnahmen einschätzen und bewerten. Die gebotene Gesamtabwägung ist primär eine politische Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers.¹⁹

Aus der Ausnahmeregelung des Art. 141 Abs. 4 S. 1 HV könnte ein Vorrang regulärer Kredite abzuleiten sein. Notlagenkredite im Umfang von 644,3 Mio. Euro wären dann vermeidbar gewesen: Dazu wären Beteiligungserwerbe zur Pandemie-Bewältigung über 234,1 Mio. Euro durch Kredite nach § 4 Artikel 141-Gesetz, anstelle von Zuweisungen des Sondervermögens HGZS, zu finanzieren gewesen. Weiterhin wäre der im zweiten Nachtragshaushalt veranschlagte „Sicherheitsabstand“ von 410,2 Mio. Euro zur Regelgrenze²⁰ vollständig auszuschöpfen gewesen.

Kreditaufnahme des Sondervermögens „Hessen gute Zukunft sichern“

2020 wurden im Sondervermögen HGZS Kredite in Höhe von 2,75 Mrd. Euro aufgrund des mit der Verfassung für unvereinbar erklärten GZSG aufgenommen. Zudem wurden Agio-Beträge in Höhe von 15,5 Mio. Euro vereinnahmt. Ihnen standen Ausgaben für Corona-Maßnahmen von 2,12 Mrd. Euro gegenüber, die als „kreditfinanzierte Ausgaben infolge einer anerkannten Notsituation“ gelten. Zum Jahresende befand sich ein kassenmäßiger Überschuss von 642,9 Mio. Euro im Sondervermögen. Laut Finanzministerium sollen „die nicht

¹⁸ Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021, P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 251.

¹⁹ Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021, P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 248.

²⁰ Obergrenze für die maximal zulässige Nettokreditaufnahme gem. § 1 Abs. 1 und 2 Artikel 141-Gesetz.

benötigten Kreditmittel (...) auf Grund der überjährigen Ausgestaltung des Sondervermögens zur Finanzierung von Maßnahmen im Jahr 2021 eingesetzt²¹ werden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sind die Vorgaben der Schuldenbremse in jedem Haushaltsjahr einzuhalten.²² Bei jährlicher Betrachtung überstiegen die Krediteinnahmen die Notlagenkreditermächtigung in Höhe der Ausgaben zur Finanzierung von bewilligten Corona-Maßnahmen um 627,4 Mio. Euro. Die Nettokreditaufnahme von Kernhaushalt und Sondervermögen von insgesamt 2,93 Mrd. Euro überstieg die Obergrenze von 2,53 Mrd. Euro aufgrund des kassenmäßigen Überschusses im Sondervermögen HGZS. Da die Kreditaufnahme im Sondervermögen zur Vorfinanzierung der Corona-Maßnahmen lediglich einen Kassenbestand aufgebaut hat, wäre eine strukturelle Tilgung möglich gewesen. Im Folgejahr wurden die Mittel zweckentsprechend verausgabt.

Angesichts des überjährigen Charakters des Sondervermögens HGZS hält das Finanzministerium eine Betrachtung in Jahresscheiben für nicht angemessen. Vielmehr sei für das überjährige Sondervermögen lediglich die Endabrechnung maßgeblich, bei der Krediteinnahmen und Ausgaben für Corona-Maßnahmen übereinstimmen würden. Aus Sicht des Finanzministeriums läge bei überjähriger Betrachtung des Sondervermögens für die Jahre 2020 und 2021 kein Verstoß gegen die strukturelle Nettoneuverschuldung vor, da der Kassenüberschuss im Jahr 2021 für Corona-Maßnahmen verwendet wurde.

Nutzung von Spielräumen vor Notlagenkrediten

Nach Auslegung des Rechnungshofs hätten vorhandene Spielräume wie Ausgabenkürzungen, Einnahmeerhöhungen und Rücklagenauflösungen vorrangig genutzt werden können.²³ Dann wäre es möglich gewesen, die krisenbedingten Ausgaben zu einem deutlich kleineren Teil aus Notlagenkrediten zu finanzieren:

²¹ Vgl. Unterrichtung des Landtags nach § 9 Artikel 141-Gesetz, HHA AV 20/32, S. 2.

²² Vgl. Stellungnahme des Rechnungshofs zum Gesetzentwurf der Landesregierung über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ (Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz - GZSG), Landtagsdrucksache 20/2951, 16. Juni 2020, S. 2. Der Staatsgerichtshof hat geurteilt: „Nicht nur das Verbot der Neuverschuldung aus Art. 141 Abs. 1 HV, sondern auch der Ausnahmetatbestand des Art. 141 Abs. 4 HV ist auf Sondervermögen anwendbar. (...) Eine Kreditaufnahme für nach dem Stichtag [31. Dezember 2010] errichtete Sondervermögen wird dadurch nicht ausgeschlossen, hat aber in den Grenzen des Art. 109 GG zu erfolgen.“; vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021, P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 233.

²³ Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021, P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 288.

Konsequenterweise wäre die Allgemeine Rücklage in Höhe von 1,34 Mrd. Euro vollständig aufzulösen gewesen. Ebenso hätte der Haushaltsgesetzgeber die Auflösung weiterer Rücklagen der Einzelpläne, die im Haushaltsjahr 2020 auf 1,07 Mrd. Euro erhöht wurden, laut Staatsgerichtshof prüfen sollen. Zudem sollte nach Auffassung des Rechnungshofs in Notlagen gem. Art. 141 Abs. 4 HV der Haushalt ohne kassenmäßige Überschüsse abgeschlossen werden.

Der Rechnungshof empfiehlt im Lichte des Urteils die Auflösung der allgemeinen und weiteren Rücklagen zu prüfen. Eine Beibehaltung von Rücklagen ist zu begründen.

Steuerabweichungskomponente

Bei einer Plausibilitätsprüfung der Steuerabweichungskomponente hat der Rechnungshof Unstimmigkeiten beim Ansatz von Steuerrechtsänderungen festgestellt. Diese haben dazu geführt, dass die Obergrenze für die Nettokreditaufnahme um insgesamt 197,5 Mio. Euro zu niedrig ermittelt wurde. Das Finanzministerium hat eine Korrektur der Unterrichtsunterlage zugesagt.

Bei dieser Prüfung hat sich auch die Frage gestellt, ob die BMF-Schreiben „Steuerliche Maßnahmen zur Berücksichtigung der Auswirkungen des Corona-Virus“ vom 19. März und 22. Dezember 2020 Steuerrechtsänderungen im Sinne des § 5 Abs. 4 S. 4 Artikel 141-Gesetz sind. Aus Sicht des Rechnungshofs bedarf es einer konkreten – bestenfalls bundeseinheitlichen – Definition von „Steuerrechtsänderungen“ für Zwecke der Konjunkturbereinigung.

Tilgungsplan

Mit dem Außerkrafttreten des GZSG wird eine Tilgungsregelung in Gesetzesform fehlen.

Der Rechnungshof empfiehlt, einen Tilgungsplan für Notlagenkredite verbindlich festzulegen, der das zu tilgende Notlagenkreditvolumen, Tilgungsdauer und jährliche Tilgungsausgaben konkret bestimmt. Eine ein- bis zweijährige Tilgungsfreiheit sowie anschließend jährliche Tilgungen von mehr als 200 Mio. Euro bewertet der Rechnungshof vor dem Hintergrund anhaltender Belastungen aufgrund der Corona-Pandemie für vertretbar. Der Tilgungszeitraum sollte entsprechend des geringeren Kreditvolumens auf höchstens 15 Jahre verkürzt werden.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Landesregierung – anders als der Rechnungshof in seinen Bemerkungen – bei der Konzeption des Sondervermögens im Jahr 2020 naturgemäß noch nicht die Erkenntnisse des Staatsgerichtshofs berücksichtigen konnte und die in den aktuellen Bemerkungen hierauf gestützten Kritikpunkte in diesem Kontext zu würdigen seien. Zur Einhaltung der Schuldenbremse äußert sich das Finanzministerium wie folgt:

„Wie bereits mehrfach dargelegt, standen bei der Konzeption und Bewirtschaftung des Sondervermögens zwei Gesichtspunkte im Vordergrund: Zum einen sollte durch dessen überjährige Ausgestaltung die dauerhafte Handlungsfähigkeit des Landes in der Corona-Pandemie sichergestellt werden. Zum anderen wurde das Sondervermögen als eigener, vom Kernhaushalt getrennter Regelkreis konzipiert, in dem alle Corona-Maßnahmen des Landes sowie deren Finanzierung durch Notsituationskredite im Sinne des Art. 141 Abs. 4 HV gebündelt und transparent ausgewiesen werden.

Auf Grund dieser Strukturentscheidungen scheidet aus Sicht des Ministeriums der Finanzen die strikte Jährlichkeit als Maßstab für die Beurteilung der Kreditaufnahme im Sondervermögen als Sonderhaushalt ebenso aus wie eine Anrechnung der Kreditaufnahme des Sondervermögens auf den nicht ausgeschöpften Verschuldungsspielraum im Kernhaushalt. Die Kritik des Rechnungshofs, die Landesregierung habe im Jahr 2020 gegen das strukturelle Neuverschuldungsverbot verstoßen, läuft im Rahmen einer hier gebotenen ex-ante-Betrachtung ins Leere.“

Schlussbemerkung

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Finanzministerium während des Haushaltsjahres 2020 davon ausging, dass aufgrund der überjährig festgestellten Notlage und der überjährig erteilten Notlagenkreditermächtigung die in 2020 aufgenommenen Notlagenkredite nicht unter die jährliche Begrenzung der Neuverschuldung durch die Schuldenbremse fallen. Ihm sind aus Verfassungstext, Bundes- und Landesgesetzen sowie Kommentarliteratur keine Anhaltspunkte dafür bekannt, die zur Annahme einer abweichenden überjährli-

chen Betrachtungsweise Anlass geben. Er hatte bereits in seiner Stellungnahme zum GZSG unter Verweis auf den in Art. 139 Abs. 2 und 3 HV enthaltenen Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit angemerkt, dass die Vorgaben zur Begrenzung der Nettoneuverschuldung aus Art. 141 HV und Art. 109 GG in jedem Haushaltsjahr einzuhalten sind.²⁴ Gleichwohl ist dem Rechnungshof bewusst, dass der Haushaltsgesetzgeber mit der Inanspruchnahme der Notlagen-Ausnahmereglung des Art. 141 Abs. 4 HV „Neuland betreten“ hat und dass es im Frühjahr 2020 noch keine Rechtsprechung zur Auslegung der Ausnahmereglung und wenig Kommentarliteratur zu konkreten Einzelheiten gegeben hat. Insofern begrüßt er, dass der Staatsgerichtshof mit seinem Urteil vom 27. Oktober 2021 größere Klarheit für zukünftige Inanspruchnahmen geschaffen hat.

1.3.3 Staatsschulden

Ausweis der Staatsschulden

Die Staatsschulden sind in einer Übersicht auszuweisen, die als Anlage 9 der Haushaltsrechnung beigelegt wird. Sie gliedert sich einerseits in die Staatsschulden und andererseits in die nachrichtlich ausgewiesenen Eventualverbindlichkeiten, Sicherheitsleistungen im Collateral-Management und Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank.

Zum Ende des Haushaltsjahres 2020 wies Anlage 9 Staatsschulden in Höhe von 45,35 Mrd. Euro aus. Davon entfielen 42,60 Mrd. Euro auf den Landeshaushalt und 2,75 Mrd. Euro auf das Sondervermögen HGZS. Die Staatsschulden wurden im Wesentlichen am Kredit- und Kapitalmarkt aufgenommen; Schulden bei öffentlichen Haushalten waren quantitativ unbedeutend. Die Kassenkredite beliefen sich zum Ende des Haushaltsjahres auf null Euro.

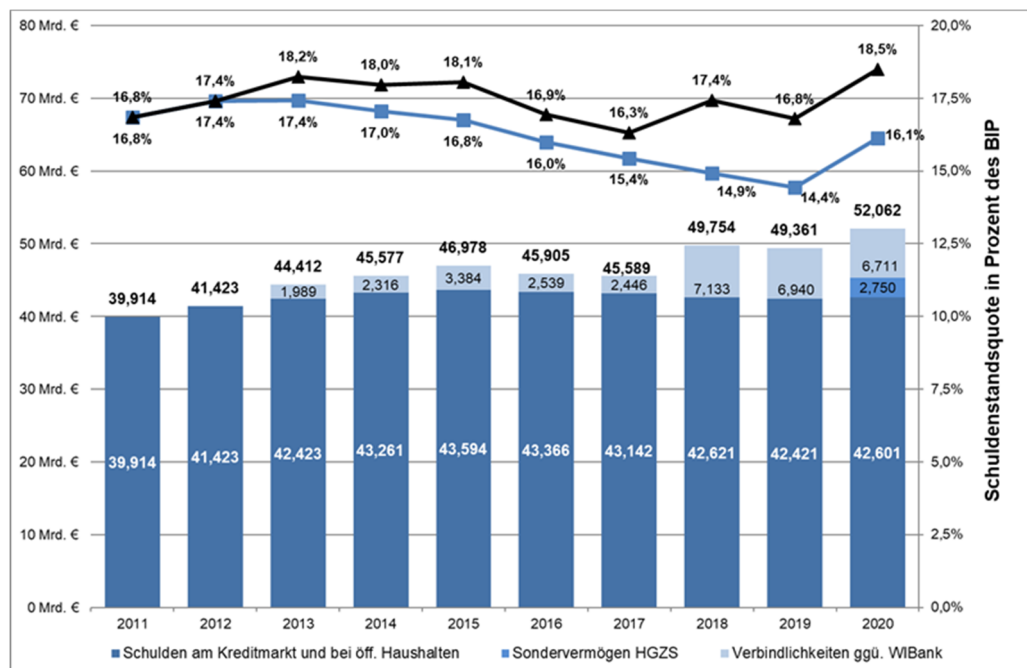
Hinzu traten weitere Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank in Höhe von 6,71 Mrd. Euro, die in Anlage 9 nachrichtlich ausgewiesen werden. Diese umfassten Verbindlichkeiten nach dem Schutzschirmgesetz in Höhe von 2,17 Mrd. Euro und die gesamten Verbindlichkeiten des Sondervermögens Hessenkasse in Höhe von 4,54 Mrd. Euro. Nachrichtlich ausgewiesene Positionen waren in der Summe der Staatsschulden nicht enthalten.

²⁴ Vgl. Stellungnahme des Rechnungshofs zum Gesetzentwurf der Landesregierung über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ (Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz - GZSG), Landtagsdrucksache 20/2951, 16. Juni 2020, S. 2.

Entwicklung des Schuldenstands

Unter Einbeziehung von Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank aus Schutzschirm und Hessenkasse stieg der Schuldenstand des Landes von 49,3 Mrd. Euro auf 52,1 Mrd. Euro.

Abbildung 1-4: Kreditschulden zum Ende der Haushaltsjahre 2011 bis 2020²⁵



Die Schuldenstandsquote²⁶ nahm in 2020 deutlich zu und lag zum Jahresende bei 16,1 Prozent des hessischen Bruttoinlandsproduktes (BIP) bzw. mit Berücksichtigung der Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank bei 18,5 Prozent. Hauptursache dafür waren in etwa zu gleichen Teilen Kreditaufnahmen und Einbußen der Wirtschaftsleistung im Zuge der Corona-Pandemie.

Eventualverbindlichkeiten und finanzielle Verpflichtungen aus PPP-Projekten

Zusätzlich wurden zum Stichtag 31. Dezember 2020 in der Anlage 9 nachrichtlich Bürgschaften und Garantien (Eventualverbindlichkeiten) in Höhe von 1,8 Mrd. Euro sowie negative Barwerte im Collateral-Management in Höhe von 9,8 Mrd. Euro ausgewiesen. Tatsächlich wurden zum Stichtag Barmittel in Höhe

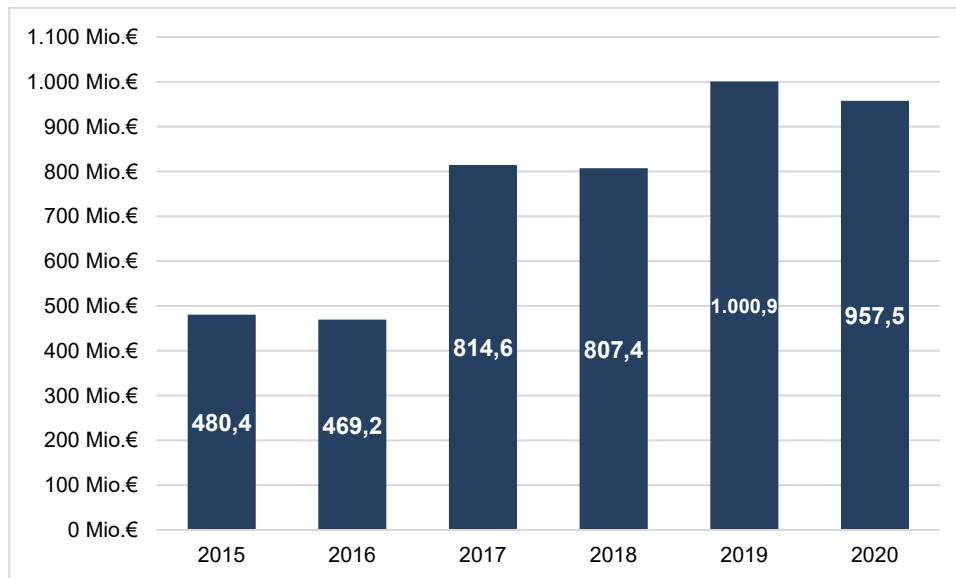
²⁵ Davon abweichend werden Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank zum Ende des Kalenderjahres (31. Dezember) ausgewiesen.

²⁶ Die Schuldenstandsquote bezeichnet das Verhältnis von Schulden zu Bruttoinlandsprodukt.

von 5,27 Mrd. Euro als Sicherheitsleistungen im Collateral-Management hinterlegt.

Schließlich berichtete Anlage 12 über Gesamtausgaben, Finanzierungsverlauf sowie Vertragslaufzeiten vertraglich vereinbarter PPP-Projekte bei Baumaßnahmen. Sie wies wie im Vorjahr 13 PPP-Projekte aus. Abbildung 1-5 zeigt die Entwicklung der finanziellen Verpflichtungen seit dem Haushaltsjahr 2016.

Abbildung 1-5: Finanzielle Verpflichtungen aus PPP-Projekten



Mit der schrittweisen Ausweitung der Zahl an PPP-Projekten nahmen auch die finanziellen Verpflichtungen daraus in den letzten Jahren tendenziell zu. Aus den zum Jahresende 2020 bestehenden PPP-Projekten werden bis ins Jahr 2051 voraussichtlich Zahlungen über 957,5 Mio. Euro fällig.

1.4 Überblick: Die wirtschaftliche Lage des Landes

1.4.1 Wirtschaftliches Umfeld

Das Jahr 2020 war von der Bewältigung der finanziellen und gesellschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie geprägt. Bereits vor dem Ausbruch der Corona-Pandemie befand sich die Wirtschaft im Abschwung. Grund dafür war ein weltweiter Nachfragerückgang nach Investitionsgütern, der die deutsche Industrie besonders stark getroffen hat.²⁷ Gleichwohl ging die Bundesregierung Ende Januar von einer Wiederbelebung der konjunkturellen Dynamik im Jahresverlauf

²⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020): Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität stärken - in Deutschland und Europa, Jahreswirtschaftsbericht, S. 77.

aus und rechnete für 2020 noch mit einem realen Wirtschaftswachstum von 1,1 Prozent und einer Arbeitslosenquote von 5,0 Prozent.²⁸

Lockdown-bedingter Wirtschaftseinbruch

Nach dem vermehrten Auftreten des Corona-Virus wurde der erste harte Lockdown zur Verlangsamung des Infektionsgeschehens verhängt, der vom 22. März bis zum 4. Mai 2020 dauerte. Die niedrigen Infektionszahlen im Sommer erlaubten zwar Lockerungen und die Öffnung von Hotellerie, Gastronomie und Handel, jedoch unter strengen Hygienebedingungen. Nach dem Wiederanstieg der Infektionszahlen im Herbst wurden die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie wieder verschärft. Am 2. November begann der sog. „Lockdown-Light“, der am 13. Dezember zu einem erneuten harten Lockdown erweitert wurde. Die Beschlüsse wurden bis Mai 2021 mehrmals verlängert.

Entwicklung in Hessen

Im Jahr 2020 schrumpfte das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Hessen real um 5,6 Prozent. Der Wirtschaftseinbruch traf Hessen besonders stark im Vergleich zur gesamtdeutschen Entwicklung (-4,9 Prozent).²⁹ Dies hatte mehrere Gründe. Die Dienstleistungsbereiche machen in Hessen 75 Prozent des BIP (im Vergleich Deutschland: 69 Prozent)³⁰ aus und verbuchten insgesamt ein Minus von 5,7 Prozent (im Vergleich Deutschland: minus 4,3 Prozent).³¹ Explizit ist hier die Luftfahrt zu nennen, die in Hessen einen signifikanten Einfluss auf die Wirtschaftsleistung hat. Während Gastgewerbe und Tourismus in Hessen Umsatzeinbußen um die 50 Prozent verzeichneten,³² konnte das Baugewerbe von der anhaltenden positiven Nachfrage profitieren und schloss mit einem Plus von rund 4,2 Prozent ab (im Vergleich Deutschland: +4,9 Prozent).³³

²⁸ Ebd., S. 67 f.

²⁹ Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder", Berechnungsstand: August 2020/Februar 2021.

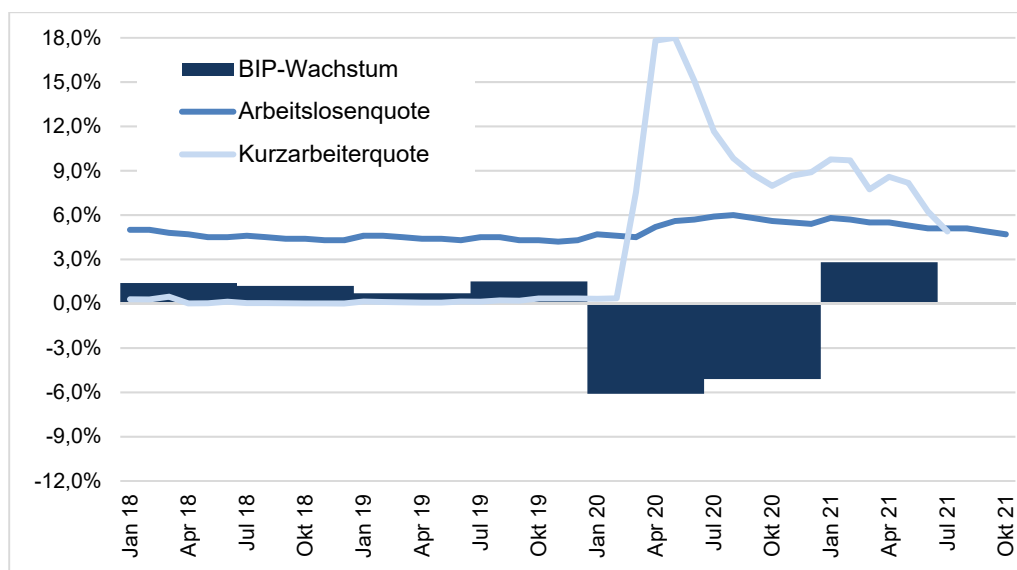
³⁰ Stand März 2020.

³¹ Vgl. Hessisches Statistisches Landesamt, Bereich Gesamtwirtschaft und Konjunktur, Pressemitteilung 50/2021, „Hessische Wirtschaft schrumpft 2020 um 5,6%“ vom 30. März 2021.

³² Vgl. Hessisches Statistisches Landesamt, Statistische Berichte des Bereiches Tourismus, Gastgewerbe Umsatz, Stand Januar 2021.

³³ Vgl. Hessisches Statistisches Landesamt, Statistische Berichte: Das Bauhauptgewerbe in Hessen 2020, Kennziffer: E II 1 – j/20, Stand März 2021.

Abbildung 1-6: Wachstum des preisbereinigten BIP und die Lage am Arbeitsmarkt in Hessen 2018-2021

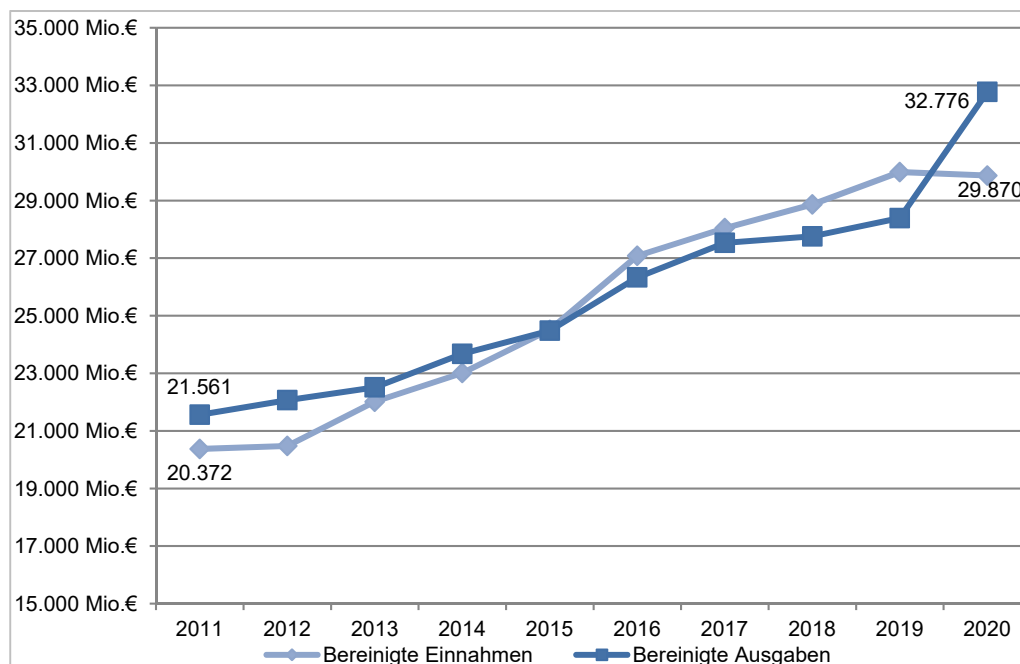


In Hessen stieg die Arbeitslosenquote ab März 2020 und erreichte im August mit 6,0 Prozent ihren Höhepunkt. Mit einer Arbeitslosenquote von 5,4 Prozent Ende des Jahres 2020 (im Vergleich 2019: 4,4 Prozent) befand sich Hessen unverändert auf dem vierten Platz im Ländervergleich und unterhalb der gesamtdeutschen Quote (5,9 Prozent)³⁴.

³⁴ Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf: Entwicklung der Arbeitslosenquote, Berechnungsstand: Mai 2021.

1.4.2 Die Haushaltslage

Abbildung 1-7: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben inkl. Sondervermögen HGZS



Die Corona-Pandemie beeinflusste im Jahr 2020 die Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Um über diese ein vollständiges Bild zu zeichnen, wird für das Krisenjahr die konsolidierte Perspektive unter Einbeziehung des Sondervermögens HGZS dargestellt (vgl. Kapitel 1.2.1). Demnach erhöhten sich die bereinigten Ausgaben um 4,39 Mrd. Euro auf 32,78 Mrd. Euro und überstiegen, erstmals seit 2015 wieder, die bereinigten Einnahmen deutlich.

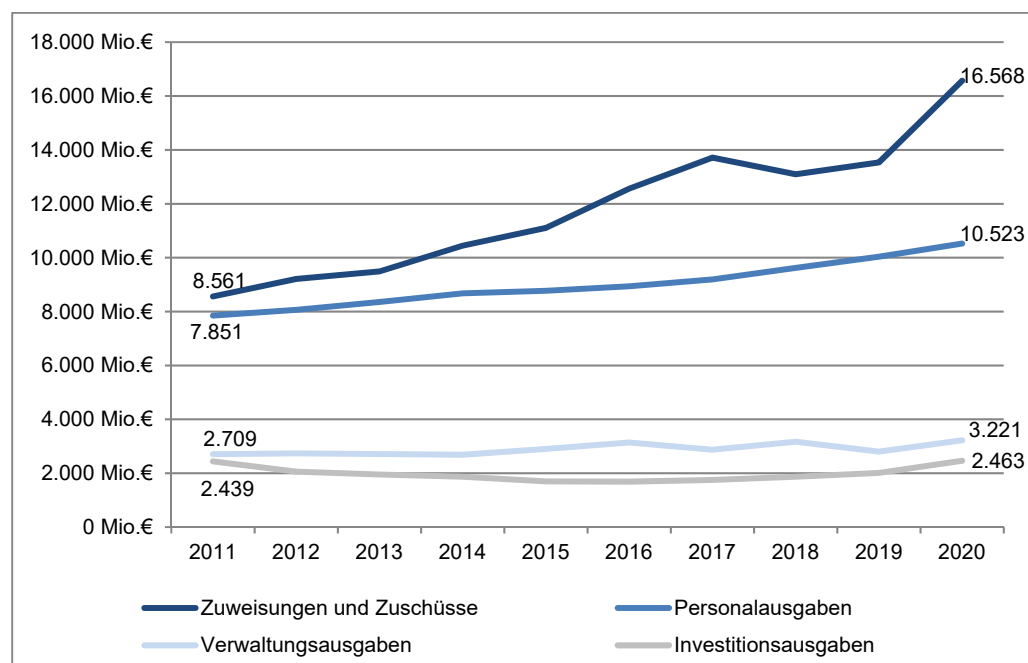
Die bereinigten Einnahmen sanken um 120 Mio. Euro auf 29,9 Mrd. Euro: Obwohl die Steuereinnahmen um 3,09 Mrd. Euro, die Verwaltungseinnahmen um 99,2 Mio. Euro und Zuweisungen für Investitionen vom Bund um 202,2 Mio. Euro sanken, brachen die bereinigten Einnahmen insgesamt nicht entsprechend ein. U. a. stiegen die allgemeinen und sonstigen Zuweisungen des Bundes um 2,18 Mrd. Euro. Darin enthalten waren u. a. Sofort- und Überbrückungshilfen in Höhe von 983,2 Mio. Euro und 915,9 Mio. Euro Bundes-Zuweisungen für Gemeinden und Gemeindeverbände. Mehreinnahmen gegenüber dem Vorjahr gab es auch durch Zahlungen aus dem Gesundheitsfonds in Höhe von 761,7 Mio. Euro. Aus ihnen sollten Krankenhäusern ein finanzieller Ausgleich

für verschobene Operationen und Behandlungen gewährt werden, um Intensivbetten für die Behandlung von Patienten frei zu halten, die mit dem Corona-Virus infiziert wurden.³⁵

Hauptfaktoren beim Zuwachs der bereinigten Ausgaben

Abbildung 1-8 zeigt die Entwicklung der bereinigten Ausgaben der Jahre 2011 bis 2020.

Abbildung 1-8: Zusammensetzung der bereinigten Ausgaben



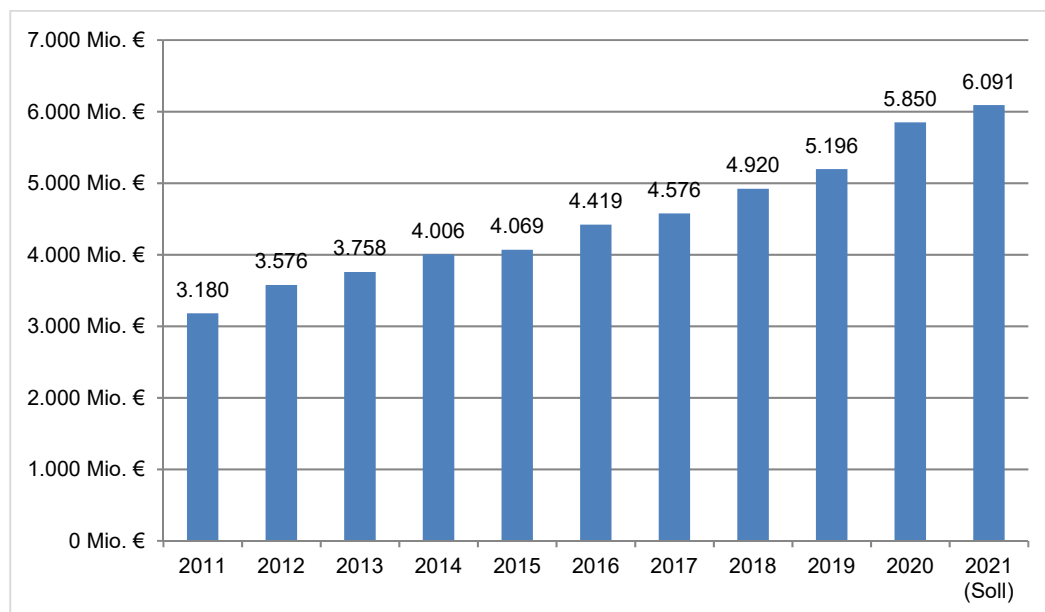
Die Ausgaben für Verwaltung und Investitionen stiegen im Betrachtungszeitraum leicht an. Die Personalausgaben wuchsen gleichmäßig um insgesamt 2,67 Mrd. Euro.

Abbildung 1-8 zeigt, dass der Sprung bei den bereinigten Ausgaben seine Ursache fast vollständig bei den Zuweisungen und Zuschüssen hatte. Diese verdoppelten sich seit 2011 beinahe. Zu dem Gesamtanstieg um 8,01 Mrd. Euro trug vor allem der Anstieg im Jahr 2020 um 3,03 Mrd. Euro bei. Dieser ist zu einem großen Teil auf die Corona-Maßnahmen zurückzuführen.

³⁵ Vgl. dazu auch den Sonderbericht des BRH: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2021/massnahmen-des-bundes-zur-corona-bewaeltigung-im-gesundheitswesen>.

Kommunaler Finanzausgleich

Abbildung 1-9: Entwicklung des KFA Volumens

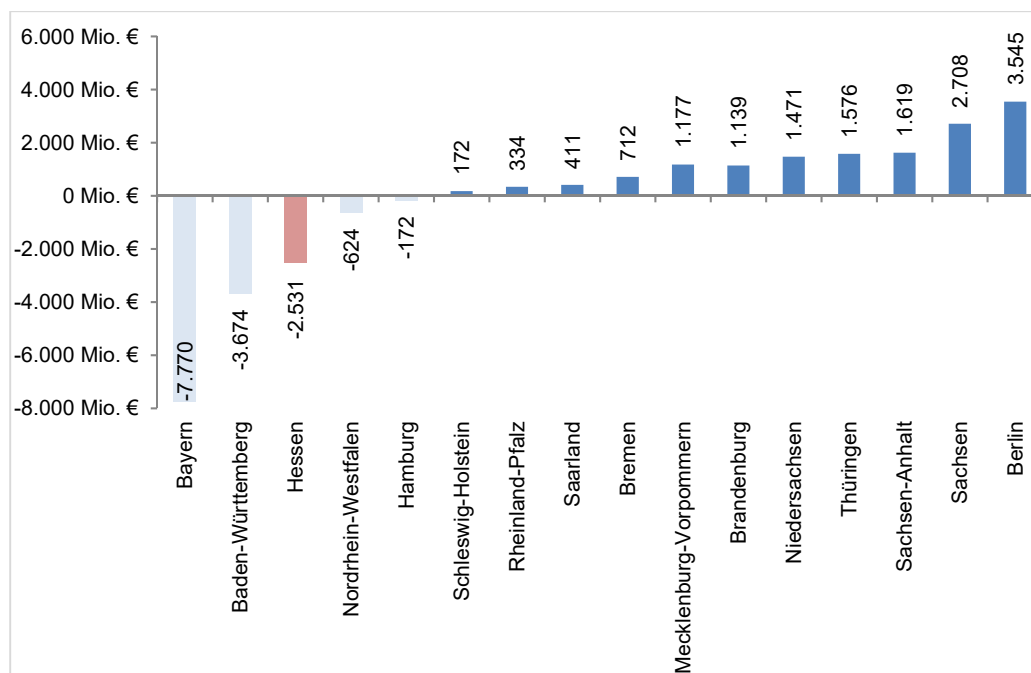


Der KFA ist der größte Ausgabenblock innerhalb der Zuweisungen und Zuschüsse. Gegenüber dem Vorjahr stieg der KFA um rund 654 Mio. Euro. Diese Steigerung setzt sich seit dem Jahr 2015 konstant fort. Des Weiteren trug das neue Programm „Starke Heimat Hessen“ zur Steigerung bei.

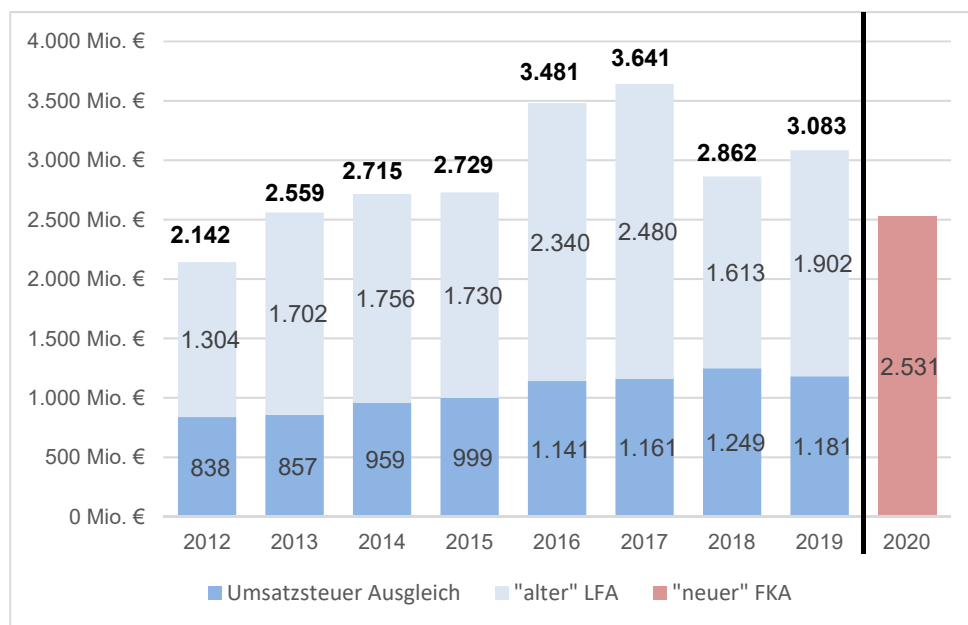
Nach § 70b Abs. 2 und 3 HFAG soll der KFA in den Jahren 2021-2024 aufgestockt werden, u. a. aus Zuführungen aus dem Sondervermögen HGZS. Im Jahr 2021 soll demnach die 6 Mrd. Euro-Marke überschritten werden, 2024 soll sich das KFA-Volumen auf 6,45 Mrd. Euro belaufen. Mit Auflösung des Sondervermögens HGZS ist offen, wie die Aufstockung des KFA im Rahmen des Landeshaushalts zukünftig finanziert wird.

1.4.3 Der „neue“ Finanzkraftausgleich

Bund und Länder vereinbarten 2017 eine Reform ihrer Finanzbeziehungen. Der „neue“ Finanzkraftausgleich galt erstmals im Jahr 2020. Anstelle des zweistufigen horizontalen Umverteilungsverfahrens wurde nun der Länderfinanzausgleich bei Geber- und Nehmerländern einheitlich auf der Einnahmenseite durch Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuer erfasst. Der Länderfinanzausgleich wird nicht mehr als Ausgabe ausgewiesen und somit keinen Einfluss auf die Entwicklung der bereinigten Ausgaben haben. Aufgrund dieser Systemumstellung ist ein Vergleich nur eingeschränkt sinnvoll.

Abbildung 1-10: Zu- und Abschläge im Finanzkraftausgleich im Jahr 2020³⁶

Im Jahr 2020 wurden Abschläge von den Ländern Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und von Hamburg erhoben. Zuschläge erhielten demgegenüber die restlichen Länder.

Abbildung 1-11: Entwicklung des „alten“ und „neuen“ Finanzausgleichs in Hessen³⁷

³⁶ Vgl. Vorläufige Abrechnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 2020 der BMF-Dokumentation.

³⁷ Vgl. Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2020 bis 2024, S. 56.

Abbildung 1-11 stellt die Entwicklung des „alten“ zum „neuen“ Finanzausgleich für Hessen dar. Hier wird bei der Darstellung des alten Finanzausgleichs der Umsatzsteuerausgleich mit den Zahlungen in den Länderfinanzausgleich addiert. Nach dieser Darstellung wurde Hessen gegenüber dem Jahr 2019 um 552 Mio. Euro weniger belastet. Damit leistete Hessen im Krisenjahr 2020 eine Zahlung von rund 2,5 Mrd. Euro.

2 Produkthaushalt 2020

Bei der Abrechnung des Produkthaushalts werden zunächst die Produkte mit ihren Kosten und Erlösen (Produktbudgets) betrachtet. Überschreitungen der geplanten Produktbudgets führen zu negativen, Unterschreitungen zu positiven Produktergebnissen. Wie Überschreitungen der geplanten Produktbudgets im Haushaltsvollzug gedeckt werden, ist von der Verwaltung nachzuweisen. Der Finanzminister muss diesen Haushaltsüberschreitungen im Vorfeld zustimmen. Er hat außerdem im Laufe des nächsten Rechnungsjahres die nachträgliche Genehmigung des Landtags einzuholen. Im Haushaltsjahr 2020 ist die Verwaltung im Umfang von 832,6 Mio. Euro von den Produktbudgets abgewichen. Ein Großteil der Kostenüberschreitungen (97,7 Prozent) wird durch im Haushaltsgesetz eingeräumte Handlungsspielräume gedeckt: Auf die Inanspruchnahme von Bewirtschaftungsvermerken entfallen 357,3 Mio. Euro (42,9 Prozent) und auf Jahresabschlussbuchungen 456,0 Mio. Euro (54,8 Prozent). Diese Kostenüberschreitungen werden durch positive Produktbudgets ausgeglichen. Auf vom Finanzminister genehmigte außer- und überplanmäßige Haushaltsüberschreitungen entfallen 3,7 Mio. Euro (0,4 Prozent). Für Kostenüberschreitungen im Umfang von 15,6 Mio. Euro (1,9 Prozent) liegt keine vorherige Zustimmung des Finanzministers vor.

Die Summe aller Produktergebnisse ergibt das Leistungsergebnis des Landes. Im Plan ist das Leistungsergebnis immer ausgeglichen, da im Plan die Produktabgeltung exakt zur Finanzierung der Aufwendungen dient. Im Jahr 2020 beträgt das Leistungsergebnis unter Berücksichtigung der Produktabgeltung 2,0 Mrd. Euro, ohne Produktabgeltung -25,8 Mrd. Euro. Wesentliche Einflüsse auf das Leistungsergebnis können den Abschnitten 2.1.5 und 2.1.6 entnommen werden. Es kann zusammengefasst werden, dass die Produktabgeltung in Höhe von 2,0 Mrd. Euro nicht benötigt wurde.

Im Unterschied zum Leistungsergebnis fließen in das Jahresergebnis der Ergebnisrechnung des Produkthaushalts auch die zentralen Finanzierungsvorgänge des Einzelplans 17 ein. Für diesen Teil des Einzelplans 17 (Finanzierungsbuchungskreis) ist kein Produkthaushalt ausgeprägt, d. h. das Jahresergebnis des Finanzierungsbuchungskreises in Höhe von

-4,5 Mrd. Euro ist im Leistungsergebnis nicht erfasst. Die beiden wesentlichen Determinanten für das Jahresergebnis des Finanzierungsbuchungskreises sind die Steuererträge von 22,9 Mrd. Euro und die geleistete Produktabgeltung von 27,7 Mrd. Euro. Außerdem sind im Jahresergebnis der Ergebnisrechnung des Produkthaushalts im Leistungsergebnis nicht erfasste Ergebnisbeiträge von -2,0 Mrd. Euro enthalten.

Das Jahresergebnis der Ergebnisrechnung des Produkthaushalts beträgt somit -4,5 Mrd. Euro und ist 2,9 Mrd. Euro besser als geplant. Die Verbesserung des Ergebnisses ist im Wesentlichen auf gegenüber der Haushaltsplanung höhere Steuererträge zurückzuführen.

Um zum Jahresergebnis der Gewinn- und Verlustrechnung des Gesamtabschlusses überzuleiten, ist zum Jahresergebnis der Ergebnisrechnung des Produkthaushalts das Ergebnis des Sondervermögens zu addieren. Damit lässt sich das Zahlenwerk des Produkthaushalts in das Zahlenwerk des Gesamtabschlusses überführen.

2.1 Abrechnung des Produkthaushalts

2.1.1 Bestandteile der Haushaltsrechnung über den Produkthaushalt

Der Produkthaushalt des Landes Hessen umfasst für das Jahr 2020 insgesamt 86 Buchungskreise mit 597 Produkten, 29 Projekten, 28 externen Leistungen und 140 zwischenbehördlichen Leistungen.

Die Abrechnung des Produkthaushalts wird in Anlage 5 zur Haushaltsrechnung für jeden Buchungskreis dargestellt und besteht jeweils aus einem Soll-Ist-Vergleich des Erfolgsplans und des Leistungsplans sowie einem Nachweis der Kostenüberschreitungen oder der Mengenabweichungen. Die Aggregationen der Soll-Ist-Vergleiche der Erfolgs- sowie der Leistungspläne auf Einzel- und Gesamtplanebene sind seit der Haushaltsrechnung 2019 ebenfalls Bestandteil der Anlage 5. Damit wird die Überleitung der Ergebnisse aus der Abrechnung des Produkthaushalts zum doppelischen Jahresergebnis ermöglicht (vgl. Abschnitt 2.2).

Für den Finanzierungsbuchungskreis wird bisher kein Produkthaushalt aufgestellt.

Das Finanzministerium³⁸ verzichtet im Einvernehmen mit dem Rechnungshof nach § 7a Abs. 3 S. 3 LHO vorübergehend auf die Soll-Ist-Vergleiche der Finanzpläne und die Berichte über die Qualitätskennzahlen der Produkte.

2.1.2 Rechnungslegung über den Produkthaushalt

Der Produkthaushalt wurde mit dem Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2020 (HG 2020) vom 19. Februar 2020 und dem ersten Nachtragshaushalt 2020 vom 24. März 2020 sowie dem zweiten Nachtragshaushalt vom 4. Juli 2020 festgestellt (zusammen: HG 2020). Das HG 2020 konkretisiert die mit § 7a Abs. 3 LHO geschaffene Möglichkeit, den Haushaltsplan leistungsbezogen aufzustellen und abzurechnen.

Nach § 2 Abs. 1 HG 2020 sind die im Haushaltsplan beschriebenen Produkte nach ihrem Zweck und nach Art und Umfang verbindlich. Entsprechendes gilt grundsätzlich für Projekte sowie externe und zwischenbehördliche Leistungen.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen (Hochschulen und Staatstheater) sind die in den Leistungsplänen der Kapitel bzw. Buchungskreise ausgewiesenen Gesamtkosten eines Produkts verbindlich. Überschreitungen sind bis zu 5 Prozent der Gesamtkosten eines Produkts zulässig³⁹, wenn ein Ausgleich innerhalb des Buchungskreises sichergestellt werden kann (§ 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2020). Der Haushaltsplan kann bestimmen, dass bei einzelnen Produkten eine Überschreitung von mehr als 5 Prozent zulässig ist (§ 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2020) oder Produkte gegenseitig deckungsfähig sind (Bewirtschaftungsvermerke). Abweichungen bei Kosten, Erlösen oder Kennzahlen im Haushaltsvollzug verändern die Produktabgeltung nicht (§ 2 Abs. 2 Satz 3 HG 2020). Für Überschreitungen der Gesamtkosten eines Produkts sind die Vorschriften zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben (§ 37 Abs. 1, 3 und 4 LHO) entsprechend anzuwenden (§ 2 Abs. 5 HG 2020). Ausgenommen davon sind Kostenüberschreitungen, die

³⁸ Die Ministerien werden im Kapitel „Produkthaushalt 2020“ wie folgt abgekürzt: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS), Hessisches Kultusministerium (HKM), Hessisches Ministerium der Justiz (HMdJ), Hessisches Ministerium der Finanzen (HMdF), Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (HMWEVW), Hessisches Ministerium für Soziales und Integration (HMSI), Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV), Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK).

³⁹ Dies gilt nicht für Fördermittelbuchungskreise (vgl. § 2 Abs. 3 Satz 2 HG 2020).

erst im Rahmen der Erstellung des Jahresabschlusses festgestellt werden können und nicht zu einer Auszahlung geführt haben (Kostenüberschreitungen nach § 2 Abs. 5 S. 5 HG 2020).

Bei Hochschulen und Staatstheatern, für die generell die Menge und der Preis je Mengeneinheit eines Produkts im Haushaltsplan für verbindlich erklärt wurden, reduziert sich bei Mengenunterschreitungen grundsätzlich die Produktabgeltung. Bei Mengenüberschreitungen ist § 37 Abs. 1 LHO entsprechend der über- und außerplanmäßigen Ausgaben anzuwenden (§ 2 Abs. 6 HG 2020). Der Haushaltsplan kann Abweichungen von diesen Grundsätzen enthalten.

Zur Bewältigung der Corona-Pandemie wurde dem Finanzministerium die Ermächtigung eingeräumt, neue Produkte oder Leistungen auszubringen, sowie zum Ausgleich von Mehrbedarfen zusätzliche Produktabgeltung zu gewähren (§ 2 Abs. 12 S. 1 Nr. 1 und 4 HG 2020). Das HG 2020 sieht hierfür keine betragsmäßige Grenze vor. Gleichzeitig mit der Verabschiedung des zweiten Nachtragshaushaltes wurde das Sondervermögen HGZS errichtet. Das Sondervermögen soll der Finanzierung der Maßnahmen zur Beseitigung direkter und indirekter Folgen der Corona-Pandemie dienen. Die Kosten dieser Maßnahmen werden im Kernhaushalt abgebildet und durch Zuweisungen des Sondervermögens ausgeglichen. Im Kernhaushalt stehen den Kosten entsprechende Erlöse gegenüber, so dass keine Kostenüberschreitungen entstehen. Da in der Haushaltsrechnung aber nur Produkte mit Kostenüberschreitungen abgerechnet werden, fehlt eine transparente Abrechnung der coronabedingten Kosten auf Produktebene. Aufgrund der vom Land gewählten Buchungslogik weist das Sondervermögen einen Jahresfehlbetrag von 2,21 Mrd. Euro aus (vgl. Abschnitt 2.2.3). Nach den Grundsätzen der Staatlichen Doppik hätte dieser Jahresfehlbetrag in den Kernhaushalt übernommen werden müssen.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium hält die Aussage des Rechnungshofs, wonach das Sondervermögen aufgrund der gewählten Buchungslogik einen Jahresfehlbetrag ausweist, für eine unzureichende Begründung der Auffassung der Landesregierung. Die anschließende Aussage „nach den Grundsätzen der Staatlichen Doppik hätte dieser Jahresfehlbetrag in den Kernhaushalt übernommen werden müssen“ sei unzutreffend.

Die Abbildung der Geschäftsvorfälle für Kern- und Sonderhaushalt folge den allgemeinen Bilanzierungsvorgaben, die im Einvernehmen mit dem Rechnungshof im Kontierungshandbuch festgelegt seien. Nicht die „Buchungslogik“, sondern die Interpretation des Geschäftsvorfalles führe zu einem vorliegend transparenten Ausweis eines Jahresfehlbetrags beim Sondervermögen. Diese Darstellung sei aufgrund eines fiktiven haushaltsrechtlichen Trennungsprinzips geboten, das nicht nur in einer kameralen Darstellung, sondern auch in einer doppelischen Abbildung von Kern- und Sonderhaushalten zu beachten sei. Die gesetzlichen Bestimmungen zur Errichtung des Sondervermögens sähen keine „automatische“ Verlustübernahme durch den Kernhaushalt vor. Der Konzernabschluss des Landes führe den Kernhaushalt und den Sonderhaushalt zu einer wirtschaftlichen Einheit zusammen und fange mit einer entsprechenden doppelischen Abbildung Informationsdefizite auf, die sich bei einer separaten Betrachtung von Kern- und Sonderhaushalten einstellen könnten.

Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung und wird in naher Zukunft das Gespräch mit dem Finanzministerium suchen.

2.1.3 Gesamtergebnis des Produkthaushalts

Um einen Überblick über die Abweichungen bei Gesamtkosten, Erlösen und Produktabgeltungen des Produkthaushalts 2020 zu erhalten, hat der Rechnungshof die Soll-Ist-Vergleiche aller Leistungspläne und Leistungsberichte über alle Buchungskreise hinweg zusammengefasst und mit dem Finanzministerium abgestimmt.

Die in der Haushaltsrechnung, Anlage 5, ausgewiesenen Produktergebnisse summieren sich im Haushaltsjahr 2020 – unter Berücksichtigung der Produktabgeltung – auf insgesamt 2,05 Mrd. Euro.

Maßgeblich für die Abrechnung der Produkte nach § 2 Abs. 3 HG 2020 sind jedoch die Gesamtkosten inklusive der Mehr- oder Mindererlöse (Ermächtigungsrahmen) ohne Berücksichtigung der Produktabgeltung. Dies entspricht der Differenz aus Ist-Ergebnis und Plan-Ergebnis pro Einzelplan. Ohne die über den Einzelplan 17 (Finanzierungsbuchungskreis) bereitgestellten Produktabgeltungen ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 2-1: Soll-Ist-Vergleich des Produkthaushalts 2020 ohne Produktabteilungen

Einzelpläne		Ist-Gesamtkosten	Soll-Gesamtkosten	Ist-Erlöse	Soll-Erlöse	Ist-Ergebnis	Soll-Ergebnis	Abw. Ergebnis/ Ermächti- gungs- rahmen
		in Mio. Euro						
		1	2	3	4	5=3-1	6=4-2	7=5-6 7=2+(3-4)
01	Landtag	75,9	91,0	7,0	1,9	-69,0	-89,2	20,2
02	Ministerpräsident	161,3	265,4	13,6	5,8	-147,7	-259,6	111,9
03	HMdIS	3.430,4	3.035,2	1.221,6	797,8	-2.208,8	-2.237,4	28,6
04	HKM	6.048,3	6.056,2	269,4	243,7	-5.778,9	-5.812,6	33,6
05	HMdJ	1.685,1	1.645,8	776,4	681,3	-908,7	-964,5	55,8
06	HMdF	2.126,4	2.017,3	1.145,3	996,6	-981,1	-1.020,7	39,6
07	HMWEVV	3.983,8	2.426,8	2.790,3	1.117,6	-1.193,6	-1.309,2	115,6
08	HMSI	2.672,4	2.125,0	1.140,1	198,0	-1.532,3	-1.927,0	394,7
09	HMUCLV	939,0	955,7	340,8	272,3	-598,2	-683,4	85,2
10	Staatsgerichtshof	1,0	1,0	0,0	0,0	-1,0	-1,0	0,0
11	Rechnungshof	24,8	27,4	0,1	0,0	-24,7	-27,4	2,7
15	HMWK	5.204,9	5.283,7	2.137,1	2.224,2	-3.067,8	-3.059,5	-8,3
17	Allgemeine Finanzverwaltung	17.027,8	16.340,0	7.837,4	5.890,3	-9.190,4	-10.449,7	1.259,3
18	Hochbau	88,9	128,3	30,2	6,6	-58,7	-121,7	63,0
Land gesamt		43.470,0	40.398,8	17.709,2	12.436,0	-25.760,8	-27.962,9	2.202,0

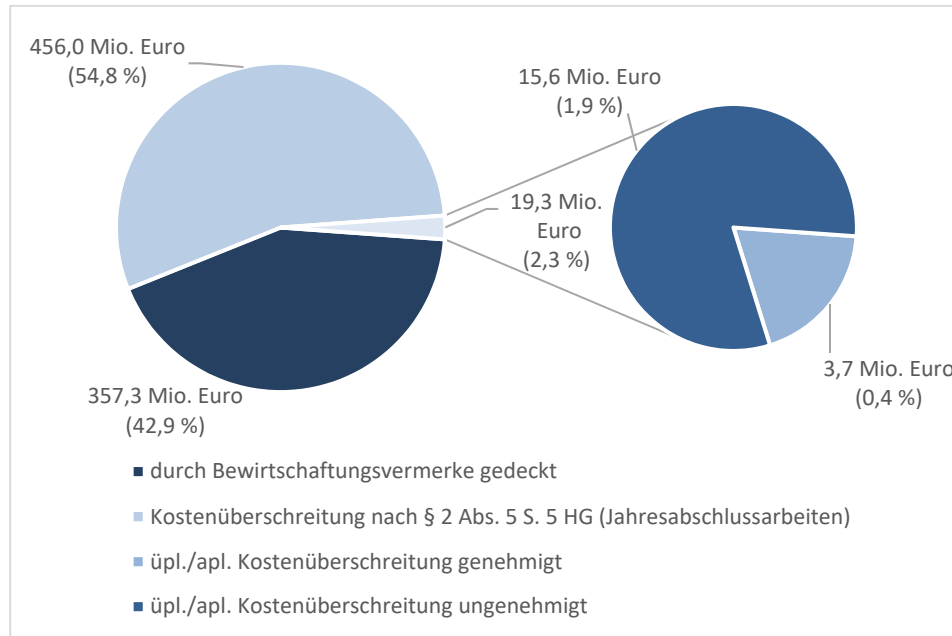
Das Ergebnis ohne Berücksichtigung der Produktabteilung ist im Jahr 2020 mit -25,76 Mrd. Euro um 2,20 Mrd. Euro besser als geplant. Die positive Abweichung resultiert im Wesentlichen aus den Produkten „Versorgung und Vorsorge“ und „Finanzierung von Nahverkehrseinrichtungen“ aus Einzelplan 17 sowie dem Fördermittelbuchungskreis des Sozialministeriums (Einzelplan 08) (vgl. Abschnitt 2.1.6). Lediglich der Einzelplan 15 des Wissenschaftsministeriums weist ein geringfügig schlechteres Ist-Ergebnis aus als geplant.

Die saldierten Gesamtkostenabweichungen von 2,20 Mrd. Euro ergeben sich aus gegenüber der Planung um 3,07 Mrd. Euro höheren Kosten, denen gleichzeitig um 5,27 Mrd. Euro höhere Erlöse gegenüberstehen.

In den Kosten sind 4,63 Mrd. Euro pandemiebedingte Mehrkosten enthalten, denen Zuweisungen des Bundes (2,50 Mrd. Euro) und des Sondervermögens HGZS (2,21 Mio. Euro) gegenüberstehen (vgl. Abschnitt 2.1.3).

2.1.4 Kosten- und Mengenüberschreitungen

Abbildung 2-1: Zusammensetzung der Kostenüberschreitungen



Im Nachweis Mehrkosten der Anlage 5 zur Haushaltsrechnung weist die Landesregierung nach, ob sie den Ermächtigungsrahmen pro Produkt (Produktbudgets) eingehalten hat. In Summe wurde im Jahr 2020 im Umfang von 832,6 Mio. Euro (2019: 569,9 Mio. Euro) von den Produktbudgets abgewichen.

Rund 97,7 Prozent der Kostenüberschreitungen sind durch im Haushaltsgesetz eingeräumte Handlungsspielräume gedeckt: Auf die Inanspruchnahme von Bewirtschaftungsvermerken entfallen 357,3 Mio. Euro (42,9 Prozent), auf Jahresabschlussbuchungen 456,0 Mio. Euro (54,8 Prozent). Die Kostenüberschreitungen werden durch positive Produktbudgets innerhalb des Buchungskreises oder der Einzelpläne ausgeglichen. Der Finanzminister stimmte über- und außerplanmäßigen Kosten von 3,7 Mio. Euro (0,4 Prozent) zu. Diese sind vom Landtag nachträglich zu genehmigen. Bei den verbleibenden Kostenüberschreitungen von 15,6 Mio. Euro (1,9 Prozent) liegt die vorherige Zustimmung nach § 37 LHO nicht vor.

Die ungenehmigten Kostenüberschreitungen resultieren in Höhe von insgesamt 15,5 Mio. Euro aus unvorhersehbaren Zusatzkosten für den Polizeieinsatz im Dannenröder Forst sowie aus der Zahlung von Mehrarbeitsvergütungen im Polizeibereich (Einzelplan 03), die sich über mehrere Polizeiprodukte verteilen. Der Restbetrag in Höhe von rund 161.000 Euro ist auf eine nicht rechtzeitige Rechnungsstellung für eine Abordnung beim Einzelplan 07 zurückzuführen. Im Polizeibereich wurden nach Auskunft des Innenministeriums die Anträge auf überplanmäßige Kosten nicht rechtzeitig gestellt, da zum Ausgleich der Mehrkosten eine kamerale Rücklagenentnahme geplant war. Die Rücklagenentnahme wurde nach kameraler Abrechnung nicht benötigt und somit nicht als Erlös gebucht.⁴⁰

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass Rücklagenentnahmen in der Planung nicht als Erlöse auf den Produkten dargestellt werden sollten, um solche Schieflagen zu vermeiden. Unabhängig davon bittet er wiederholt, künftig vor überplanmäßigen Maßnahmen die nach § 37 LHO vorgesehene Einwilligung des Finanzministers einzuholen.⁴¹

Im Nachweis Mengenkorridor der Anlage 5 zur Haushaltsrechnung legen die Staatstheater und Hochschulen über ihre erbrachten Mengen Rechnung. Im Jahr 2020 wurden bei insgesamt 141 Produkten, Projekten, externen oder zwischenbehördlichen Leistungen Mengenkorridore von 10 bis 100 Prozent eingeräumt. Es sind keine überplanmäßigen Mengenüberschreitungen nach § 37 LHO zu verzeichnen. Aufgrund der Corona-Pandemie entstandene Mindermengen führten nicht zu einer Kürzung der Produktabgeltung, da gemäß § 2 Abs. 12 HG 2020 eine höhere Produktabgeltung gewährt wurde bzw. erst in folgenden Haushaltsaufstellungen darüber entschieden wird.

⁴⁰ In der kameralen Abrechnung wurden Deckungsfähigkeiten nach § 3 Abs. 1 und 2 HG 2020 aus anderen Kapiteln/Buchungskreisen des Einzelplans in Anspruch genommen, die doppisch aber nicht zu einem Ertrag/Erlös führen.

⁴¹ Sollte Gefahr im Verzug sein, so hat der Fachminister gemäß § 116 Abs. 2 LHO ein Notbewilligungsrecht. Er ist jedoch auch verpflichtet, die Kostenüberschreitung unverzüglich nachträglich vom Finanzminister genehmigen zu lassen.

2.1.5 Wesentliche Kostenüberschreitungen

Tabelle 2-2: Produkte mit den (saldiert) größten Soll-Ist-Abweichungen (Überschreitungen) im Produkthaushalt 2020

Produkte		Ist-Gesamt-kosten	Soll-Gesamt-kosten	Ist-Erlöse	Soll-Erlöse	Ist-Produkt-abgel-tung	Soll-Produkt-abgel-tung	Ist-Ergebnis	Abw. Gesamt-kosten inkl. Abw. Erlöse
		in Mio. Euro							
		1	2	3	4	5	6	7= (3+5)-1	8= (3+4)-(1+2)
1	Sammler im Bereich Förderung Städtebau und Wohnungswesen	210,7	0,0	6,4	0,0	0,0	0,0	-204,3	-204,3
2	Gemeinsame Forschungsförderung Bund/Land nach Art 91b GG sowie Projektförderung	391,3	294,3	64,2	55,4	226,5	238,9	-100,6	-88,2
3	Staatswaldbewirtschaftung	205,7	144,6	89,9	97,6	46,9	46,9	-68,9	-68,9
4	Zuweisungen zu Betriebskosten von Tageseinrichtungen für Kinder ab 3 Jahren	693,8	617,7	257,3	249,9	367,7	367,7	-68,8	-68,8
5	TU Darmstadt – Lehre und Forschung	351,1	391,8	92,0	173,4	218,5	218,5	-40,6	-40,6
6	Fachkräfteoffensive Kindertagesbetreuung	48,9	23,9	0,0	0,0	23,9	23,9	-25,0	-25,0
7	Polizei – besondere Einsätze	287,9	258,6	8,8	4,4	255,5	254,2	-23,6	-24,9
8	Krankenhausfinanzierung - pauschale Mittelzuweisung	270,7	269,6	126,0	148,8	120,8	120,8	-23,9	-23,9
9	Polizei - Kriminalitätsbekämpfung	607,2	588,3	6,1	8,1	583,3	580,2	-17,8	-20,9
10	Polizei - Allgemeine Vollzugsaufgaben	828,1	804,0	20,6	16,4	792,0	787,6	-15,5	-19,9
Summe		3.895,4	3.392,7	671,4	754,1	2.635,1	2.638,7	-588,9	-585,3

Die zehn Produkte mit den saldiert größten Kostenüberschreitungen gegenüber dem Haushaltsplan sind in Summe für Abweichungen in Höhe von 585,3 Mio. Euro verantwortlich.⁴² Dies entspricht 70,9 Prozent der Kostenüberschreitungen insgesamt. Der überwiegende Teil der Abweichungen wurde über

⁴² Aus den zehn größten Kostenüberschreitungen wurde das im Fördermittelbuchungskreis des HMdF ausgewiesene Förderprodukt „Allgemeine Finanzzuweisungen, Investitionspauschalen im ländlichen Raum, Kosten und Entschädigungen nach dem Konnexitätsgesetz“ (Produkt 7, Kapitel 17 20 Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich (KFA) im Bereich des HMdF) mit einer Kostenüberschreitung von rund 60,0 Mio. Euro herausgenommen, da es sich hier wie in den Vorjahren auch um eine durch die Planung verursachte buchungstechnische Abweichung handelt. Die hier gebuchten Mittel sind bei dem Förderprodukt „Zuweisungen zur Abmilderung von Übergangshärten“ (Produkt 65, Kapitel 17 42) in Höhe von 60,0 Mio. Euro als Kosten geplant, im Vollzug werden die Kosten aber auf dem Produkt 7 gebucht.

zusätzlich gewährte Produktabgeltungen und Deckungsvermerke ausgeglichen. Die Informationen zu den nachfolgenden Ausführungen wurden von den Fachressorts übermittelt und mit dem Finanzministerium abgestimmt.

Sammler im Bereich Förderung Städtebau und Wohnungswesen

Im Förderbereich des Einzelplans 07 werden sogenannte „Sammler“ (Produkt 99, Fördermittelbuchungskreis Wirtschaftsministerium, Kapitel 07 25 Förderungen im Bereich Städtebau und Wohnungswesen) ausgebracht, auf denen nach Auffassung des Ministeriums nicht produktbezogene Einnahmen und Ausgaben abgebildet werden. Eine Planung erfolgt auf diesen Sammlern nicht. Mittels Haushaltsvermerk sind positive „Produktergebnisse“ an den Landeshaushalt abzuführen und Fehlbeträge vom Landeshaushalt zu übernehmen. Die Mehrkosten von 204,3 Mio. Euro sind auf die nachträgliche Erfassung einer Verbindlichkeit gegenüber dem Bund zurückzuführen. Es handelt sich um zweckgebundene Kompensationsmittel für die soziale Wohnraumförderung, die in den Jahren 2007 bis 2013 geflossen sind. Das Land hat diese Kompensationsmittel im Wege eines ebenfalls zweckgebundenen Globaldarlehens an die WIBank weitergeleitet.⁴³ Die Kostenüberschreitung konnte innerhalb des Fördermittelbuchungskreises ausgeglichen werden.

Gemeinsame Forschungsförderung Bund/Land nach Art. 91b GG sowie gemeinsame Projektförderung

Die saldierte Kostenüberschreitung in Höhe von 88,2 Mio. Euro bei dem Produkt „Gemeinsame Forschungsförderung Bund/Land nach Art. 91b GG sowie gemeinsame Projektförderung“ des Einzelplans 15 (Produkt 2, Fördermittelbuchungskreis Wissenschaftsministerium, Kapitel 15 02 Förderung der Wissenschaft und Forschung) erhöht sich aufgrund von gesperrten Gesamtkosten auf eine nachzuweisende Überschreitung von 100,6 Mio. Euro. Grund dieser Überschreitung ist die Bildung einer Rückstellung für vertragliche Verpflichtungen des Landes gegenüber dem GSI Helmholtzzentrum für Schwerionenforschung

Der Gesamtkostenüberschreitung steht also eine entsprechende Gesamtkostenunterschreitung bei Förderprodukt 65 gegenüber. (vgl. Fußnote zu Kap. 2.1.6)

⁴³ Die soziale Wohnraumförderung war bereits Gegenstand der Bemerkungen (vgl. Bemerkungen 2019, Teil II - Bemerkungen zu den Einzelplänen, Ziffer 9 „Sondervermögen Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen – Darstellung im kameralen Haushalt und im Produkthaushalt“). Eine Kontrollprüfung ist in naher Zukunft vorgesehen.

in Darmstadt für den Bau der Teilchenbeschleunigeranlage FAIR. Freie Ermächtigungen beim Förderprogramm LOEWE haben hier maßgeblich zur Deckung der Kostenüberschreitungen beigetragen (vgl. Abschnitt 2.1.6).

Staatswaldbewirtschaftung

Der Einzelplan 09 (Produkt 1, Umweltministerium, Kapitel 09 60 Landesbetrieb Hessen Forst) bildet das Produkt „Staatswaldbewirtschaftung“ ab. Das Produkt weist saldierte Kostenüberschreitungen von 68,9 Mio. Euro aus. Aufgrund der letztjährigen Kalamitäten (z.B. Trockenheit, Borkenkäfer, Sturmschäden) kam es zu höheren Kosten insbesondere in den Bereichen Holzernte und Verkehrsicherungsmaßnahmen sowie zu weiteren außerplanmäßigen Abschreibungen auf das Waldvermögen in Höhe von 50,0 Mio. Euro. Der Verlust wird überwiegend auf neue Rechnung vorgetragen (§ 2 Abs. 5 S. 5 HG 2020).

Zuweisungen zu Betriebskosten von Tageseinrichtungen für Kinder

Im Einzelplan 17 (Produkt 25, Fördermittelbuchungskreis Finanzministerium, Kapitel 17 32 Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des Sozialministeriums) ist das Produkt „Zuweisungen zu den Betriebskosten von Tageseinrichtungen für Kinder und für Kindertagespflege für die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern“ angesiedelt. Das Produkt weist saldierte Kostenüberschreitungen von 68,8 Mio. Euro aus. Diese resultieren aus der Bildung einer Rückstellung für Zuweisungen zu Betriebskosten, die ab dem Jahr 2020 neben den Zuweisungen für die Kinderbetreuungseinrichtungen ab drei Jahren auch die Einrichtungen für unter 3-Jährige umfasst (vgl. Abschnitt 2.1.6). Die Kostenüberschreitungen konnten durch die Inanspruchnahme eines umfassenden Deckungsvermerks innerhalb des eigenen Buchungskreises gedeckt werden.

TU Darmstadt – Lehre und Forschung

Das Produkt „Lehre und Forschung“ der TU Darmstadt aus dem Einzelplan 15 (Produkt 1, Kapitel 15 09 TU Darmstadt) weist eine saldierte Kostenüberschreitung von 40,6 Mio. Euro aus. Diese beruht in Höhe von 29,4 Mio. Euro auf der versehentlichen Erfassung von Abschreibungsbeträgen auf dem Produkt. Diese wären auf der Ausgleichsposition/Investitionsfinanzierung abzubilden gewesen.

Zusätzlich führt eine Umstellung im Bereich der Abbildung von Rücklagenbewegungen dazu, dass Rücklagen im Jahr 2020 zwar noch in den Plankosten

und Planerlösen, aber nicht mehr im Vollzug im Leistungsplan erfasst werden. Dieser Effekt führt saldiert zu rund 11 Mio. Euro Mindererlösen. Ab dem Haushaltsaufstellungsverfahren 2021 werden die geplanten Rücklagenbewegungen der Hochschulen nicht mehr in den Kosten und Erlösen der Leistungspläne berücksichtigt.

Fachkräfteoffensive Kindertagesbetreuung

Dem Einzelplan 17 ist das Produkt „Fachkräfteoffensive Kindertagesbetreuung“ (Produkt 29, Fördermittelbuchungskreis Finanzministerium, Kapitel 17 32 Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des Sozialministeriums) zugeordnet. Das Land hat sich entschieden, den Ausstieg des Bundes aus der Förderung der Ausbildung von Fachkräften in der Kindertagesbetreuung durch die Förderung von 200 zusätzlichen Ausbildungsplätzen zu kompensieren. Die dadurch entstandene saldierte Kostenüberschreitung von 25,0 Mio. Euro konnte durch die Inanspruchnahme eines umfassenden Deckungsvermerks im Fördermittelbuchungskreis des Finanzministeriums ausgeglichen werden.

Polizeibehörden – Allgemeine Vollzugsaufgaben, Kriminalitätsbekämpfung und besondere Einsätze

Im Einzelplan 03 (Innenministerium, Kapitel 03 81 Polizeibehörden) sind im Bereich der Polizei die Produkte „Allgemeine Vollzugsaufgaben“ (Produkt 1), „Kriminalitätsbekämpfung“ (Produkt 2) und „Besondere Einsätze“ (Produkt 3) veranschlagt. Die Kostenüberschreitung aller drei Produkte beträgt insgesamt 65,7 Mio. Euro. In Höhe von 42,2 Mio. Euro entstanden zusätzliche Kosten aufgrund von Rückstellungsbildungen im Rahmen des Jahresabschlusses, die im Wesentlichen im Zusammenhang mit der Einsatzlage „A 49 – Dannenröder Forst“ und „Castor“ stehen. Weitere 8,8 Mio. Euro entfallen auf nicht etatisierte Tarif- und Besoldungserhöhungen.

In Höhe von 14,7 Mio. Euro liegt eine ungenehmigte Kostenüberschreitung vor, die mit Zusatzkosten für den Einsatz im Dannenröder Forst und Mehrarbeitsvergütung begründet werden (vgl. Abschnitt 2.1.4). Die aus den Überschreitungen resultierenden Verluste werden auf neue Rechnung vorgetragen (§ 2 Abs. 5 S. 5 i.V.m. Abs. 9 S. 3 HG 2020).

Krankenhausfinanzierung – pauschale Mittelzuweisung

Die saldierte Gesamtkostenüberschreitung (Produkt 35, Fördermittelbuchungskreis Finanzministerium, Kapitel 17 36 Kommunalen Finanzausgleich, Zuweisungen und Zuschüsse nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz) von 23,9 Mio. Euro ist im Wesentlichen durch eine Fehlplanung bei den Erlösen verursacht. Landesmittel hätten der Plan-Produktabteilung zugeordnet werden müssen und nicht den Plan-Erlösen. Die Kostenüberschreitung konnte durch die Inanspruchnahme eines umfassenden Deckungsvermerks im Fördermittelbuchungskreis des Finanzministeriums ausgeglichen werden.

2.1.6 Wesentliche Kostenunterschreitungen

Tabelle 2-3: Produkte mit den (saldiert) größten Soll-Ist-Abweichungen (Unterschreitungen) im Produkthaushalt 2020

Produkte		Ist-Gesamtkosten	Soll-Gesamtkosten	Ist-Erlöse	Soll-Erlöse	Ist-Produktabteilung	Soll-Produktabteilung	Ist-Ergebnis	Abw. Gesamtkosten inkl. Abw. Erlöse
		in Mio. Euro							
		1	2	3	4	5	6	7= (3+5)-1	8= (3+4)-(1+2)
1	Versorgung und Vorsorge	8.110,1	8.430,1	4.037,7	3.689,3	4.740,8	4.740,8	668,3	668,3
2	Finanzierung von Nahverkehrseinrichtungen	57,4	483,4	7,5	0,0	483,4	483,4	433,5	433,5
3	Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2017-2020 (Bund) und 2020-2024 (Land)	0,0	92,0	33,6	0,0	92,0	92,0	125,6	125,6
4	Förderprogramm LOEWE	38,6	141,4	1,3	0,0	113,5	141,4	76,2	104,0
5	Zuweisungen zu Betriebskosten von Tageseinrichtungen für Kinder unter 3 Jahren	0,0	0,0	94,6	0,0	0,0	0,0	94,6	94,6
6	Leistungen für unbegleitete Kinder und Jugendliche (umA) nach SGB VIII	131,6	221,7	3,3	0,0	221,7	221,7	93,4	93,4
7	Förderung Breitbandausbau	36,7	100,5	5,2	3,3	97,2	97,2	65,7	65,7
8	Landesvermögensverwaltung	13,1	100,0	74,4	100,0	0,0	0,0	61,3	61,3
9	Zuweisung von Bundesmitteln im Verkehrsbereich	12,8	24,0	70,3	24,0	0,0	0,0	57,5	57,5
10	Förderung nach dem Mobilitätsförderungsgesetz	54,3	107,0	1,1	0,0	104,1	107,0	50,9	53,8
Summe		8.454,7	9.699,9	4.329,1	3.816,6	5.852,6	5.883,4	1.727,0	1.757,7

Kostenunterschreitungen werden aufgrund entsprechender Haushaltsvermerke häufig zur Deckung von Kostenüberschreitungen herangezogen und sind haushaltsrechtlich bisher nicht erläuterungspflichtig. Die zehn Produkte mit den saldiert größten Kostenunterschreitungen gegenüber dem Haushaltsplan sind in Summe für Abweichungen in Höhe von 1,76 Mrd. Euro verantwortlich.⁴⁴ Die Informationen zu den nachfolgenden Ausführungen wurden von den Fachressorts übermittelt und mit dem Finanzministerium abgestimmt. Der Rechnungshof nimmt die Erläuterungen der Ressorts zum Anlass, im Nachgang zur Prüfung des Produkthaushaltes 2020, beratend auf die Ressorts zuzugehen.

Versorgung und Vorsorge

Das Produkt „Versorgung und Vorsorge“ im Einzelplan 17 (Produkt 1, Finanzministerium, Kapitel 17 18 Vorsorgekasse) umfasst u. a. die laufenden Versorgungsbezüge und Beihilfen sowie die Veränderungen der Pensions- und Beihilferückstellungen. Die saldierte Kostenunterschreitung von 668,3 Mio. Euro ist im Wesentlichen auf eine Verminderung des Beihilfebasisbetrags (durchschnittliche Beihilfeleistung) zurückzuführen. Die Anpassung war notwendig, da die Beihilfeberechtigten während der Corona-Pandemie weniger Leistungen in Anspruch genommen haben.

Finanzierung von Nahverkehrseinrichtungen

Das Produkt „Finanzierung von Nahverkehrseinrichtungen“ des Einzelplans 17 (Produkt 24, Fördermittelbuchungskreis Finanzministerium, Kapitel 17 30 Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des Wirtschaftsministeriums) dient der Kofinanzierung von Großprojekten im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Für das Jahr 2020 weist das Produkt eine saldierte Kostenunterschreitung von 433,5 Mio. Euro aus. Das Produkt wies bereits in den Vorjahren deutliche Kostenunterschreitungen auf (2019: 212,0 Mio. Euro, 2018: 218,9 Mio. Euro, 2017: 293,6 Mio. Euro, 2016: 154,2 Mio. Euro und 2015: 217,0 Mio. Euro). Die wiederholten Kostenunterschreitungen begründet das Wirtschaftsministerium mit Planungsverzögerungen bei größeren Bauvorhaben. Daher könnten Bewilligungen nicht wie vorgesehen ausgesprochen werden. Nach Abstimmung mit

⁴⁴ In den zehn größten Kostenunterschreitungen ist das Produkt „Zuweisungen zur Abmilderung von Übergangshärten“ (Einzelplan 17, Fördermittelbuchungskreis 2595, Produkt 65) mit einer Unterschreitung von 60,0 Mio. Euro nicht enthalten, da hier bereits wie in den Vorjahren auch schon in der Haushaltsplanung eine Deckung für die Mehrkosten des Produkts 7 „Allg. Zuweisungen Investitionspauschale, Konnexitäts-gesetz“ vorgesehen ist. (vgl. Fußnote zu Abschnitt. 2.1.5)

dem Finanzministerium würden die nicht eingegangenen Verpflichtungsermächtigungen jeweils im Folgejahr wieder neu veranschlagt, bis es zur Bewilligung in den jeweiligen Projekten kommt.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die wiederholten Kostenunterschreitungen im Rahmen von Bewirtschaftungsvermerken als Deckungsmasse für Überschreitungen bei anderen Produkten des Fördermittelbuchungskreises genutzt wurden. Insgesamt wurden in den letzten sieben Jahren Fördermittel im Umfang von 1,5 Mrd. Euro nicht wie im Haushalt veranschlagt zur Finanzierung von Nahverkehrseinrichtungen genutzt.

Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2017-2020 (Bund) und 2020-2024 (Land)

Aus dem Produkt „Investitionsprogramm Kinderbetreuungsfinanzierung 2017-2020 (Bund) und 2020-2024 (Land)“ (Produkt 57, Fördermittelbuchungskreis Sozialministerium, Kapitel 08 06 freiwillige Transferleistungen) des Einzelplans 08 werden mehrere Investitionsprogramme zum Bau, Aus- und Umbau von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege finanziert. Die Kostenunterschreitung von insgesamt 125,6 Mio. Euro ist zum einen auf die Verschiebung von Maßnahmen in Höhe von rund 92 Mio. Euro bei dem Förderprojekt „Landesinvestitionsprogramm Kinderbetreuung 2020 - 2024“ zurückzuführen. Entsprechend konnten die Bewilligungen entgegen ursprünglicher Planung erst im Jahr 2021 ausgesprochen werden. Zum anderen wurden für bereits erteilte Bewilligungen aus dem „Investitionsprogramm "Kinderbetreuungsfinanzierung" 2017 - 2020 (Bund)“ die Bundesmittel erst bei Geldeingang als Ertrag gebucht, denen im Jahr 2020 keine Kosten gegenüberstehen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass zweckgebundene Drittmittel nicht erfolgswirksam sein können. Werden die Drittmittel vorschüssig vereinnahmt, so ist der Ertrag durch eine Verbindlichkeit gegenüber dem Drittmittelgeber abzugrenzen. Sofern die Drittmittel nach der Bewilligung eingehen, vermindern sie die Forderung gegenüber dem Drittmittelgeber, die zum Zeitpunkt der Bewilligung einzubuchen ist.

Förderprogramm LOEWE

Im Förderbereich des Einzelplans 15 ist das Produkt „Landes-Offensive zur Entwicklung Wissenschaftlich-ökonomischer Exzellenz (LOEWE)“ (Produkt 11,

Fördermittelbuchungskreis Wissenschaftsministerium, Kapitel 15 02 Förderung der Wissenschaft und Forschung) ausgebracht. Das Landesförderprogramm LOEWE verbindet die gezielte Weiterentwicklung der hessischen Forschungslandschaft mit Innovationsmaßnahmen für die hessische Wirtschaft, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen. Die Kostenunterschreitung von 104,0 Mio. Euro ist auf noch nicht im Haushaltsjahr 2020 ausgesprochene Fördermaßnahmen zurückzuführen. Wesentlicher Grund ist, dass die neuen LOEWE-Förderlinien im Jahr 2020 noch nicht wie erwartet anliefen.

Zuweisungen zu Betriebskosten von Tageseinrichtungen für Kinder unter 3 Jahren

Im Jahr 2020 ist das Produkt „Zuweisungen zu Betriebskosten von Tageseinrichtungen für Kinder (unter 3 Jahren)“ im Einzelplan 17 (Produkt 33, Fördermittelbuchungskreis Finanzministerium, Kapitel 17 32 Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des Sozialministeriums) ohne Kosten oder Erlöse veranschlagt. Die Ermächtigungsunterschreitung in Höhe von 94,6 Mio. Euro wird durch gebuchte Erlöse aus der Auflösung einer Rückstellung aus dem Jahr 2019 im Jahr 2020 verursacht. Das Förderprodukt wird ab 2020 mit dem Förderprodukt 25 zusammengefasst und bei der Produktnummer 25 dargestellt. Bei diesem ist 2020 eine Rückstellung eingebucht worden (vgl. Abschnitt 2.1.5).

Leistungen für unbegleitete Kinder und Jugendliche (umA) nach SGB VIII

Im Einzelplan 08 werden die „Leistungen für unbegleitete Kinder und Jugendliche (umA) nach dem SGB VIII“ (Produkt 13, Fördermittelbuchungskreis Sozialministerium, Kapitel 08 05 verpflichtende Transferleistungen) abgebildet. Die saldierte Kostenunterschreitung von 93,4 Mio. Euro ist zum größten Teil darauf zurückzuführen, dass der Umfang der im Jahr 2020 durch das Land zu erfüllenden neuen Forderungen der Jugendämter, welche Vorjahreszeiträume betreffen, stärker zurückgegangen ist als angenommen. Darüber hinaus ist die Zahl der in Hessen untergebrachten umA im Jahr 2020 weiter gesunken, weshalb es zu einer weiteren Reduzierung der tatsächlichen Aufwendungen gegenüber den geplanten Aufwendungen kam.

Förderung Breitbandausbau

Das Förderprodukt „Förderung Breitbandausbau“ ist Einzelplan 02 (Produkt 8, Fördermittelbuchungskreis Ministerpräsident, Kapitel 02 06 Allgemeine Bewilligungen) zugeordnet. Die saldierten Kostenunterschreitungen betrugen 65,7 Mio. Euro. Bei der Förderung des Breitbandes handelt es sich um eine Kofinanzierung des Bundes, bei der die Landesmittel erst nach Bewilligung der Bundesmittel in Anspruch genommen werden können. Die für das Jahr 2020 erwartete sogenannte Graue-Flecken-Förderung des Bundes zur Verbesserung der Internetversorgung hat sich bis April 2021 verzögert. In Abstimmung mit den Kommunen ist der Mittelbedarf weiterhin vorhanden, verlagert sich aber zeitlich nach hinten. Daher werden die Mittel z. T. erst deutlich später abgerufen als ursprünglich geplant.

Landesvermögensverwaltung

Das Förderprodukt „Landesvermögensverwaltung“ ist im Einzelplan 17 (Produkt 2, Fördermittelbuchungskreis Finanzministerium, Kapitel 17 04 Landesvermögensverwaltung) ausgewiesen. Die saldierte Kostenunterschreitung beläuft sich auf 61,3 Mio. Euro. In der Haushaltsplanung wurde die Gewinnabführung als Kosten geplant, so dass das Produkt in Kosten und Erlösen ausgeglichen war. Im Haushaltsvollzug wurde die Gewinnabführung richtigerweise nicht als Kosten gebucht. Die Darstellung im Haushaltsplan hatte der Rechnungshof bereits im Vorjahr kritisiert, da Gewinnabführungen aus betriebswirtschaftlicher Sicht keine Kosten sind. Für den Haushalt 2021 wurde die Planung entsprechend der Anregung des Rechnungshofs geändert.

Zuweisung von Bundesmitteln im Verkehrsbereich

Das Produkt „Zuweisung von Bundesmitteln im Verkehrsbereich“ des Einzelplans 07 (Produkt 72, Fördermittelbuchungskreis Wirtschaftsministerium, Kapitel 07 15 Allgemeine Bewilligungen Verkehr) weist eine saldierte Kostenunterschreitung von 57,5 Mio. Euro aus. Sie resultiert hauptsächlich aus Mehrerlösen, die auf die ertragswirksame Auflösung von Verbindlichkeiten gegenüber dem Bund zurückzuführen sind. Die erhaltenen Bundesmittel nach dem Entflechtungsgesetz unterliegen keiner Zweckbindung mehr und sind somit ertragswirksam zu vereinnahmen.

Förderung von Maßnahmen nach dem Mobilitätsförderungsgesetz

Die saldierte Kostenunterschreitung des Produkts „Förderung von Maßnahmen nach dem Mobilitätsförderungsgesetz“ aus dem Einzelplan 07 (Produkt 68, Fördermittelbuchungskreis Wirtschaftsministerium, Kapitel 07 15 Allgemeine Bewilligungen Verkehr) beträgt 53,8 Mio. Euro und ist auf Minderkosten zurückzuführen. Die geplanten Kosten bilden investive Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse ab. Geplant wurde der nach dem Mobilitätsförderungsgesetz zur Verfügung stehende Förderbetrag als erforderlicher Kofinanzierungsbeitrag des Landes zu den voraussichtlich zur Verfügung stehenden Bundesmitteln. Sowohl pandemiebedingt als auch wegen noch nicht abschließend geschaffener baurechtlicher Grundlagen war für das Jahr 2020 ein verringerter Mittelabfluss zu verzeichnen.

2.2 Überleitung vom Leistungsergebnis zum Jahresergebnis der Ergebnisrechnung

2.2.1 Aggregierter Erfolgsplan und aggregierte Ergebnisrechnung

Ein aggregierter Erfolgsplan bzw. eine aggregierte Ergebnisrechnung sind seit der Rechnungslegung für das Jahr 2019 Bestandteil der Haushaltsrechnung. Der Rechnungshof und das Finanzministerium haben die Erfolgspläne aller Buchungskreise aus dem Haushaltsplan für das Jahr 2020 und alle Ergebnisrechnungen aus der Haushaltsrechnung 2020 zusammengefasst und abgestimmt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Erfolgsplan des Kapitels 17 01 Allgemeine Finanzierungsvorgänge (Finanzierungsbuchungskreis) nicht verbindlich ist.⁴⁵ Aus diesem Grund findet sich in der Haushaltsrechnung bisher keine Ergebnisrechnung für das Kapitel 17 01 Allgemeine Finanzierungsvorgänge. Die entsprechenden Werte aus dem Haushaltsvollzug wurden zu Vergleichszwecken ergänzt. Die in diesen Bemerkungen zugrunde gelegten Planwerte des Erfolgsplans im Finanzierungsbuchungskreis stimmen nicht mit den Werten im Haushaltsplan überein. Im Zuge der Nachtragshaushalte wurde der nachrichtli-

⁴⁵ In Kapitel 17 01 Allgemeine Finanzierungsvorgänge ist kein Produkthaushalt ausgeprägt. Vorherrschend ist die kamerale Sichtweise mit Einnahmen und Ausgaben. Außerdem ist im Wirtschaftsplan des Kapitels 17 01 das Kapitel 17 03 Kommunalinvestitionsprogramme des Bundes und des Landes und DigitalPakt Schule enthalten. Für das Kapitel 17 03 wird auf einen eigenen Wirtschaftsplan verzichtet.

che Erfolgsplan des Finanzierungsbuchungskreises im formellen Haushaltsaufstellungsverfahren nicht angepasst, gleichwohl aber für die Haushaltsrechnung. Die Anpassungen wurden vom Finanzministerium nachvollziehbar dargelegt.

Die justizspezifischen Erträge und Aufwendungen aus dem Verfahrensbereich und bestimmte Erträge und Aufwendungen der Legislative sind in dieser Darstellung nicht enthalten. Auf das Jahresergebnis hat dies keinen Einfluss, da die genannten Erträge und Aufwendungen per Saldo keinen Ergebnisbeitrag leisten. Außerdem handelt es sich – im Gegensatz zur Ergebnisrechnung des Gesamtabchlusses – um nicht konsolidierte Werte.

Tabelle 2-4: Gegenüberstellung von Ergebnisrechnung und Erfolgsplan auf Landesebene

Erträge/Aufwendungen	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Abw. Mio. Euro	Abw. in %
Steuererträge und steuerähnliche Erträge	22.866,6	21.701,5	1.165,0	5,4
Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen	218,1	243,4	-25,3	-10,4
Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen	9.149,9	5.265,3	3.884,7	73,8
Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse	35.238,0	34.860,6	377,4	1,1
Bestandsveränderungen/aktivierte Eigenleistungen	22,5	-1,3	23,8	-1.872,0
Sonstige Erträge	2.791,5	1.248,6	1.542,9	123,6
Summe Erträge	70.286,6	63.318,1	6.968,5	11,0
Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit	32.864,9	32.853,1	11,8	0,0
Personalaufwand	17.113,8	17.408,3	-294,5	-1,7
Abschreibungen	922,3	672,0	250,3	37,3
Aufwendungen aus Finanzausgleichsbeziehungen	6.340,3	6.748,8	-408,5	-6,1
Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse	12.585,7	9.072,3	3.513,4	38,7
Sonstige Aufwendungen	1.790,5	681,4	1.109,1	162,8
Summe Aufwendungen	71.617,5	67.435,9	4.181,6	6,2
Verwaltungsergebnis	-1.330,8	-4.117,7	2.786,9	-67,7
Erträge aus Beteiligungen	2.673,7	444,4	2.229,3	501,7
Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	152,2	105,8	46,5	43,9
Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	384,4	29,8	354,6	1.188,6
Abschreibungen aus Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	114,0	0,9	113,1	12.060,3
Aufwendungen aus Verlustübernahmen	183,6	6,4	177,2	2.780,0
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	4.003,9	3.791,6	212,2	5,6
Finanzergebnis	-1.091,2	-3.219,0	2.127,8	-66,1
Ergebnis der gewöhnlichen Verwaltungstätigkeit	-2.422,0	-7.336,7	4.914,7	-67,0
Steuern	8,5	19,3	-10,8	-56,0

Erträge/Aufwendungen	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Abw. Mio. Euro	Abw. in %
Erträge aus Verlustübernahme/Aufwendungen aus Gewinnabführung	-2.247,3	-181,5	-2.065,8	1.138,1
Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag vor Rücklagenbildung	-4.677,8	-7.537,6	2.859,8	-37,9
Erträge aus der Auflösung von Rücklagen	323,7	317,7	6,0	1,9
Aufwendungen aus der Zuführung von Rücklagen	162,7	241,9	-79,2	-32,7
Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag	-4.516,8	-7.461,7	2.945,0	-39,5

Das Jahresergebnis ist zwar mit -4,52 Mrd. Euro negativ, stellt aber eine Verbesserung des geplanten Ergebnisses um 2,95 Mrd. Euro dar. Das negative Planergebnis in Höhe von -7,46 Mrd. Euro spiegelt die im Haushaltsplan 2020 erwartete Eigenkapitalveränderung einschließlich der Auswirkungen der Anpassungen der Nachtragshaushalte wider.

Die Plan-Abweichungen im Haushaltsvollzug resultieren im Wesentlichen aus einem deutlich verbesserten Verwaltungsergebnis (+2,79 Mrd. Euro gegenüber dem Haushaltsplan). Dies ist vor allem auf höhere Steuererträge zurückzuführen, die aufgrund der Pandemielage nicht so gravierend gesunken sind, wie bei der Planung im zweiten Nachtragshaushalt angenommen wurde. Anstelle der erwarteten 2,99 Mrd. Euro Steuermindererlöse sanken die Steuererträge nur um 1,82 Mrd. Euro gegenüber der ursprünglichen Haushaltsplanung. Dieses führt bezogen auf den Nachtragshaushalt zu Mehrerträgen von 1,17 Mrd. Euro.

Einen weiteren Einflussfaktor stellen die sonstigen Erträge (+1,54 Mrd. Euro) dar, die aus der Auflösung diverser Rückstellungen – insbesondere der Auflösung der Rückstellung für den kommunalen Finanzausgleich (543,2 Mio. Euro), der Rückstellung aus dem Steuerbereich (149,5 Mio. Euro) sowie der Beihilferückstellung (650,0 Mio. Euro) – resultieren. Demgegenüber stehen um 1,11 Mrd. Euro höhere sonstige Aufwendungen, die sich zum größten Teil aus höheren Drohverlustrückstellungen im Bereich der Finanzderivate (665,3 Mio. Euro), einer Zuführung zur kamerale Rücklage im Finanzierungsbuchungskreis für die übrigen Buchungskreise (152,9 Mio. Euro), einer Wertberichtigung auf Steuerforderungen (88,2 Mio. Euro) sowie der Erfassung einer Verbindlichkeit gegenüber dem Bund aus dem Globaldarlehen aus den Kompensationsmitteln der sozialen Wohnraumförderung (205,2 Mio. Euro, vgl. Abschnitt 2.1.5) zusammensetzen.

Der Anstieg der Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen um 3,88 Mrd. Euro auf 9,15 Mrd. Euro ist im Wesentlichen mit den Zuweisungen des Bundes (2,5 Mrd. Euro) und des Sondervermögens HGZS (2,21 Mrd. Euro) zur Bewältigung der Corona-Pandemie zu erklären. In annähernd gleicher Höhe sind auch die Aufwendungen aus Zuweisungen und Zuschüssen pandemiebedingt gestiegen.

In Höhe von 408,5 Mio. Euro sind die Aufwendungen für Finanzausgleichsbeziehungen – mithin für den kommunalen Finanzausgleich – gegenüber der Haushaltsplanung gesunken und haben ebenfalls zu einer Verbesserung des Verwaltungsergebnisses geführt.

Bei einer konsolidierten Betrachtungsweise kann die in Anspruch genommene bzw. gewährte Produktabgeltung außer Acht gelassen werden. Erträge und Aufwendungen stehen sich annähernd betragsgleich gegenüber. Die Produktabgeltung ist in den Posten „Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse“ und „Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit“ enthalten. Auch die Posten „Erträge aus Beteiligungen“, „Aufwendungen aus Verlustübernahmen“ und „Erträge aus Verlustübernahme/Aufwendungen aus Gewinnabführung“ können bei der weiteren Betrachtung unbeachtet bleiben.

2.2.2 Erläuterung wesentlicher Plan-Ist-Abweichungen

Die festgestellten Plan-Abweichungen resultieren überwiegend aus Einzelplan 17:

Tabelle 2-5: Gegenüberstellung von Ergebnisrechnung und Erfolgsplan für Einzelplan 17

Erträge/Aufwendungen	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Abw. Mio. Euro	Abw. in %
Steuererträge und steuerähnliche Erträge	22.837,8	21.669,5	1.168,3	5,4
Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen	218,1	243,4	-25,3	-10,4
Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen	4.568,9	3.225,5	1.343,4	41,7
Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse	13.185,3	13.178,1	7,3	0,1
Bestandsveränderungen/aktivierte Eigenleistungen	0,0	0,0	0,0	0,0
Sonstige Erträge	2.100,0	964,0	1.136,0	117,8
Summe Erträge	42.910,2	39.280,5	3.629,8	9,2
Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit	27.716,1	27.832,6	-116,5	-0,4
Personalaufwand	5.136,0	5.542,3	-406,3	-7,3
Abschreibungen	0,0	0,0	0,0	0,0

Erträge/Aufwendungen	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Abw. Mio. Euro	Abw. in %
Aufwendungen aus Finanzausgleichsbeziehungen	6.340,3	6.748,8	-408,5	-6,1
Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse	4.969,8	3.176,7	1.793,1	56,5
Sonstige Aufwendungen	967,2	188,6	778,6	412,8
Summe Aufwendungen	45.129,4	43.489,0	1.640,4	3,8
Verwaltungsergebnis	-2.219,2	-4.208,5	1.989,4	-47,3
Erträge aus Beteiligungen	2.673,5	444,1	2.229,4	502,0
Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	149,9	103,6	46,4	44,8
Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	380,3	24,0	356,3	1.484,4
Abschreibungen aus Finanzanlagen und Wert- papiere des Umlaufvermögens	104,3	0,2	104,1	53.128,7
Aufwendungen aus Verlustübernahmen	183,6	6,4	177,2	2.780,0
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	3.915,9	3.724,2	191,7	5,2
Finanzergebnis	-1.000,1	-3.159,1	2.159,0	-68,3
Ergebnis der gewöhnlichen Verwaltungstätigkeit	-3.219,3	-7.367,7	4.148,4	-56,3
Steuern	5,2	15,6	-10,3	-66,4
Erträge aus Verlustübernahme/Aufwendungen aus Gewinnabführung	-1.258,3	-74,90	-1.183,4	1.579,5
Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag vor Rücklagenbildung	-4.482,8	-7.458,2	2.975,3	-39,9
Erträge aus der Auflösung von Rücklagen	0,0	0,0	0,0	0,0
Aufwendungen aus der Zuführung von Rücklagen	0,0	0,0	0,0	0,0
Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag	-4.482,8	-7.458,2	2.975,3	-39,9

Der Haushaltsvollzug schließt gegenüber der Haushaltsplanung um 2,98 Mrd. Euro besser ab.

Die größten Ergebniseffekte entstehen durch die gegenüber der Planung höheren Steuererträge sowie die gesunkenen Aufwendungen für den Kommunalen Finanzausgleich. Die meisten Ertragssteigerungen werden durch entsprechende Mehraufwendungen kompensiert.

2.2.3 Überleitung des Jahresergebnisses von der Haushaltsrechnung zum Gesamtabchluss des Landes

Das in Abschnitt 2.1.3 erläuterte Leistungsergebnis aus dem Vollzug des Produktthaushalts hat ohne Kenntnis der in Abschnitt 2.2.2 dargestellten Ergebnisbeiträge aus Einzelplan 17 nur eine eingeschränkte Aussagekraft. Insbesondere die in Kapitel 17 01 abgebildeten ergebniswirksamen Finanzierungsvorgänge haben maßgeblichen Einfluss auf das Jahresergebnis.

Tabelle 2-6: Überleitung des Jahresergebnisses 2020

	Ist 2020 Mio. Euro
Leistungsergebnis	2.045,8
Jahresergebnis Finanzierungsbuchungskreis (Kapitel 17 01)	-4.483,6
Sonstige nicht im Leistungsergebnis erfasste Ergebnisbeiträge	-2.079,0
Jahresergebnis Haushaltsrechnung	-4.516,8
Jahresergebnis Sondervermögen HGZS	-2.214,3
Jahresergebnis Sondervermögen Pflegeausbildungsfonds (inkl. Nachbuchung)	14,7
Konsolidierungsbedingte und sonstige Anpassungen	368,2
Jahresergebnis Gesamtabchluss	-6.348,2

Die sonstigen nicht im Leistungsergebnis erfassten Ergebnisbeiträge sowie die konsolidierungsbedingten und sonstigen Anpassungen werden bisher nicht in der Haushaltsrechnung erläutert. Bei den sonstigen nicht im Leistungsergebnis erfassten Ergebnisbeiträgen handelt es sich um einen Korrekturposten, mit dem im Wesentlichen die an den Finanzierungsbuchungskreis abgeführten Gewinne und Verluste der anderen Buchungskreise eliminiert werden. Die Wirtschaftspläne der Sondervermögen HGZS und „Pflegeausbildungsfonds“ werden bisher im Haushalt lediglich nachrichtlich dargestellt und geben ebenso wie der Finanzierungsbuchungskreis keinen Soll-Ist-Vergleich (Anlage 5 der Haushaltsrechnung) ab. Gleichwohl werden diese Ergebnisrechnungen im Gesamtabchluss berücksichtigt.

3 Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht

Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht 2020 erhielten ein uneingeschränktes Testat des Wirtschaftsprüfers. Der Rechnungshof schließt sich dem Prüfungsurteil an und stellte den Gesamtabschluss und den Gesamtlagebericht 2020 zum 2. Juli 2021 fest.

Der Gesamtabschluss 2020 des Landes wies ein negatives Jahresergebnis in Höhe von 6,3 Mrd. Euro aus (Vorjahr: positives Jahresergebnis in Höhe von 0,8 Mio. Euro). Der Rückgang des Jahresergebnisses gegenüber dem Vorjahr resultierte insbesondere aus den gesunkenen Steuererträgen und Dividendeneinnahmen, den pandemiebedingten Mehrbelastungen (u. a. Sondervermögen HGZS) sowie den entfallenen Einmaleffekten des Vorjahres im Zusammenhang mit der Bewertung der Pensionen und Beihilfen.

3.1 Bedeutung

Der Gesamtabschluss weist die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zum Stichtag 31. Dezember 2020 aus. Die Ist-Werte werden im Gesamtabschluss mit den Vorjahres-Ist-Werten verglichen, um die Entwicklung der Wertansätze im Berichtsjahr erkennbar werden zu lassen.

Im Gesamtlagebericht legt die Landesregierung ihre Einschätzung zur Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes dar und geht auf die aus ihrer Sicht bedeutsamen Chancen und Risiken ein.

3.2 Prüfung und Feststellung

3.2.1 Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht 2020 erhielten uneingeschränktes Testat des Wirtschaftsprüfers

Der Gesamtabschluss und der Gesamtlagebericht des Landes zum 31. Dezember 2020 wurden mit Datum vom 30. Juni 2021 von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PwC uneingeschränkt testiert.

Der Bestätigungsvermerk bescheinigt dem Land, dass die Prüfung zu keinen Einwendungen geführt hat. PwC testierte dem Gesamtabschluss, den rechtli-

chen Vorschriften zu entsprechen und unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu vermitteln. Zum Gesamtlagebericht wurde bestätigt, dass er in Einklang mit dem Gesamtabschluss steht und die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend darstellt.

3.2.2 Informationswert der Abschlussprüfung

Qualitätsgesicherte Daten für die Haushaltsberatungen

Landesregierung und Rechnungshof haben die Abschlusserstellung und die Abschlussprüfung zeitlich so ausgerichtet, dass alle Informationen der (Konzern-)Buchführung möglichst frühzeitig qualitätsgesichert vorliegen. Dementsprechend konnte über den Gesamtabchluss des abgelaufenen Geschäftsjahres bereits in der Mitte des Folgejahres berichtet werden. Des Weiteren konnten die relevanten Daten den darauffolgenden Haushaltsberatungen zugrunde gelegt werden. Der Entwurf des Haushaltsmodernisierungsgesetzes konkretisiert diesen Zeitraum, indem er eine Vorlage der haushaltsrelevanten Unterlagen an den Landtag in der Regel bis spätestens im September eines Jahres vorsieht.

Anmerkungen zum Gegenstand der Abschlussprüfung

Um die Ordnungsmäßigkeit des Gesamtabchlusses testieren zu können, beurteilte der Abschlussprüfer zunächst die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems. Dies ist die Gesamtheit der vom Land eingerichteten Mechanismen, um die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit seiner Geschäftstätigkeit (auch Schutz des Landesvermögens, einschließlich Verhinderung und Aufdeckung von Vermögensschädigungen), die Verlässlichkeit der Rechnungslegungsprozesse sowie die Einhaltung der für das Land maßgeblichen rechtlichen Vorschriften sicherzustellen. Des Weiteren beurteilte der Prüfer, wie in jedem Jahr, die Verlässlichkeit der im Rahmen der Abschlusserstellung einbezogenen IT-Verfahren und Prozesse.

Kein Gegenstand der Abschlussprüfung nach Handelsrecht war die Aufdeckung strafrechtlicher Tatbestände wie z. B. Unterschlagungen oder sonstige Untreuehandlungen und außerhalb der Rechnungslegung begangener Ordnungswidrigkeiten. Dies hätte erhebliche Prüfungshandlungen auch in Bereichen außerhalb der Rechnungslegung bedeutet. Gleichwohl sind etwaige Verstöße und dolose Handlungen regelmäßig Gegenstand bei den Gesprächen

des Rechnungshofs und der Wirtschaftsprüfer mit der internen Revision und der Leitung der obersten Landesbehörden. Entsprechende Sachverhalte werden von den Prüfern auf mögliche Auswirkungen auf falsche Darstellungen in Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht und gegebenenfalls auf das Testat beurteilt.

3.2.3 Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht 2020 vom Rechnungshof festgestellt

Der Rechnungshof hat die Aufgabe, den Gesamtabschluss und den Gesamtlagebericht festzustellen. Als Teil seiner eigenen Prüfungshandlungen begleitet er die Wirtschaftsprüfung und nimmt an den Gesprächen mit den obersten Landesbehörden teil. Zudem übermittelt der Rechnungshof den geprüften obersten Landesbehörden Feststellungen aus der Abschlussprüfung, die aufgrund ihrer Wesentlichkeit nicht im Prüfungsbericht aufgeführt sind, aber dennoch Verbesserungsmöglichkeiten in der Gestaltung der Rechnungslegung aufzeigen.

Der Rechnungshof schließt sich nach seiner eigenen Prüfung dem uneingeschränkten Testat von PwC an und stellte den Gesamtabschluss und den Gesamtlagebericht 2020 zum 2. Juli 2021 fest.

Das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 27. Oktober 2021 zur Unvereinbarkeit des Gesetzes über das Sondervermögen HGZS mit der Landesverfassung hat keine Rückwirkungen auf das Testat und die Feststellung des Gesamtabschlusses und des Gesamtlageberichts 2020. Beide behalten ihre Gültigkeit.

3.3 Entwicklung des Vermögens und der Schulden im Gesamtabschluss

3.3.1 Zunahme des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags

Die Vermögensrechnung fasst die Vermögens- und Schuldpositionen mit den Wertansätzen zum Abschlussstichtag zusammen:

Tabelle 3-1: Kurzdarstellung der Vermögensrechnung

Aktiva			Passiva		
	31.12.2019 Mio. Euro	31.12.2020 Mio. Euro		31.12.2019 Mio. Euro	31.12.2020 Mio. Euro
Anlagevermögen	29.192	29.924	Eigenkapital	-	-
Umlaufvermögen	17.425	20.068	Sonderposten für Investitionen	770	781
Aktive Rechnungs- Abgrenzung	433	488	Rückstellungen	104.315	108.675
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	120.142	126.491	Verbindlichkeiten	62.004	67.344
			Passive Rechnungs- Abgrenzung	104	172
Summe Aktiva	167.192	176.972	Summe Passiva	167.192	176.972

Im Jahr 2020 stiegen die Passiva stärker an als das Aktivvermögen. Daher stieg der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag per Saldo um 6.394 Mio. Euro. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag bildet den größten Posten in der Vermögensrechnung (Bilanz).

3.3.2 Bedeutung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags

Saldogröße und bilanzielle Überschuldung

Rechnerisch ermittelt sich der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag als Saldogröße aus den bilanziell ausgewiesenen Schulden (Rückstellungen, Verbindlichkeiten und passive Rechnungsabgrenzungsposten) und dem Aktivvermögen (einschließlich aktive Rechnungsabgrenzungsposten). Deshalb wird beim Ausweis eines nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags mitunter von bilanzieller Überschuldung gesprochen.

Fehlende künftige Steuereinnahmen auf der Aktivseite?

Im Entwicklungsprozess der staatlichen Doppik wurde wiederholt geäußert, dass die fehlende Aktivierung künftiger Steuereinnahmen wesentliche Ursache sei für den hohen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag. Unbestreitbar werde das Land auch in Zukunft Steuern einnehmen.

Es entspricht allgemein anerkannten Grundsätzen, künftige Steuereinnahmen nicht zu aktivieren. Nicht allein nach dem Handelsrecht, sondern auch nach in-

ternationalen Standards ist die Aktivierung künftiger Steuereinnahmen nicht zulässig.⁴⁶ Aus guten Gründen: Steuereinnahmen werden auf der Grundlage konkret vorliegender Steuerschuldverhältnisse aktiviert und nach dem Eintritt des steuerpflichtigen Sachverhalts periodisiert. Der Ausweis der Steueransprüche in der Vermögensrechnung (und der Steuererträge in der Ergebnisrechnung) ist so verstanden vollständig.

Die Anknüpfung an konkret vorliegende Steuerverhältnisse sichert zum einen die objektivierte Ermittlung und Kontrolle der vorhandenen Steueransprüche und zum anderen deren verlässliche Bewertung. Mit der periodengerechten Erfassung folgt die Aktivierung der Steuereinnahmen dem zugrundeliegenden Erhebungsverfahren und stimmt auf diese Weise mit der Funktion der Steuern überein, die Staatsausgaben der jeweiligen Perioden zu decken.

Bedeutung für die langfristige Tragfähigkeit des Landeshaushalts

Der zum Eröffnungsbilanz-Stichtag (1. Dezember 2009) ermittelte Saldo wird als Nettoposition ausgewiesen und festgeschrieben. Die in der Folge entstandenen Jahresfehlbeträge kumulieren sich im ausgewiesenen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag. Umgekehrt kann der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag nur verringert werden, indem das Land Jahresüberschüsse erzielt. Das Land sollte im Interesse der langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte und zum Schutze der künftigen Generationen mittelfristig einen doppisch ausgeglichenen Haushalt als Zielgröße für die Haushaltsplanung und -rechnung definieren.

3.3.3 Zunahme des Vermögens

Die Zunahme des Landesvermögens im Jahr 2020 war auf mehrere unterschiedliche Sachverhalte zurückzuführen:

Steuerstundungen führten zu wesentlichem Anstieg

Der stärkste Anstieg zeigte sich im kurzfristigen Umlaufvermögen bei den Ansprüchen des Landes gegenüber den Steuerpflichtigen. Hier führten insbesondere vermehrte Steuerstundungen dazu, dass der Bestand an offenen Forderungen des Landes um 1,6 Mrd. Euro angestiegen ist. Des Weiteren war auch

⁴⁶ Das nach IPSAS 23 zulässige Schätzverfahren bezieht sich nicht auf künftige Steuereinnahmen, sondern auf die im Berichtsjahr zugegangenen Ressourcen.

bei den Forderungen des Landes gegenüber dem Bund, den anderen Ländern und den Kommunen aus der Steuerverteilung und aus den Finanzausgleichsbeziehungen ein Anstieg um rund 0,5 Mrd. Euro zu verzeichnen.

Hinterlegung von Barsicherheiten bei Kreditinstituten gestiegen

Eine weitere wesentliche Ursache für den Anstieg des Umlaufvermögens bestand darin, dass das Land seine Hinterlegung von Barsicherheiten im Rahmen des Collateral-Managements aufgrund von gestiegenen negativen Barwerten der Derivate um 822 Mio. Euro erhöhen musste. Zum Stichtag betrugen die Hinterlegungen insgesamt 5.273 Mio. Euro (Vorjahr 4.451 Mio. Euro).

Das Land bilanziert die Hinterlegungen entsprechend den üblichen Regelungen als (Rück-)Forderungsanspruch gegenüber den beteiligten Kreditinstituten.

Weiterer Aufbau des Sondervermögens Versorgungsrücklage

Auch das langfristige Anlagevermögen stieg im Laufe des Jahres 2020 an auf einen Gesamtbetrag von 29,9 Mrd. Euro. Dies beruhte im Wesentlichen auf den Einzahlungen in das Sondervermögen Versorgungsrücklage zur Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben in Höhe von 341 Mio. Euro. Zum Stichtag belief sich das Sondervermögen Versorgungsrücklage auf 4,1 Mrd. Euro.

Neues Förderprogramm Hessen-Mikroliquidität

Die Landesregierung hat das Förderprogramm Hessen-Mikroliquidität aufgelegt, das kleinen Unternehmen und sogenannten Soloselbständigen Kredite zur Deckung des durch die Corona-Krise entstandenen zusätzlichen Liquiditätsbedarfs gewährt. Aus gewährten Darlehen resultierten Forderungen in einem Umfang von 241 Mio. Euro.

Kapitalerhöhung bei der Nassauischen Heimstätte

Im Rahmen einer Kapitalerhöhung hat das Land seine Anteile bei der Nassauischen Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH um 2,4 Prozent auf nunmehr 61,4 Prozent erhöht. Der Anteilserwerb schlug mit 200 Mio. Euro zu Buche.

3.3.4 Starke Zunahme der Schulden

Anstieg der Verbindlichkeiten anlässlich der Corona-Pandemie

Die Corona-Pandemie hinterließ auch Spuren in der Vermögensrechnung des Landes. Sie zeigten sich insbesondere im Anstieg der Verbindlichkeiten, der in einem Umfang von rund 2,7 Mrd. Euro auf neu emittierte Landesschatzanweisungen für das Sondervermögen HGZS zurückzuführen war. Hiervon dienten 2,1 Mrd. Euro dazu, pandemiebedingte Mehrausgaben im Berichtsjahr zu decken. Die restliche Verbindlichkeit in Höhe von 0,6 Mrd. Euro diente der Finanzierung pandemiebedingter Mehrausgaben des folgenden Haushaltsjahres.⁴⁷

Anstieg der Pensionsrückstellungen

Die größte Rückstellungsart bildeten mit 95,9 Mrd. Euro die Pensionen. Ihr Anstieg betrug 3 Mrd. Euro und war im Unterschied zu den beiden Vorjahren frei von Anpassungs- oder Bewertungsänderungseffekten. Damit bildeten die Pensionsrückstellungen erstmals wieder ohne Sondereffekte den jährlichen Zuwachs der Pensionsverpflichtungen des Landes ab.

Anstieg der Drohverlustrückstellungen

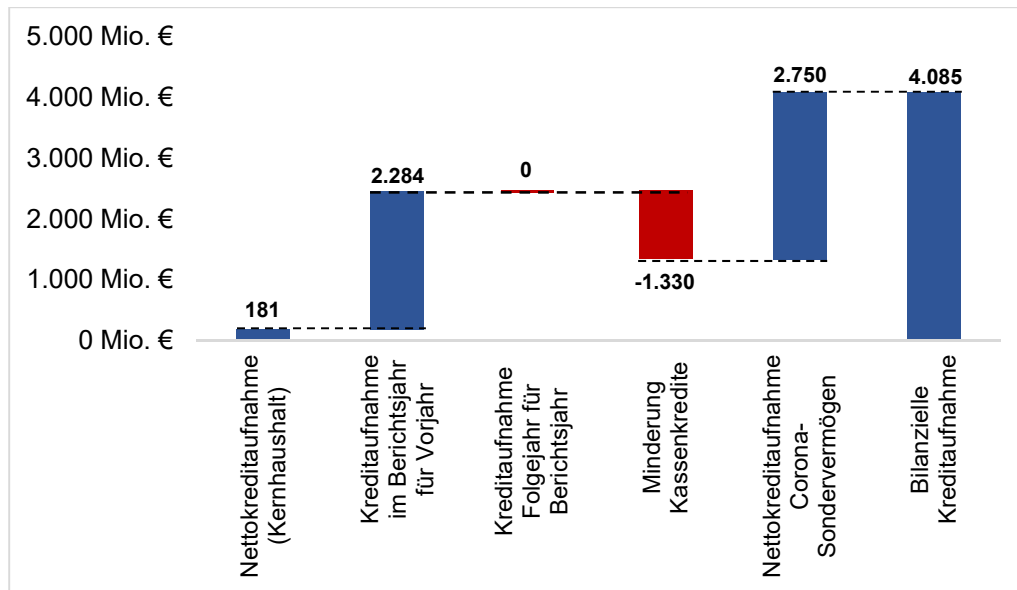
Aus den Derivategeschäften des Landes drohten Verluste in einem Umfang von 1,9 Mrd. Euro zum Stichtag 31. Dezember 2020. Das sind über 648 Mio. Euro mehr als im Vorjahr. Ursachen waren im Wesentlichen Swaptions in Höhe von 247,6 Mio. Euro, die ausgeübt wurden, sowie in Zinsswaps eingebettete Kündigungsoptionen, deren Marktwerte sich negativ entwickelten.

3.3.5 Überleitung der Nettokredittilgung von der Haushaltsrechnung zum Gesamtabschluss

Haushaltsrechnung und Gesamtabschluss wiesen im Jahr 2020 beide Nettokreditaufnahmen aus, jedoch in erheblich unterschiedlichem Umfang: die Haushaltsrechnung erfasst die Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts, ohne Kassenkredite und die Kreditaufnahmen der ausgelagerten Einheiten (z. B. Landesbetriebe und Sondervermögen). Der Gesamtabschluss hingegen umfasst sämtliche dem Land zuzurechnenden Kredite, die im Haushaltsjahr 2020 aufgenommen wurden.

⁴⁷ Einzelheiten hierzu vgl. oben Kapitel 1.3.1.

Abbildung 3-1: Überleitung der Nettokreditaufnahme von der Haushaltsrechnung zum Gesamtabschluss



Die Überleitung zeigt für das Jahr 2020, dass die Nettokreditaufnahme des Sondervermögens HGZS, die nur im Gesamtabchluss ausgewiesen wurden, den größten Teil des Unterschieds erklärt. Hinzu kommt die Restkreditaufnahme im Jahr 2020, die haushaltsrechtlich dem Jahr 2019 zugerechnet wird. Die Minderung der Kassenkredite wird nur im Gesamtabchluss ausgewiesen.

3.4 Entwicklung der Erträge und Aufwendungen im Gesamtabchluss

3.4.1 Negatives Jahresergebnis

Die Ergebnisrechnung fasst die Erträge und Aufwendungen eines Jahres zusammen.

Tabelle 3-2: Kurzdarstellung der Ergebnisrechnung

	31.12.2019 Mio. Euro	31.12.2020 Mio. Euro
Steuern und steuerähnliche Erträge	25.275,5	22.866,3
Ergebnis aus Finanzausgleich	-6.947,5	-6.122,2
Steuerergebnis nach Finanzausgleich	18.328,0	16.744,1
Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen	3.873,9	6.696,1
Aufwendungen aus Zuweisungen und Zuschüssen	-7.429,1	-11.305,9
Transferergebnis	-3.555,2	-4.609,8
Übrige Erträge	4.355,1	4.577,7
Personalaufwand	-10.589,6	-13.385,0
Abschreibungen	-691,7	-922,3
Übrige Aufwendungen	-4.475,2	-4.969,8
übriges Verwaltungsergebnis	-11.401,4	-14.699,4
Verwaltungsergebnis	3.371,4	-2.565,1
Finanzergebnis	-3.345,7	-3.774,6
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	25,7	-6.339,7
Steuern	-24,9	-8,5
Jahresergebnis	0,8	-6.348,2

Die Ergebnisrechnung des Jahres 2020 wies ein negatives Jahresergebnis aus. Die Aufwendungen überstiegen die Erträge insgesamt um über 6,3 Mrd. Euro.

Der Rückgang des Jahresergebnisses gegenüber dem Vorjahr resultierte im Wesentlichen aus den gesunkenen Steuererträgen⁴⁸, den pandemiebedingten Mehrbelastungen sowie den entfallenen Einmaleffekten des Vorjahres im Zusammenhang mit der Bewertung der Pensions- und Beihilferückstellungen, die sich im gestiegenen Personalaufwand ausdrückten.

3.4.2 Entwicklung der Erträge

Erstmals seit Jahren gesunkene Steuererträge

Das Land erzielte Steuern und steuerähnliche Erträge von rund 22,9 Mrd. Euro (Vorjahr: 25,3 Mrd. Euro). Die Steuern sanken damit um 2,4 Mrd. Euro. Die Senkung war im Wesentlichen auf die Neuregelung des bundesstaatlichen Fi-

⁴⁸ Zur Plan/Ist-Abweichung der Steuererträge vgl. Kap. 3.2.1.

nananzausgleichsystems zurückzuführen: Anders als im Vorjahr wird der neu eingeführte Finanzkraftausgleich im Jahr 2020 nicht mehr gesondert als Aufwand aus Länderfinanzausgleich ausgewiesen, sondern direkt mit den Steuererträgen des Landes verrechnet.

Der kommunale Finanzausgleich wurde hingegen nach wie vor gesondert von den Steuern und steuerähnlichen Erträgen im Ergebnis aus Finanzausgleich ausgewiesen. Der Aufwand aus dem kommunalen Finanzausgleich ist gegenüber dem Vorjahr um 762 Mio. Euro gestiegen und prägte mit insgesamt knapp 6,1 Mrd. Euro im Jahr 2020 maßgeblich das negative Ergebnis aus Finanzausgleich.

Zusammen betrachtet verschlechterte sich damit das Steuerergebnis nach Finanzausgleich um 1,6 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr.

Pandemiebedingt höhere Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen

Die Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen beruhten weitgehend auf Zuweisungen und Zuschüssen der EU, des Bundes sowie anderer Gebietskörperschaften. Es handelte sich hier um Fördermittel.

Die Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen stiegen um 2,8 Mrd. Euro. Der Anstieg resultierte zum Großteil aus Zuweisungen des Bundes nach dem Krankenhausentlastungsgesetz, für Soforthilfe, zur Kompensation der Gewerbesteuererminderungen der Kommunen, für ÖPNV und für Überbrückungshilfen zur Bewältigung der Corona-Pandemie. Diese Zuweisungen und Zuschüsse reichte das Land aufwandswirksam weiter.

3.4.3 Entwicklung der Aufwendungen

Pandemiebedingt höhere Aufwendungen aus Zuweisungen und Zuschüssen

Die Aufwendungen aus Zuweisungen und Zuschüssen stiegen um 3,9 Mrd. Euro und überwogen damit den Anstieg der Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen.

Die Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse sind nach den Personalaufwendungen die höchste Aufwandsposition. Unter den Aufwendungen aus

Zuweisungen und Zuschüssen werden die unterjährigen Maßnahmen zur Überwindung der Corona-Pandemie abgebildet. Zu diesen Maßnahmen zählten vor allem die Aufwendungen zur Stärkung der durch die Corona-Krise verschlechterten Finanzlage der Gemeinden für die im Jahr 2020 zu erwartenden Gewerbesteuermindereinnahmen mit 1,2 Mrd. Euro (davon 0,6 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt) sowie für Soforthilfen von Bund und Land mit 0,9 Mrd. Euro. Weiterhin fielen Aufwendungen für Überbrückungshilfen durch den Bund, aufgrund des Krankenhausentlastungsgesetzes sowie für weitere Maßnahmen zur Stärkung der Partnerschaft mit den hessischen Kommunen an. Die Aufwendungen wurden durch Mittel des Landes und durch die Weitergabe von Bundesmitteln finanziert.

Gestiegener Personalaufwand

Der Personalaufwand lag vor allem aufgrund von Einmaleffekten im vorausgegangenen Jahr um 2,8 Mrd. Euro über dem Vorjahreswert. Im Jahr 2019 hatte der Wechsel auf das Anwartschaftsbarwertverfahren zur Bewertung der Pensionen und Beihilfen zu einer Entlastung beim Personalaufwand geführt. Im Jahr 2020 dämpfte eine Anpassung des Beihilfebasisbetrags den Anstieg der Beihilfen und damit auch des Personalaufwands um 0,7 Mrd. Euro. Die Anpassung wurde erforderlich, weil der Beihilfebasisbetrag nach alter Berechnung nicht mehr die zu erwartenden, steigenden Beihilfeleistungen zutreffend abgebildet hätte. Des Weiteren stiegen die vom Land gezahlten Entgelte und Bezüge um insgesamt 407,3 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr.

Zinsen und ähnliche Aufwendungen stabil

Die Zinsen und ähnlichen Aufwendungen prägten das negative Finanzergebnis wesentlich, da hier insbesondere die Aufwendungen für die Aufzinsung im Rahmen der Bewertung der Pensionen und Beihilfen mit -2,8 Mrd. Euro abgebildet werden. Daneben belasteten die Zinsaufwendungen für langfristige Kredite das Finanzergebnis mit 0,9 Mrd. Euro. Das niedrige Zinsniveau wirkte sich positiv auf die Zinsaufwendungen aus.

Beteiligung an der Fraport AG wirkte sich negativ aus

Neben den Zinsen und ähnlichen Aufwendungen enthält das Finanzergebnis auch das Ergebnis aus der Equity-Bewertung der Beteiligungen des Landes an

Unternehmen privaten Rechts. Das Finanzergebnis sank gegenüber dem Vorjahr um 0,4 Mrd. Euro. Ursache hierfür war insbesondere das Jahresergebnis der Fraport AG. Das verschlechterte Jahresergebnis wirkte sich über die Equity-Bewertung der Beteiligung auf das Jahresergebnis des Landes aus.

Teil II – Bemerkungen zu den Einzelplänen

Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen

Einzelplan 03:

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

4 IT-Sicherheit – Optimierungspotenziale nutzen!

Kapitel 03 01

Der Rechnungshof prüfte das CERT-Hessen als Teil des IT-Sicherheitsprozesses in der Landesverwaltung. Dabei betrachtete er auch das für die IT-Sicherheit in der HZD zuständige CSIRT. Er stellte hierbei redundante und nicht erforderliche Prozessschritte fest. Des Weiteren wurde die Vorphaltung zweier Ticket- und Taskmanagementsysteme als unwirtschaftlich erachtet.

Der Rechnungshof empfiehlt, das CERT-Hessen organisatorisch der HZD zuzuordnen. In diesem Zusammenhang könnte die HZD zudem als zentrale Kompetenzstelle für IT-Sicherheit des Landes vorgesehen und deren Technischer Direktor zum Co-CISO ernannt werden. Das CERT-Hessen sollte gemeinsam mit der HZD ein Ticket- und Taskmanagementsystem nutzen.

4.1 Ausgangslage

In Hessen gibt es seit 2011 ein sogenanntes CERT. CERT steht für "Computer Emergency Response Team", d. h. ein Computersicherheits-Ereignis- und Reaktionsteam. Aufgabe des CERT ist es, vor Sicherheitslücken zu warnen, auf Vorfälle und Probleme wie Angriffe angemessen zu reagieren sowie präventive Lösungsansätze für Bedrohungen der IT-Sicherheit zu liefern. Das CERT-Hessen koordiniert und unterstützt auf Landesebene die Bearbeitung von IT-Sicherheitsvorfällen. Es arbeitet im Verwaltungs-CERT-Verbund mit dem CERT-Bund im Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) und den anderen Länder-CERTs zusammen. Die Aufgaben des CERT-Hessen werden seit 2019 durch das im Innenministerium angesiedelte Referat Cyber Competence Center (Hessen3C) wahrgenommen.

Neben dem CERT-Hessen existiert bei der HZD ein Computer Security Incident Response Team (CSIRT). Der Begriff CSIRT steht dabei synonym für die gängigere Abkürzung CERT. Das CSIRT der HZD unterstützt das CERT-Hessen.

Die HZD ist der zentrale IT-Dienstleister des Landes und untersteht als Landesbetrieb der Aufsicht des Finanzministeriums. Soweit die Bereiche Cyber- und IT-Sicherheit betroffen sind, übt das Innenministerium die Fachaufsicht aus.

4.2 Prüfungsergebnisse

4.2.1 Redundante Prozesse

Das CERT-Hessen erbringt primär Dienstleistungen für die Landesverwaltung, daneben für Kommunen und für kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Es informiert die Landesverwaltung über akute Bedrohungslagen und Sicherheitsdefizite in Soft- und Hardware-Produkten. Hierzu erstellt es Schwachstellenberichte und Lagebilder zur Informationssicherheit und nimmt die Sofortmeldungen aus der Landesverwaltung zu übergreifenden Sicherheitsvorfällen entgegen.

Auf Basis von eigenen Recherchen erteilt das CERT-Hessen Prüfaufträge an das CSIRT-Team der HZD. Das CSIRT ist die zentrale Anlaufstelle in der HZD für sicherheitsrelevante Ereignisse und Beobachtungen in der von der HZD betreuten Infrastruktur. Es prüft die Anfragen und schaltet ggfs. die zuständigen Fachabteilungen der HZD zur Klärung ein.

Die täglichen Schwachstellenberichte des CERT-Hessen beruhen überwiegend auf Informationen, die auch in der HZD eingehen. Lediglich die sogenannten SPOC-Meldungen (Single Point Of Contact) erhält die HZD nicht, da diese nur einer benannten Stelle zugehen. Die Informationen werden beim CERT-Hessen aufgearbeitet, ausgewertet und beurteilt. Bei Sicherheitsmeldungen, die das Landesnetz betreffen, muss die HZD bei der Beseitigung der Vorfälle beteiligt werden. In diesen Fällen bearbeitet das CSIRT-Team der HZD die Prüfaufträge des CERT-Hessen. Das CERT-Hessen kann diese Sicherheitsmeldungen nur gemeinsam mit der HZD bearbeiten. Das CSIRT-Team ist dadurch intensiv in die vom Rechnungshof betrachteten Prozesse eingebunden.

Durch die gewählte Organisation entstehen redundante und nicht erforderliche Prozessschritte. Dadurch werden in zwei Organisationseinheiten Personal und

IT-Kompetenzen für die Wahrnehmung der Aufgabenstellung eines CERT aufgebaut und vorgehalten.

Der Rechnungshof empfiehlt, das CERT-Hessen organisatorisch der HZD zuzuordnen. Das CERT-Hessen könnte in das CSIRT-Team der HZD integriert werden. Hierdurch würden redundante und nicht erforderliche Prozessschritte entfallen. Meldungen übergreifender Sicherheitsvorfälle könnten von der HZD entgegengenommen werden. So könnte sie den Prozess der Störungsbeseitigung direkt durchführen, wodurch sich zeitliche Verzögerungen durch die Einbindung einer weiteren Stelle vermeiden ließen.

4.2.2 HZD als Kompetenzstelle für IT-Sicherheit

Die HZD betreibt die zentrale IT-Infrastruktur des Landes. Durch den Betrieb der zentralen IT-Infrastruktur der Landesverwaltung ist es eine Kernaufgabe der HZD, Maßnahmen zur Verbesserung der IT-Sicherheit zu ergreifen. Die HZD verfügt deshalb über umfassende Kompetenzen im Bereich der IT-Sicherheit. Auf operativer Ebene kann nur die HZD sicherheitsrelevante Meldungen klären, da nur sie die Auswirkungen auf die Systeme im Detail kennt. Die Umsetzung operativer Maßnahmen der IT-Sicherheit obliegt dem Informationssicherheitsmanagement, das dem Technischen Direktor der HZD unterstellt ist.

Nach Auffassung des Rechnungshofs könnte im Zusammenhang mit einer organisatorischen Übertragung des CERT auf die HZD zugleich deren Stellung dahingehend verändert werden, dass sie mehr Verantwortung hinsichtlich der IT-Sicherheit des Landes übernimmt. Dieses Ziel könnte erreicht werden, indem die HZD nicht nur auf Antrag, sondern aus eigener Initiative tätig wird. Zudem könnte sie unmittelbarer Ansprechpartner des im Innenministerium angesiedelten Chief Information Security Officer (CISO) sein. Der CISO fungiert gemäß der Informationssicherheitsleitlinie des Landes als zentraler Informationssicherheitsbeauftragter der Landesverwaltung. Seine Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen sind in Ziffer 6.5 der Informationssicherheitsleitlinie des Landes geregelt. Danach ist er u. a. für die Koordinierung von landesweiten Informationssicherheits-Maßnahmen zuständig und fungiert als Eskalationsinstanz für alle ressortübergreifenden Informationssicherheitsthemen.

Der Rechnungshof empfiehlt, den Technischen Direktor der HZD zum Co-CISO zu benennen. Das CSIRT-Team in der HZD könnte ihn bei der Wahrnehmung

dieser Aufgabe unterstützen. Zugleich könnte die HZD als zentrale Kompetenzstelle für die IT-Sicherheit in Hessen vorgesehen werden. Hierdurch könnte die bestehende Fachkompetenz der HZD im Bereich IT- und Cybersicherheit auf das Land ausgeweitet werden. Von der HZD könnte dadurch eine stärkere Initiative zum Schutz der Cybersicherheit des Landes ausgehen. Die Abstimmung zwischen strategischer und operativer Ebene würde nach Auffassung des Rechnungshofs optimiert.

4.2.3 Ticket- und Taskmanagementsystem

Für die Steuerung und Dokumentation des Tagesgeschäfts des CERT-Hessen wurde im Jahr 2017 die Beschaffung eines Ticket- und Taskmanagementsystems vorbereitet. Mit einem solchen Fallbearbeitungssystem soll die Kommunikation im Laufe einer Bearbeitung effizient, sicher und nachvollziehbar dokumentiert werden. Hierzu zählen z. B. Telefonate, E-Mails und gemeinsam bearbeitete Dokumente.

Das CERT-Hessen lehnte es ab, das bestehende System der HZD zu nutzen, da keine abgesicherte Instanz (Mandantenfähigkeit) für das CERT-Hessen vorlag. Eine abgesicherte Instanz verhindert den gegenseitigen Einblick in die Daten- und Benutzerverwaltung.

Die Beschaffungsvorlage der gewünschten Software sah Betriebskosten von jährlich rund 431.000 Euro bei einer Vertragslaufzeit von vier Jahren sowie einmalige Einrichtungskosten von rund 270.000 Euro vor. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs hatte die HZD die Markterkundung für ein neues, mandantenfähiges Ticket- und Changemanagement-System abgeschlossen. Mittlerweile wurde für das CERT-Hessen ein eigenes Ticket- und Taskmanagementsystem beschafft.

Für die Beschaffung des Ticketsystems des CERT-Hessen wurde keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach der Kapitalwertmethode durchgeführt. Es lag lediglich eine Nutzwertanalyse vor. Als Begründung wurde der zu erwartende negative Kapitalwert angeführt. Die Nutzwertanalyse bezog sich auf das vom Innenministerium favorisierte Produkt. Begründet wurde die Auswahl des Produkts damit, dass dieses auch vom BSI und anderen Länder-CERTs eingesetzt wird.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass die Nutzung zweier Ticketsysteme unwirtschaftlich ist und empfiehlt, dass das CERT-Hessen gemeinsam mit der HZD ein Ticket- und Taskmanagementsystem nutzt. Er weist darauf hin, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen gemäß § 7 LHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Eine Kapitalwertberechnung ist auch bei einem möglichen negativen Kapitalwert durchzuführen. Eine Nutzwertanalyse wird lediglich als Ergänzung zur Kapitalwertberechnung erstellt, kann diese jedoch nicht ersetzen.

4.3 Stellungnahmen der Ministerien

Das Finanzministerium hebt in seiner Stellungnahme die Bedeutung der HZD für die Gewährleistung der IT-Sicherheit hervor. Es hält es jedoch nicht zwangsläufig für erforderlich, das CERT-Hessen in die HZD zu verlagern und dem Technischen Direktor der HZD die Rolle des Co-CISO zuzuweisen. Es sei dem Finanzministerium ein Anliegen, die Verantwortung der HZD für die Informationssicherheit des Landes formal stärker kenntlich zu machen. Die HZD sei grundsätzlich bereit, weitere Aufgaben zu übernehmen. Es bestehe Einigkeit mit dem Innenministerium, im Rahmen von Workshops eine kritische Betrachtung der Aufgabenverteilung und der Kommunikation vorzunehmen. Darüber hinaus weist es darauf hin, dass die HZD weiterhin die gemeinsame Nutzung ihres neuen mandantenfähigen Ticket- und Taskmanagementsystems mit dem CERT-Hessen anbiete.

Das Innenministerium beabsichtigt, den Empfehlungen des Rechnungshofs zur Verlagerung des CERT in die HZD nicht zu folgen. Nach seiner Auffassung widersprechen die Zuständigkeiten und tatsächliche Aufgabenwahrnehmung des CERT-Hessen einer organisatorischen Zuordnung zur HZD. So führt es u. a. aus, dass die mit der Einrichtung des Hessen3C im Jahr 2019 erheblich ausgeweitete Aufgabenstellung des dort integrierten CERT-Hessen nicht berücksichtigt werde. Die Erstellung des im Rahmen der Prüfung betrachteten täglichen Schwachstellenberichts sei lediglich eine von zahlreichen Tätigkeiten des CERT-Hessen.

Adressaten des CERT seien neben der Landesverwaltung auch Kommunen, KMU, KRITIS-Unternehmen⁴⁹ sowie hessische Bürgerinnen und Bürger. Als Bestandteil der Säule Cybersicherheit des Hessen3C berate und unterstütze das CERT-Hessen Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung, Kommunen, KMU und KRITIS-Einrichtungen in akuten IT-Sicherheitsvorfällen; bei Bedarf auch direkt vor Ort durch ein Mobile Incident Response Team und eine forensische Analyse. Das CERT-Hessen sei hierfür rund um die Uhr erreichbar und leistungsfähig. Zudem betreibe es u. a. einen Warn- und Informationsdienst für die genannten Zielgruppen, dem insgesamt 189 Kommunen, Behörden und Einrichtungen angeschlossen seien. Im Jahr 2020 habe das CERT-Hessen insgesamt 919 Vorfälle bearbeitet. 644 Fälle davon betrafen die Landesverwaltung, 24 Fälle die Kommunen, 18 Fälle KMU, in 19 Fällen seien KRITIS-Einrichtungen betroffen gewesen und in 214 Fällen hatten Bürgerinnen und Bürger Beratungsbedarfe. Im ganz überwiegenden Teil der Fälle, die die Landesverwaltung betrafen, habe keinerlei Bedarf einer Einbindung der HZD bestanden.

Das Innenministerium vertritt die Auffassung, dass keine redundanten oder nicht erforderlichen Prozesse bestehen. Der Eindruck der Redundanz entstehe dadurch, dass die Mitarbeiter des CSIRT auf Grundlage einer Auftragsvereinbarung mit technischen Aufgaben für das CERT tätig seien. Das CERT beauftrage das CSIRT mit Aufgaben, die aus ministerieller Sicht im operativen Rechenzentrum verbleiben sollten bzw. nur von der HZD erbracht werden könnten. Das Innenministerium greife regelmäßig auf weitere Informationsquellen zu, die der HZD nicht offen stünden. So sei das CERT-Hessen zentrale Kontaktstelle im Verwaltungs-CERT-Verbund sowie gegenüber dem BSI für die Entgegennahme landesbezogener KRITIS-Meldungen.

Als Teil des fachaufsichtführenden Ministeriums nehme das CERT für den Bereich der Landesverwaltung zusätzlich die Aufgabe der überprüfenden Instanz nach dem Vier-Augen-Prinzip wahr. Es würden weitere Informationen recherchiert und eine abschließende Bewertung vorgenommen. Eine Betrachtung der Prozesse zwischen dem Auftraggeber CERT-Hessen und dem Auftragnehmer HZD mit dem Ziel der Optimierung sei gleichwohl grundsätzlich angezeigt. In zwei gemeinsamen Workshops des Hessen3C und des CSIRT seien die ein-

⁴⁹ KRITIS (Kritische Infrastrukturen) sind Organisationen oder Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden.

zelen Prozessschritte hinsichtlich „Täglicher Schwachstellenbericht“ und „Vorfallsmeldung IT-Sicherheit“ besprochen und im Hinblick auf Optimierungspotenziale untersucht worden. Es habe Konsens über die derzeitige Vorgehensweise bestanden. Es sei vereinbart worden, in regelmäßigen Jour fixe die Abstimmung der Prozesse kontinuierlich zu verbessern.

Eine Benennung des Technischen Direktors der HZD zum Co-CISO wird vom Innenministerium ebenfalls abgelehnt. Dies führe dazu, dass dieser sich in seiner Co-CISO-Rolle als Fachaufsicht im Bereich der IT-Sicherheit selbst kontrollieren würde. Dies widerspräche sowohl den Grundsätzen der Verwaltungsorganisation als auch dem Vier-Augen-Prinzip.

Der Zuständigkeitsbeschluss nach Art. 104 HV ordne Grundsatzfragen der Cyber- und IT-Sicherheit in der Landesverwaltung sowie die Rolle des CISO dem Geschäftsbereich des Innenministeriums zu. Die Funktion eines Co-CISO sei weder vorgesehen noch erforderlich. Aufgrund der bereits bestehenden Kompetenzstelle für IT-Sicherheit in Hessen in Form des Hessen3C bestehe keine Notwendigkeit, eine weitere Kompetenzstelle einzurichten. Dies schaffe unweigerlich redundante Doppelstrukturen, Abstimmungs- und Koordinierungsaufwände.

Die Zuständigkeit der HZD als Dienstleister für die Landesverwaltung könne sich nur auf die IT-Sicherheit der Informationstechnik beschränken, die sie betreibe und betreue. Cybersicherheit sei Teil der inneren Sicherheit und im Innenministerium verankert. Hier verfüge die HZD weder über ein Mandat noch über die notwendige Kompetenz. Die zentrale Kompetenzstelle für die IT-Sicherheit in der Landesverwaltung und die Cybersicherheit in Hessen sei das Hessen3C. Neben den fachlichen und rechtlichen Erwägungen, die einer solchen Kompetenzzuweisung an die HZD widersprechen, würden die Empfehlungen den politischen Willen der Landesregierung negieren. Der Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode benenne das Hessen3C mit seinem CERT als das „IT-Zentrum“ der Landesregierung. Weiter werde dort ausgeführt, dass in einem Hessischen IT-Sicherheitsgesetz die rechtlichen Grundlagen für eine effiziente Cybersicherheit geschaffen würden. Hierfür müsse sichergestellt sein, dass alle Kompetenzen in einem Ressort federführend zusammenlaufen.

Zur Beschaffung eines eigenen Ticketsystems führt das Innenministerium aus, dass die automatische adressatengerechte Verschlüsselung von Nachrichten

auch mit dem neuen Ticketsystem der HZD nicht möglich sei, was eine Automatisierung unmöglich mache. Das in der HZD eingesetzte Ticket- und Taskmanagementsystem erfülle nach wie vor nicht die Anforderungen an Mandantentrennung und sichere Kommunikation. Eine seitens der HZD neu beschaffte Software, die vorgenannte Anforderungen ggfs. erfüllt, befinde sich dort noch in der Pilotphase und werde nicht produktiv genutzt. Der Hinweis des Rechnungshofs, dass auch bei negativen Kapitalwerten eine Kapitalwertberechnung durchzuführen sei, werde zukünftig beachtet.

4.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Ministerien in einen Austausch eingetreten sind, um die Abstimmung der Prozesse kontinuierlich zu verbessern. Zu den Ausführungen des Innenministeriums merkt er Folgendes an: Seine Empfehlung, das CERT-Hessen organisatorisch der HZD zuzuordnen, soll eine möglichst effiziente – d. h. nicht in Doppelstrukturen eingebundene – Aufgabenwahrnehmung sicherstellen. Nach Auffassung des Rechnungshofs führt das vom Innenministerium dargestellte Auftragsverhältnis zwischen dem im Hessen3C verorteten CERT-Hessen und der HZD letztlich zu den von ihm festgestellten prozessbedingten Doppelstrukturen. Dass seiner Empfehlung eine reduzierte Betrachtung auf die Prozesse zwischen dem CERT-Hessen und dem CSIRT der HZD zugrunde liege, vermag der Rechnungshof nicht zu erkennen. So stellen Dienstleistungen an weitere Zielgruppen außerhalb der Landesverwaltung keine Kernprozesse des CERT-Hessen dar. Aus Sicht des Rechnungshofs könnten die Aufgaben und Tätigkeiten des CERT-Hessen im Hessen3C für weitere Zielgruppen außerhalb der Landesverwaltung ebenfalls auf die HZD übertragen werden. Soweit das Innenministerium auf Informationsquellen verweist, die der HZD nicht offen stünden, ist für den Rechnungshof nicht ersichtlich, weshalb diese Informationsquellen nicht einem in der HZD angesiedelten CERT-Hessen zugänglich gemacht werden können. Mit der Übertragung der Aufgaben des CERT könnte die HZD zudem ein Mandat zur Aufgabenwahrnehmung im Bereich Cybersicherheit erhalten. Der Rechnungshof weist ausdrücklich darauf hin, dass seine Empfehlungen in keiner Weise den politischen Willen der Landesregierung in Fragen der Aufstellung des Landes in Sachen Cybersicherheit negieren sollen. So stellt die Empfehlung zur Kompetenzerweiterung der HZD aus Sicht des Rechnungshofs einen wesentlichen Baustein dar, wenn die aus seinen Prüfungsfeststellungen folgende Empfehlung, das CERT orga-

nisatorisch in der HZD anzusiedeln, wirkungsvoll umgesetzt werden soll. Zugleich würden hierdurch die hohen Kompetenzen der HZD im Bereich der Informationssicherheit zur weiteren Optimierung und zur Unterstützung der Informationssicherheit der Landesverwaltung gewonnen. Gleiches gilt für seine Empfehlung, die Verantwortung der HZD für die Informationssicherheit des Landes zu stärken und den Technischen Direktor der HZD zum Co-CISO zu benennen. In einer solchen Benennung sieht der Rechnungshof keinen Widerspruch zu den Grundsätzen der Verwaltungsorganisation und dem Vier-Augen-Prinzip. Nach seiner Auffassung würde die Fachaufsicht des Innenministeriums durch die Benennung eines Co-CISO in der HZD nicht tangiert. Dies gilt ebenso für das Vier-Augen-Prinzip. Im Übrigen könnten in der Informationssicherheitsleitlinie des Landes Aufgaben und Stellung des Co-CISO geregelt und dabei auch den vom Innenministerium vorgetragenen Bedenken wirksam begegnet werden.

Die Nutzung zweier Ticketsysteme erachtet der Rechnungshof weiterhin als unwirtschaftlich. Mittelfristig sollte gemeinsam mit der HZD eine einheitliche Lösung angestrebt werden.

5 BEIREFA – Modernisierung des Beihilfeabrechnungsverfahrens

Kapitel 03 01

Das neu entwickelte Verfahren zur Beihilfeabrechnung konnte Ende 2019 nicht planmäßig produktiv gehen. Die Verantwortung für die Durchführung des Projekts wurde weitestgehend auf das Regierungspräsidium Kassel übertragen. Die zugrundeliegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wies erhebliche Mängel auf. Über die Festlegung der Prüfredeln zu den medizinischen Regelwerken soll entschieden werden, sobald die vollständige Migration der Akten bei der Zentralen Beihilfestelle abgeschlossen und das neue BEIREFA-Verfahren für alle Beihilfeberechtigten umgesetzt ist.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte das Innenministerium das Projekt aktiv steuern. Die Prüfredeln sollten nicht erst nach Aktenmigration und Produktivsetzung definiert werden. Zusätzliche Aufwendungen für Programmierungen könnten dadurch vermieden werden.

5.1 Ausgangslage

Unter dem Begriff der Beihilfe versteht man die finanzielle Unterstützung insbesondere von Beamten, Richtern und Ruhestandsbeamten in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen. Es handelt sich um eine eigenständige Krankenfürsorge, die dem Umstand Rechnung trägt, dass Beamte keinen Zuschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung erhalten.

Die Beihilfeleistungen des Landes werden zentral vom Regierungspräsidium Kassel mit dem Verfahren eBeihilfe bearbeitet. Das Beihilfeaufkommen in Hessen lag im Jahr 2017 bei 640 Mio. Euro. Von 182.000 Beihilfeberechtigten wurden 590.760 Beihilfeanträge eingereicht. Für die Beihilfebearbeitung waren an den Standorten Kassel und Hünfeld 185 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verantwortlich.

BEIREFA (Beihilfe Redesign Regelwerk Fachverfahren) ist die zentrale Fachanwendung im Verfahren eBeihilfe und sollte Ende 2019 die Fachanwendung ELBA (Elektronische Beihilfeabrechnung) ablösen. Mit der Fachanwendung wird die Prüfung der Belege und die Berechnung der Beihilfen abgewickelt.

Gründe, die Fachanwendung zu erneuern, waren:

- ein stetig gewachsenes Beihilfeaufkommen,
- neue fachliche Anforderungen,
- die Möglichkeit einer integrierten automatisierten Prüfung medizinischer Belege (ärztliche und zahnärztliche Leistungen, Krankenhausleistungen und Verordnungen von Arzneimitteln) im Bearbeitungsverfahren sowie
- die Möglichkeit statistischer Auswertungen.

Die Produktivsetzung der Fachanwendung BEIREFA hat Ende 2020 begonnen. Mit der Fertigstellung aller BEIREFA-Module und damit dem Ende der Entwicklungsphase ist nicht vor 2022 zu rechnen.

5.2 Prüfungsergebnisse

5.2.1 Projektorganisation und Steuerung

Das Projekt wird vom Regierungspräsidium geleitet und umgesetzt. Zwischen dem Regierungspräsidium, dem Innenministerium und dem Finanzministerium wurde dazu eine Projektvereinbarung abgeschlossen. BEIREFA wird in einer Länderkooperation mit Rheinland-Pfalz durch einen externen Partner entwickelt und durch die Projektleitungen in den beiden Ländern eingeführt.

Das Innenministerium hat das Projekt nicht hinreichend gesteuert. Die für den Bereich Beihilfe zuständige Fachabteilung für Dienstrecht/Tarifrecht war in der Projektorganisation nicht vertreten. Die federführende Verantwortung für das Projekt trug die Fachabteilung für Cyber- und IT-Sicherheit/Verwaltungsdigitalisierung. Soweit von den beiden Fachabteilungen steuernd in die Projektentwicklung und -umsetzung eingegriffen wurde, war dies nicht dokumentiert. Die Durchführung des Projekts lag weitestgehend in der Verantwortung der Projektleitung beim Regierungspräsidium.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte das Innenministerium das Projekt im weiteren Verlauf aktiv steuern und die Abstimmungsergebnisse nachvollziehbar dokumentieren.

5.2.2 Softwarearchitektur und Technologieauswahl

Die Softwarearchitektur der Fachanwendung BEIREFA baut auf einem regelbasierten System auf. Es erlaubt die Weiterentwicklung, Anpassung und Pflege

durch eigenes geschultes Personal. Der Programmier- und Pflegeaufwand durch Externe soll dadurch minimiert werden.

Es zeigten sich Probleme bei der Verarbeitungsgeschwindigkeit beim Einsatz der medizinischen Regelwerke, deren Umfang vom Innenministerium und dem Regierungspräsidium noch nicht definiert war. Dieses Risiko war bereits aus einem gescheiterten Vorprojekt bekannt und wurde nicht angemessen von den Projektverantwortlichen berücksichtigt.

Lösungen zur Verbesserung der Verarbeitungsgeschwindigkeit waren aus Sicht des externen Softwareentwicklers innerhalb des regelbasierten Systems nur mit zusätzlichen kostenpflichtigen Programmierungen zu erreichen. Eine weitere Möglichkeit wurde in der selektiven Aktivierung von Prüfregelein für die medizinischen Regelwerke gesehen. Eine Selektierung der Prüfregelein war zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs erst nach den in der Pilot- und Betriebsphase gesammelten Erfahrungen vorgesehen.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Prüfregelein zeitnah zu definieren und die sich daraus ergebende Verarbeitungsgeschwindigkeit zu ermitteln. Zusätzliche Aufwendungen für Programmierungen könnten dadurch vermieden werden.

5.2.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Gegenstand der im Vorfeld von BEIREFA durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung war die Einführung eines Regelwerks bei gleichzeitiger Erneuerung des Fachverfahrens.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wies erhebliche Mängel auf. Wichtige Einflussfaktoren blieben unberücksichtigt und Annahmen waren nicht plausibel. Beispielsweise wurde im Vorfeld eine bestimmte Technologie für ein regelbasiertes System festgelegt, ohne Alternativen einzubeziehen. Mit der gewählten Technologie macht sich das Land langfristig von dem Entwickler abhängig. Des Weiteren wurde nicht abschließend untersucht, ob durch eine erweiterte Rechnungsprüfung innerhalb der Beihilfestelle Beihilfeaufwendungen reduziert werden können.

Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind alle entscheidungsrelevanten Aspekte einzubeziehen und realistische Annahmen zu treffen. Dazu zählen u. a.

- eine fundierte Bedarfs- und Anforderungsanalyse,
- die Identifizierung von technologischen Alternativen,
- eine detaillierte Leistungsbeschreibung,
- der Vergleich des bestehenden Verfahrens mit verschiedenen technischen und organisatorischen Lösungen,
- die konkrete Benennung von Einsparpotenzialen,
- eine Gegenüberstellung des Personalbedarfs bei bestehendem und neuem Verfahren,
- Anwendung verschiedener Szenarien (Verzicht auf Verwertungsrechte, programmierte Software statt regelbasierte Software, Umfang des Einsatzes der Regeln, u. ä.) sowie
- Vor- und Nachteile einer erweiterten Rechnungsprüfung.

Der Rechnungshof erwartet, dass § 7 Abs. 2 LHO und die Arbeitshilfe „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für IT-Projekte in der hessischen Landesverwaltung“ beachtet werden.

5.2.4 Projektdokumentation

Die Dokumentation beim Regierungspräsidium war unvollständig. Im elektronischen Dokumentenmanagementsystem waren keine Projektunterlagen abgelegt. Zudem waren die Papierakten lückenhaft. Ein Großteil der Projektunterlagen war auf einem nicht revisionssicheren SharePoint-Server abgespeichert. Die Entscheidungsgründe für die Technologieauswahl waren nicht schriftlich festgehalten. Auch im Innenministerium waren strategische und systemrelevante beihilfefachliche und beihilferechtliche Entscheidungen nicht dokumentiert.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sind die maßgeblichen Entscheidungen zur Architektur und Technologie des neuen Abrechnungsverfahrens sowie alle Projektaktivitäten nachvollziehbar zu dokumentieren. Nur eine systematische Dokumentation des IT-Projekts ermöglicht eine spätere Weiterentwicklung, Wartung und Pflege des neuen Verfahrens.

Er empfiehlt, insbesondere die Gründe für die ausgewählte Technologie nachträglich zu beschreiben sowie die Projekt- und Verfahrensdokumentation kontinuierlich zu vervollständigen.

5.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium sieht keine Versäumnisse bei der Steuerung und Dokumentation des Projekts. Es teilt mit, der im Rahmen der Fachaufsicht gepflegte enge Austausch mit der Beihilfestelle beim Regierungspräsidium habe zu jeder Zeit sichergestellt, dass der sich aus dem Projekt ergebende rechtliche Handlungsbedarf zügig umgesetzt werden konnte. Aus diesem Sachgrund sei eine Vertretung der für Beihilfe zuständigen Dienstrechtsabteilung im Lenkungsausschuss entbehrlich gewesen. Es sei gewährleistet worden, dass es zu keiner Zeit Anlass zu Verzögerungen im Projektablauf oder bei der Softwareentwicklung gegeben habe. Die Klärung der projektbezogenen Grundsatzfragen des Beihilferechts und daraus erwachsende notwendige Rechtsänderungen der Hessischen Beihilfenverordnung (HBeihVO) seien durch die Dienstrechtsabteilung des Innenministeriums zeitgerecht erfolgt. Darüber hinaus hätten sich projektbezogene fachliche Fragestellungen, die die Änderung der HBeihVO erforderten, nicht ergeben und seien aus diesem Grund nicht dokumentiert worden. Sollten sich zukünftig entsprechende Fragen ergeben, werde eine nachvollziehbare Dokumentation erfolgen. Soweit der Rechnungshof die Auffassung vertreten sollte, dass eine angemessene Projektsteuerung ausschließlich durch eine projektinterne Lenkungs- und Steuerungsfunktion erfolgen könne, eine fachaufsichtsrechtliche Betreuung hingegen nicht ausreichend gewesen sei, treffe dies ersichtlich nicht zu.

Die Probleme bei der Verarbeitungsgeschwindigkeit beim Einsatz der medizinischen Regelwerke seien zwischenzeitlich behoben worden. Einer zeitnahen Festlegung der Prüfregeln werde das Innenministerium gerne folgen, sobald die vollständige Migration der Akten bei der Zentralen Beihilfestelle abgeschlossen und das neue BEIREFA-Verfahren für alle Beihilfeberechtigten umgesetzt seien. Erst dann könne auch abgesehen werden, inwieweit ein Zielkonflikt zwischen der beamtenrechtlichen Fürsorge in der Beihilfe mit einem erwarteten Einsparpotenzial durch das Regelwerk andererseits entstanden sei und eine Strategie für seine Lösung entwickelt werden. Insoweit werde es den Empfehlungen des Rechnungshofs gerne folgen.

Zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führt das Innenministerium aus, dass es mit der Einführung der Regelwerke und den damit verbundenen rechtmäßigen Kürzungen der Beihilfeleistungen zu Problemen zwischen den Beihilfeberech-

tigten und dem Rechnungssteller kommen könne. Aus Gründen der beamtenrechtlichen Fürsorge sei es zwingend erforderlich, Beihilfeberechtigten in dieser Situation die notwendige Unterstützung zukommen zu lassen. Für solche Fälle sollte z. B. eine Clearingstelle bei der Zentralen Beihilfestelle eingerichtet werden, die für die Beihilfeberechtigten die Auseinandersetzung mit den Rechnungsstellern übernehme. Die notwendige personelle Ausstattung mit juristischem und medizinischem Personal und Personal in der Sachbearbeitung dieser Clearingstelle sei in der Wirtschaftlichkeitsberechnung zunächst deshalb noch nicht berücksichtigt worden, da sie u. a. sehr stark davon abhängen, welche Regeln letztendlich zum Einsatz kommen würden. Diese sollten zunächst auf ihre Folgewirkung geprüft, festgelegt und erst dann aktiviert werden. Grundsätzliche Festlegungen würden schrittweise während der Pilotphase zwischen dem Regierungspräsidium und der Fachabteilung des Innenministeriums erarbeitet. Über ein aufzubauendes Berichtswesen ließen sich später die erzielten Effekte auswerten. Die o. a. Überlegungen seien daher bei der Ermittlung für die Ansätze zur Einsparung von Beihilfen in der Wirtschaftlichkeitsberechnung berücksichtigt worden. Die Fachaufsicht im Innenministerium habe bereits frühzeitig im Rahmen der Projektplanung immer wieder ausdrücklich gefordert, dass bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung die beamtenrechtliche Fürsorge zwingend zu berücksichtigen sei. Diese Fürsorge führe auch dazu, dass eine vergleichbare Wirtschaftlichkeit, wie sie bei den privaten Krankenversicherungen durch ein Regelwerk erreicht werden könne, im Bereich der Beihilfe aufgrund anderer rechtlicher Rahmenbedingungen ausgeschlossen sei.

Hinsichtlich der vom Rechnungshof beanstandeten Projektdokumentation verweist es darauf, dass beim Regierungspräsidium eine Aktenstruktur im elektronischen Dokumentenmanagementsystem angelegt worden sei. Nicht alle Projektunterlagen könnten elektronisch abgelegt werden.

5.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof sieht es weiterhin als notwendig an, dass das Innenministerium als Fachaufsicht gegenüber dem Regierungspräsidium die Lenkungs- und Steuerungsfunktionen im Projekt wahrnimmt. Ein im Rahmen der Fachaufsicht gepflegter Austausch der Dienstrechtsabteilung mit der Beihilfestelle beim Regierungspräsidium Kassel ist in Anbetracht der zu klärenden Fragestellungen nicht ausreichend. Die Grundsatzfragen des Beihilferechts einschließlich fach-

aufsichtsrechtlicher Angelegenheiten sind nach Auffassung des Rechnungshofs bei der Softwareentwicklung zwingend zu berücksichtigen. Sie stellen das Fundament der automatisierten Beihilfebearbeitung dar.

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Innenministerium seine Empfehlung einer zeitnahen Festlegung der Prüfregeln aufgreifen will. Der Abschluss der vollständigen Migration der Akten bei der Zentralen Beihilfestelle sowie die Umsetzung des neuen BEIREFA-Verfahrens für alle Beihilfeberechtigten sollten jedoch nicht als Voraussetzung für die Festlegung der Prüfregeln angesehen werden. Die Prüfregeln sollten vielmehr baldmöglichst definiert werden. Nur dadurch können zusätzliche Aufwendungen für Programmierungen vermieden werden.

Darüber hinaus empfiehlt er dem Innenministerium, eine Strategie zu entwickeln, die den Zielkonflikt zwischen dem Fürsorgegedanken und den Einsparungspotenzialen löst. In diesem Zusammenhang sollte die Errichtung einer Clearingstelle geprüft werden.

6 Brandschutz – vielschichtig und unverzichtbar

Kapitel 03 19

Landkreise sind seit 2010, kreisfreie Städte und Sonderstatusstädte seit 1999 verpflichtet, dem zuständigen Regierungspräsidium Bedarfs- und Entwicklungspläne für den Brandschutz vorzulegen. Bis zu deren Vorlage vergingen teilweise mehrere Jahre. Einige Körperschaften hatten bis zum Ende der Prüfung noch nie einen Bedarfs- und Entwicklungsplan vorgelegt. Der Rechnungshof fordert die Regierungspräsidien auf, zukünftig ihrer Aufsichtsfunktion konsequent nachzukommen.

Die Regierungspräsidien überwachten die regelmäßige Durchführung von Gefahrenverhütungsschauen durch die kommunalen Körperschaften. Die Erfüllungsquote bewegte sich auf einem niedrigen Niveau zwischen 51 und 64 Prozent. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die kommunalen Körperschaften dieser gesetzlichen Verpflichtung vollständig nachzukommen haben.

Das Regierungspräsidium Kassel schuf die Stelle eines „Zukunfts- und Innovationsbeauftragten für die Feuerwehr“. Dies sollte Modellcharakter für alle Regierungspräsidien haben.

6.1 Ausgangslage

In Hessen bestehen sieben Berufsfeuerwehren in Frankfurt, Wiesbaden, Darmstadt, Kassel, Offenbach, Hanau und Gießen, 57 Werkfeuerwehren sowie 1.767 Freiwillige Feuerwehren. Der weit überwiegende Teil des Brandschutzes wird damit von ehrenamtlichen Einsatzkräften geleistet.

Die Gemeinden sind Aufgabenträger für den Brandschutz und die allgemeine Hilfe nach dem Hessischen Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz. Diese Aufgaben erfüllen sie als Selbstverwaltungsangelegenheiten. Sie haben die Feuerwehren so aufzustellen, dass diese zu jeder Zeit und an jedem Ort ihres Zuständigkeitsbereichs innerhalb von zehn Minuten nach der Alarmierung wirksame Hilfe einleiten können.

Auf Landesebene nehmen das Innenministerium sowie die Regierungspräsidien Aufgaben des Brandschutzes und der Allgemeinen Hilfe wahr. Zu deren

gesetzlichen Aufgaben zählt unter anderem, die Gemeinden und die Landkreise bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

6.2 Prüfungsergebnisse

6.2.1 Bedarfs- und Entwicklungspläne

Landkreise sind seit 2010, kreisfreie Städte und Sonderstatusstädte seit 1999 verpflichtet, Bedarfs- und Entwicklungspläne zu erarbeiten, fortzuschreiben und dem zuständigen Regierungspräsidium vorzulegen. Diese Pläne unterstützen die Aufstellung leistungsfähiger Feuerwehren. Sie bezwecken eine Bewertung der vorhandenen Gefährdungspotenziale und dienen dazu, Bedarfe festzustellen, Entwicklungen aufzuzeigen und die notwendigen überörtlichen Aufgaben und Ausstattungen festzulegen. Bis zu deren Vorlage vergingen teilweise mehrere Jahre. Bei Abschluss der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs hatten einige Körperschaften den Regierungspräsidien sogar noch nie einen Bedarfs- und Entwicklungsplan vorgelegt. Soweit es die Regierungspräsidien nicht vermochten, gegenüber diesen Körperschaften erfolgreich auf die Vorlage der Bedarfs- und Entwicklungspläne hinzuwirken, stehen sie vor der Aufgabe, insoweit das Mittel der kommunalaufsichtlichen Anweisung konsequent einzusetzen.

Der Rechnungshof hält den Verzicht auf kommunalaufsichtliche Maßnahmen für unangemessen. Er fordert die Regierungspräsidien deshalb auf, zukünftig ihrer Aufsichtsfunktion konsequent nachzukommen.

6.2.2 Gefahrenverhütungsschauen

Gefahrenverhütungsschauen (GVS) obliegen kommunalen Körperschaften in einem fünfjährigen Turnus und dienen der vorbeugenden Abwehr von Gefahren durch Brände, Explosionen oder andere Gefahr bringender Ereignisse. Der Gesetzgeber definiert den Begriff der GVS als die Überprüfung von baulichen Anlagen, die aufgrund ihrer Art, ihrer Nutzung, ihrer Lage oder ihres Zustandes im Schadensfall eine Gefährdung für eine größere Anzahl von Personen oder eine erhebliche Gefährdung für die natürlichen Lebensgrundlagen, für Sachwerte, für wertvolles Kulturgut oder eine erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit hervorrufen können.

Die Regierungspräsidien überwachten die regelmäßige Durchführung von GVS. Die im Regierungsbezirk Kassel gelegenen kommunalen Körperschaften erreichten lediglich eine durchschnittliche Erfüllungsquote von 51 Prozent. Im

Regierungsbezirk Gießen lag die Erfüllungsquote bei 64 Prozent, im Regierungsbezirk Darmstadt bei 63 Prozent.

Der Rechnungshof bittet das Innenministerium, über die Regierungspräsidien bei den kommunalen Körperschaften darauf hinzuwirken, dass diese ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Durchführung von GVS vollständig nachkommen.

6.2.3 Zukunfts- und Innovationsbeauftragter für die Feuerwehr

Das Regierungspräsidium Kassel schuf im Jahr 2019 die Stelle eines „Zukunfts- und Innovationsbeauftragten für die Feuerwehr“. Dieser unterstützt die ehrenamtlich organisierten Freiwilligen Feuerwehren unter anderem bei der Digitalisierung, beispielsweise dem Einsatz von Drohnen bei Waldbränden. Die vielseitigen Möglichkeiten neuer digitaler Technologien bieten große Chancen, stellen aber die Freiwilligen Feuerwehren vor zusätzliche Herausforderungen. Jene sollen mit der Stelle entlastet und gestärkt werden.

Der Rechnungshof begrüßt die Einrichtung eines Zukunfts- und Innovationsbeauftragten für die Feuerwehr und empfiehlt dem Innenministerium, dieses Modell auch in den anderen Regierungspräsidien umzusetzen.

6.2.4 Brandschutzaufsichtsdienst beim Regierungspräsidium Darmstadt personell unterbesetzt

Der Brandschutzaufsichtsdienst unterstützt und berät die Technische Einsatzleitung und die Gesamteinsatzleitung. Gegebenenfalls übernimmt er die Technische Einsatzleitung. Zudem übt er bei Schadensereignissen die Aufsicht über die Werkfeuerwehren aus. Beim Regierungspräsidium Darmstadt stand hierfür seit März 2017 nur ein einziger Beamter zur Verfügung. Deshalb musste bei dessen Ausfall der Brandschutzaufsichtsdienst vor Ort durch das Innenministerium wahrgenommen werden. Die Behördenleitung des Regierungspräsidiums Darmstadt hatte es versäumt, hier rechtzeitig Personalmaßnahmen zu ergreifen.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Brandschutzaufsichtsdienst an allen Standorten personell angemessen besetzt wird.

6.2.5 Keine gesetzlichen Regelungen zur Abgeltung von Rufbereitschaften

Die Zeiten der Rufbereitschaft für den Brandschutzaufsichtsdienst wurden bei keinem Regierungspräsidium ausgeglichen.

Das Innenministerium ist die für das Beamtenrecht zuständige oberste Landesbehörde. Deshalb bittet der Rechnungshof das Innenministerium als zuständige oberste Landesbehörde, bezüglich der bislang gesetzlich unregelmelten Rechtsfrage nach der Abgeltung von Zeiten der Rufbereitschaft die Initiative zu ergreifen und eine Regelung in die Wege zu leiten.

6.2.6 Anerkennungsprämie

Seit dem 1. Januar 2011 verlieh das Innenministerium eine Anerkennungsprämie in Form einer Aufwandsentschädigung an ehrenamtliche Feuerwehrangehörige. Die Bearbeitung der Anträge oblag den Regierungspräsidien für die Gemeinden, die in ihrem jeweiligen Regierungsbezirk gelegen sind. Hierbei kam es zu Doppelzahlungen an Prämienempfänger, die nur durch Revisionsprüfungen erkannt wurden. Die Doppelzahlungen wurden vom jeweiligen Regierungspräsidium zurückgefordert, aber die Prozesse zur Vermeidung zukünftiger Doppelzahlungen nicht angepasst.

Der Rechnungshof fordert das Innenministerium auf, dafür Sorge zu tragen, dass es zukünftig nicht mehr zu Doppelzahlungen kommt.

6.3 Stellungnahme des Ministeriums

6.3.1 Bedarfs- und Entwicklungspläne

Das Innenministerium sagte zu, gegenüber den Regierungspräsidien auf eine Intensivierung ihrer Aufsichtsfunktion hinzuwirken und überdies auch die Landkreise stärker in die Pflicht zu nehmen.

6.3.2 Gefahrenverhütungsschauen

Das Innenministerium versicherte, dass die für die Aufsicht über die Durchführung der Gefahrenverhütungsschauen zuständigen Regierungspräsidien angewiesen worden seien, die zuständigen kommunalen Brandschutzdienststellen

umgehend auf ihre gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung der GVS hinzuweisen. Über alle anstehenden GVS sollten die Regierungspräsidien unterrichtet werden, um ihnen eine Teilnahme zu ermöglichen.

6.3.3 Zukunfts- und Innovationsbeauftragter für die Feuerwehr

Das Innenministerium unterstützt die Einrichtung eines „Zukunfts- und Innovationsbeauftragten für die Feuerwehr“. Dieser soll zudem als Ehrenamtsberater tätig sein.

6.3.4 Brandschutzaufsichtsdienst beim Regierungspräsidium Darmstadt personell unterbesetzt

Das Innenministerium teilte mit, dass es das Regierungspräsidium Darmstadt aufgefordert habe, planbare Personalabgänge künftig frühzeitig in seine Personalentwicklungsplanungen einzubeziehen. Die Stelle solle im April 2021 neu besetzt werden.

6.3.5 Keine gesetzlichen Regelungen zur Abgeltung von Rufbereitschaften

Das Innenministerium bestätigte, dass es bislang keine gesetzlichen Regelungen für die Abgeltung von Rufbereitschaften gäbe. Es sei beabsichtigt, bei den anstehenden Änderungen des Hessischen Beamtengesetzes und des Hessischen Besoldungsgesetzes Ermächtigungsgrundlagen zu schaffen. Dazu werde derzeit ein Gesetzentwurf der Landesregierung vorbereitet.

6.3.6 Anerkennungsprämie

Das Innenministerium teilte mit, dass die Regierungspräsidien aufgrund der Prüfungsmittelung inzwischen Plausibilitätsprüfungen entwickelt hätten, um weitere Doppelzahlungen auszuschließen.

6.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Stellungnahme des Innenministeriums. In Bezug auf die Doppelzahlungen weist er daraufhin, dass die Plausibilitätsprüfung lediglich im Regierungspräsidium Kassel durchgeführt wird.

Im Übrigen geht er davon aus, dass die erkannten Schwachstellen und Mängel zügig bearbeitet und abgestellt werden. Dies erscheint notwendig, um das umfangreiche bürgerschaftliche Engagement angemessen zu unterstützen und die Risiken in der Gefahrenabwehr zu minimieren.

7 Wachpolizei mit Perspektive?

Kapitel 03 81

Für das Land ist der finanzielle Vorteil, den die Einführung der Wachpolizei gegenüber dem Polizeivollzugsdienst bieten sollte, entfallen. Hinzu tritt, dass Wachpolizistinnen und -polizisten im Gegensatz zu Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten nur sehr eingeschränkt einsetzbar sind. Das Innenministerium steht deshalb vor der Aufgabe, dieses System zu hinterfragen. In diesem Zusammenhang regt der Rechnungshof an, als Ersatz für die Wachpolizei die Wiedereinführung des mittleren Polizeivollzugsdienstes zu prüfen.

7.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hat die Wachpolizei geprüft. Örtliche Erhebungen fanden – mit Unterbrechungen – von März 2019 bis Januar 2020 bei den Polizeipräsidien Frankfurt am Main, Mittel-, Nord- und Osthessen statt.

Die Wachpolizei war im Jahr 2000 bei einzelnen Polizeipräsidien zunächst als Pilotprojekt eingeführt worden und ist heute bei allen Polizeipräsidien im Einsatz. Ziel war und ist die Entlastung des Polizeivollzugsdienstes. Im Landeshaushaltsplan 2020 waren für die Wachpolizei insgesamt 762 Stellen etatisiert, dem standen 14.330 Stellen für den Polizeivollzugsdienst gegenüber. Angehörige der Wachpolizei sind Tarifbeschäftigte des Landes und stehen damit in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis. Die Ausbildung mit theoretischen und praktischen Inhalten dauert 18 Wochen.

7.2 Prüfungsergebnisse

Bei Einführung der Wachpolizei bestand für das Land ein Kostenvorteil gegenüber dem Polizeivollzugsdienst. Mit der gehaltsmäßigen Aufwertung der Stellen für die Wachpolizei im Jahr 2015 ist dieser Kostenvorteil jedoch entfallen. Hinzu tritt, dass den Angehörigen der Wachpolizei entsprechend ihrer Ausbildung nur in einem sehr eingeschränkten Umfang Aufgaben übertragen sind.

Während Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte über umfassende präventive und repressive Kompetenzen zur Gefahrenabwehr verfügen, obliegen den An-

gehören der Wachpolizei nur bestimmte Aufgaben, insbesondere auf den Gebieten der Gewahrsamsnahme, des Objektschutzes und der Verkehrsüberwachung.

Überdies ist ihr Einsatz außerhalb Hessens problematisch. Angehörige der Wachpolizei dürfen im Zuständigkeitsbereich eines anderen Landes nur tätig werden, wenn das jeweilige Landesrecht – wie gegenwärtig in Berlin und Thüringen – dies gestattet.

Vor diesem Hintergrund schlossen Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein einen Staatsvertrag, dem der Landtag am 28. Mai 2020 zustimmte. Der Staatsvertrag gestattet Tarifbeschäftigten der Vertragspartner – und damit den Angehörigen der Wachpolizei –, Amtshandlungen bei aufenthaltsbeendenden Maßnahmen, z. B. bei Abschiebetransporten zu Flughäfen, auf dem Hoheitsgebiet anderer Vertragspartner vorzunehmen. Er enthält keine Regelungen zur Mitwirkung von Wachpolizistinnen und -polizisten an polizeilichen Gefangenentransporten außerhalb Hessens.

Darüber hinaus zeigte die Prüfung der Altersstruktur: Bis zum Jahr 2040 werden beim Polizeipräsidium Frankfurt am Main gut ein Viertel der in 2019 aktiven Wachpolizistinnen und -polizisten aus dem Arbeitsverhältnis ausscheiden, bei den Polizeipräsidien Nord- und Osthessen mehr als die Hälfte und beim Polizeipräsidium Mittelhessen knapp die Hälfte.

Im Jahr 2019 lag das Durchschnittsalter der Wachpolizistinnen und -polizisten bei 46 Jahren. Die Verjüngung des Personalkörpers war erschwert, weil keine regelmäßigen Einstellungstermine bestanden. Ob der mit dem Landeshaushalt 2020 begonnene Stellenaufbau zu einer wesentlichen Absenkung des Durchschnittsalters führen wird, bleibt abzuwarten.

7.3 Bewertung

Nur sehr begrenzt verwendungsfähige Wachpolizistinnen und -polizisten binden damit in fast gleichem Umfang Haushaltsmittel wie Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte, die für alle polizeilichen Aufgaben und über Ländergrenzen hinweg einsetzbar sind. Schon deshalb bezweifelt der Rechnungshof die Wirtschaftlichkeit des bestehenden Systems.

Das Innenministerium steht deshalb vor der Aufgabe, dieses System zu hinterfragen. Obgleich es sich um eine politische Entscheidung handelt, führt die aufgezeigte Problematik auch zu der grundsätzlichen Frage, ob die Wiedereinführung des mittleren Polizeivollzugsdienstes in Betracht zu ziehen ist. Hierfür spricht auch, dass damit ein größerer Bewerberkreis angesprochen würde, als dies bislang der Fall ist. Das Problem der derzeitigen Altersstruktur der Wachpolizei könnte dadurch ebenfalls entfallen. Zudem würde der Polizeivollzugsdienst in die Breite der Gesellschaft hinein geöffnet. Schließlich verfügt die überwiegende Zahl der Länder über einen mittleren Polizeivollzugsdienst.

Der Rechnungshof nimmt deshalb seine Prüfung zum Anlass, eine grundlegende Diskussion und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Wiedereinführung des mittleren Polizeivollzugsdienstes anzuregen.

Bei Beibehaltung der Wachpolizei wäre im Hinblick auf länderübergreifende Einsätze eine Rechtsgrundlage zu schaffen, z. B. in Gestalt eines weiteren Staatsvertrages. Bereits bestehende und noch zu treffende staatsvertragliche Vereinbarungen sollten zudem auf weitere Länder ausgedehnt bzw. mit weiteren Ländern getroffen werden.

Zur Überwindung der problematischen Altersstruktur empfiehlt der Rechnungshof dem Innenministerium, gemeinsam mit den Polizeipräsidiien Lösungen – wie beispielsweise regelmäßige Einstellungstermine – zu entwickeln.

7.4 Stellungnahme des Ministeriums

Beim Vergleich von Wachpolizei und Polizeivollzugsdienst stimmte das Innenministerium der Würdigung des Rechnungshofs zu, dass mit der gehaltsmäßigen Aufwertung der Stellen für die Wachpolizei seit 2015 der ursprüngliche finanzielle Vorteil für das Land entfallen sei. Das Innenministerium erklärte, die bisherigen Erfahrungen bestätigten die Erwartungen an die Wachpolizei. Sie sei bei den Polizeipräsidiien etabliert und deren Einsatz habe sich bewährt. Ausbildung und Qualifikation der Angehörigen der Wachpolizei ermöglichten eine erhebliche Entlastung des Polizeivollzugsdienstes. Hessen habe seit Jahren die zweigeteilte Laufbahn für den Polizeivollzugsdienst – gehobener und höherer Dienst – umgesetzt. Die Wiedereinführung des mittleren Polizeivollzugsdienstes

tes sei derzeit nicht beabsichtigt. Das Innenministerium erklärte, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, um Maßnahmen zu einer Attraktivitätssteigerung der Wachpolizei zu entwickeln.

Zur Frage der länderübergreifenden Einsätze führte das Innenministerium aus, Bayern habe seinen Beitritt zum Staatsvertrag, der Angehörigen der Wachpolizei Amtshandlungen bei aufenthaltsbeendenden Maßnahmen über die Landesgrenze hinweg gestatte, signalisiert. Der Beitritt weiterer Länder könne sukzessive erfolgen.

Es sei beabsichtigt, eine Änderung der Polizeigesetze in den übrigen Ländern zu erreichen, um ein hoheitliches Tätigwerden auch von Wachpolizistinnen und -polizisten über Ländergrenzen hinweg zu ermöglichen.

Das Innenministerium bestätigte, dass die Ausführungen des Rechnungshofs zur Altersstruktur nachvollziehbar seien. Durch kürzlich stattgefundene Einstellungen jüngerer Beschäftigter sei bei zwei Polizeipräsidien der Altersdurchschnitt gesunken. Der Themenkomplex werde in die Dienstbesprechungen mit den Polizeipräsidien einbezogen. Zudem seien ab dem Jahr 2020 zwei feste Einstellungstermine für die Wachpolizei im Jahr vorgesehen (1.4. und 1.10.).

Auch zukünftig sei beabsichtigt, rechtzeitig eine Entscheidung in den Behördenleiterbesprechungen (Stellenvergabe-/verteilung) herbeizuführen, um den Einstellungsbehörden eine ausreichende Bearbeitungszeit (mind. 5 bis 6 Monate) für das Einstellungsverfahren zur Verfügung zu stellen.

7.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur Steigerung der Attraktivität der Wachpolizei. Gleichwohl hält er an seiner Empfehlung fest und regt an, seine Prüfung der Wachpolizei zum Anlass zu nehmen, eine grundlegende Diskussion zur Wiedereinführung des mittleren Polizeivollzugsdienstes zu führen und diese durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu begleiten.

Einzelplan 04:

Hessisches Kultusministerium

8 Neuorganisation der Technologiefortbildung erforderlich

Kapitel 04 59, Buchungskreis 2300 Schulen

Die Hessische Landesstelle für Technologiefortbildung – Dr.-Frank-Niethammer-Institut (HLfT) ist seit 1. Januar 2011 neben der Fortbildung von Fach- und Führungskräften im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit auch für die Organisation und Durchführung der Fortbildung hessischer Lehrkräfte an beruflichen Schulen im Technologiebereich zuständig. Die HLfT ist unabhängig von der für die sonstige Lehrerfortbildung zuständigen Lehrkräfteakademie (LA) tätig.

Im Programmzeitraum 2015 bis 2018 kamen 29 Prozent der Fortbildungsangebote aufgrund mangelnder Nachfrage nicht zustande. In einzelnen Fortbildungsbereichen lag die Ausfallquote bei 35 bis 43 Prozent. Der Rechnungshof empfiehlt, die Fortbildungsangebote der HLfT auch für die Lehrkräfte allgemeinbildender Schulen zu öffnen. Des Weiteren regt der Rechnungshof an, die Lehrerfortbildung im Technologiebereich von der HLfT auf die LA zu verlagern, um Personal, Mittel und Know-how dort zu bündeln und ein bedarfsgerechtes Fortbildungsangebot für Lehrkräfte aller Schulformen unter fachlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten sicherzustellen.

Das Kultusministerium beabsichtigt, den Empfehlungen des Rechnungshofs weitestgehend zu folgen.

8.1 Ausgangslage

Die Landesstelle Hessen für gewerbliche Berufsförderung in Entwicklungsländern war bis Ende 2010 für die Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern zuständig. Mit Wirkung vom 1. Januar 2011 übertrug ihr das Kultusministerium außerdem die Organisation der Fortbildung von Lehrkräften an beruflichen Schulen im Technologiebereich und benannte sie in HLfT um. Die übertragenen Fortbildungsmaßnahmen betreffen die Bereiche IT-Systeme, Anwendersysteme, Elektrotechnik, Mechatronik, Umwelttechnik, Druck-

und Medientechnik, Bildungs- und Qualitätsmanagement sowie Wirtschaft und Verwaltung.

Die HLfT ist eine eigene Dienststelle und dem Kultusministerium unmittelbar nachgeordnet. Sie ist als Abteilung organisatorisch an das Bildungszentrum Berufliche Schulen Groß-Gerau angegliedert und arbeitet unabhängig von der für die übrige Lehrkräfteaus- und -fortbildung zuständigen LA.

8.2 Prüfungsergebnisse

8.2.1 Inanspruchnahme der Fortbildungsangebote

An die HLfT abgeordnete Lehrkräfte ermittelten den Fortbildungsbedarf für Lehrkräfte an beruflichen Schulen im Technologiebereich und erstellten daraufhin eine Jahresplanung. Kenntnisse aus der Programmplanung der Vorjahre, eigene praktische Erfahrungen sowie Hinweise von anderen Lehrkräften wurden bei der Planung einbezogen. Im Programmzeitraum 2015 bis 2018 bot die HLfT insgesamt 553 Fortbildungen an, davon kamen 162 Veranstaltungen wegen mangelnder Nachfrage nicht zustande. Das entspricht einer Ausfallquote von rund 29 Prozent. In den Fortbildungsbereichen Wirtschaft und Verwaltung, Elektrotechnik, Mechatronik sowie Umwelttechnik lag die Ausfallquote sogar zwischen 35 und 43 Prozent. Ein Fortbildungsprogramm zu planen, das in erheblichem Umfang mangels Nachfrage nicht ausgeführt werden kann, ist unwirtschaftlich. Der Rechnungshof regt an, die Art und Weise der Bedarfsanalyse für Fortbildungsveranstaltungen zu hinterfragen und zu optimieren.

Die Fortbildungsangebote der Bereiche Elektrotechnik, Mechatronik und Umwelttechnik richteten sich nach Einschätzung des Rechnungshofs aufgrund ihrer Spezialität ausschließlich an Berufsschullehrkräfte. Dagegen waren nach Auswertung des Rechnungshofs rund 41 Prozent der anderen Angebote auch für Lehrkräfte und IT-Beauftragte an allgemeinbildenden Schulen interessant, unter anderem weil Medienbildung vor allem im digitalen Bereich immer größere Bedeutung erlangt.

Wie sich die Angebote der HLfT auf die Fortbildungsbereiche verteilen, die für alle Lehrkräfte interessant sein können, ist der nachfolgenden Aufstellung zu entnehmen.

Tabelle 8-1: Fortbildungsbereiche, die für alle Lehrkräfte interessant sind

Fortbildungsbereiche	Anteile (interessant für alle Lehrkräfte)
Bildungs- und Qualitätsmanagement	78%
Wirtschaft und Verwaltung	37%
Anwendersysteme	29%
IT-Systeme	28%
Druck- und Medientechnik	21%

Der Rechnungshof empfiehlt, die Fortbildungsveranstaltungen der HLfT für alle Lehrkräfte zu öffnen. So könnte die Nachfrage nach den angebotenen Fortbildungsveranstaltungen erhöht, die Ausfallquote verringert und ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz sichergestellt werden. Außerdem ließe sich dadurch auch der erhöhte Fortbildungsbedarf der Lehrkräfte allgemeinbildender Schulen in diesem Bereich besser decken.

8.2.2 Inhouse-Veranstaltungen

Die HLfT führte über das Programmangebot hinaus 50 sogenannte Inhouse-Veranstaltungen mit Kosten in Höhe von über 40.000 Euro auf besondere Anfrage einzelner Schulen vor Ort durch. Der Teilnehmerkreis wurde meist von der jeweiligen Schule gestellt.

Die Inhouse-Veranstaltungen betrafen alle Fortbildungsbereiche der HLfT mit Ausnahme der Umwelttechnik. In den Bereichen Bildungs- und Qualitätsmanagement, IT-Systeme und Anwendersysteme wurden Fortbildungen verstärkt in dieser Form durchgeführt. Alle geplanten Inhouse-Veranstaltungen fanden statt. An 80 Prozent dieser Veranstaltungen nahmen mehr als 10 Personen teil.

Da Inhouse-Veranstaltungen stark nachgefragt wurden, die Teilnehmerzahlen ausreichend waren und die Durchführungsquote bei 100 Prozent lag, empfiehlt der Rechnungshof, diese Veranstaltungen in das Fortbildungsprogramm der HLfT aufzunehmen. Dies könnte die bedarfsgerechte Fortbildung der Schulen verbessern und zu einem wirtschaftlicheren Ressourceneinsatz bei der HLfT führen.

8.2.3 Neuorganisation

Vor 2011 war die IT-Akademie Hessen Berufliche Bildung – Dr.-Frank-Niethammer-Stiftung für die Technologiefortbildung im beruflichen Bereich zuständig. Als die Stiftung wegen finanzieller Unterdeckung aufgelöst werden musste, übertrug das Kultusministerium diese Aufgabe nicht dem in der Lehrerfortbildung tätigen Amt für Lehrerbildung, sondern der HLfT aus Sorge, die Technologiefortbildung könnte sonst von der betrieblichen Realität abgekoppelt werden. Die HLfT gewährleistete den betrieblichen Bezug der Technologiefortbildung insbesondere durch abgeordnete Lehrkräfte beruflicher Schulen. Mit dieser Entscheidung verzichtete das Kultusministerium darauf, Synergien zu nutzen, die bei der zentralen Planung und Organisation aller Fortbildungsangebote für die Lehrkräfte des Landes entstehen können.

Seit 2014 ist die LA für die Lehrerbildung in Hessen zuständig. Aus Sicht des Rechnungshofs kommt ihr bei der Fortbildung eine besondere Bedeutung zu, da sie auch Ausbildungsbehörde im pädagogischen Vorbereitungsdienst ist, Fortbildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen für Lehrkräfte durchführt und Lehrkräfte für Beratungs- und Fortbildungstätigkeiten sowie für besondere Vorhaben der Schulentwicklung qualifiziert. Zudem entwickelt sie Vorgaben für die Gestaltung der regionalen Lehrerfortbildung der Staatlichen Schulämter.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Technologiefortbildung im beruflichen Bereich an die LA zu verlagern, um Personal, Mittel und Know-how dort zu bündeln und ein bedarfsgerechtes Fortbildungsangebot für Lehrkräfte aller Schulformen unter fachlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten sicherzustellen. Durch eine Abordnung von Lehrkräften beruflicher Schulen an die LA könnte der betriebliche Bezug der Technologiefortbildung auch dort gewährleistet werden. Durch diese Verlagerung bliebe der HLfT nur die Aufgabe der Fortbildung von Fach- und Führungskräften im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Für diesen kleineren Zuständigkeitsbereich der HLfT erneuert der Rechnungshof seine Empfehlung aus den Bemerkungen 2016, zu prüfen, ob die damit verfolgten Ziele in einer anderen Weise effektiver und effizienter erreicht werden können.

8.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Kultusministerium teilt mit, das Fortbildungsangebot der HLfT sei gemäß derzeit geltendem Erlass für den Technologiebereich beruflicher Schulen sowie für betriebliche Ausbilderinnen und Ausbilder bestimmt. Die ursprünglich relativ

einfach und gut nachvollziehbare Trennung zwischen den Fortbildungsangeboten zu allgemeinbildenden Fächern, die von der LA angeboten würden, und den spezifischen Angeboten der HLfT im Technologiebereich, die nur für berufliche Schulen von Interesse seien, sei durch die Entwicklung der letzten Jahre mehr und mehr aufgeweicht worden. Spätestens seit Beginn der Corona-Pandemie gebe es aus allen Schulen eine große Nachfrage nach Fortbildungen zum praktischen Umgang mit digitalen Hilfsmitteln und deren pädagogisch sinnvollem Einsatz. Dies betreffe die Themenbereiche Anwendungssysteme sowie Bildungs- und Qualitätsmanagement der HLfT. Deshalb sei beabsichtigt, die Zielgruppe dieser anwendungsbezogenen Fortbildungsangebote der HLfT um die Lehrkräfte allgemeinbildender Schulen zu erweitern und dadurch auch die Ausfallquote der Veranstaltungen zu reduzieren. Bei den technikorientierten Angeboten der HLfT bestehe das strukturelle Problem, dass die Zielgruppe insgesamt sehr klein sei, da es sich vielfach um hochspezialisierte Ausbildungsgänge handele, die nur an wenigen Schulen in Hessen von relativ wenigen Lehrkräften unterrichtet würden. Hier werde die HLfT verstärkt auf eine länderübergreifende Kooperation setzen, um die Ausfallquote der Veranstaltungen zu senken.

Des Weiteren sei geplant, dass die HLfT ihr Angebot an Inhouse-Veranstaltungen weiterführe und ausweite. Einschränkend sei anzumerken, dass diese Veranstaltungen zwar im Bereich der Anwendung von Technik sehr gut funktionierten, weil sie häufig größere Teile des Kollegiums einer Schule betrafen. Dagegen könnten sie im Bereich hochspezialisierter Technikfortbildungen nicht eingesetzt werden, da sich dieses Angebot nur an sehr wenige Lehrer pro Schule richte.

Zur Verlagerung der Technologiefortbildung im beruflichen Bereich an die LA erklärt das Kultusministerium, es folge den Überlegungen des Rechnungshofs vollumfänglich. Hierzu hätten bereits vorbereitende Gespräche sowohl mit der HLfT als auch mit der LA stattgefunden. Ab September 2021 solle der bereits begonnene Prozess der Verlagerung weitergeführt und auf Basis der erfolgten Vorabsprachen zügig abgeschlossen werden.

8.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Kultusministeriums, den vorgeschlagenen Empfehlungen weitestgehend zu folgen. Zu seiner Bitte um Prüfung, ob die Ziele des an der HLfT verbleibenden Bereichs der Fortbildung von

Fach- und Führungskräften im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit in einer anderen Art und Weise effektiver und effizienter erreicht werden können, hat sich das Kultusministerium nicht geäußert.

9 Nachgehakt – Elternzeit bei Lehrkräften

Kapitel 04 59

Der Rechnungshof überprüfte, ob das Kultusministerium Empfehlungen aus den Bemerkungen 2013 umgesetzt hat. Insbesondere sollte festgestellt werden, welche Maßnahmen es ergriffen hat, um rechtsmissbräuchliche Inanspruchnahmen von Elternzeit zu vermeiden.

Die Kontrollprüfung hat ergeben, dass eine Handlungsanweisung und einheitliche Vordrucke noch immer fehlen. Die Empfehlung, eine Regelung in einer Rechtsverordnung zu treffen, wurde nicht umgesetzt.

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Kultusministerium nunmehr Handlungsanweisungen und landesweit einheitliche Vordrucke schaffen will. Er erwartet, dass die zugesagten Maßnahmen kurzfristig umgesetzt werden. Zudem bekräftigt er seine Empfehlung, überdies eine Rechtsvorschrift in Anlehnung an die Regelungen anderer Länder zu schaffen oder baldmöglichst eine Lösung im Erlasswege zu bewirken.

9.1 Ausgangslage

Das Aussparen der Ferienzeit bei der Festlegung des Zeitraumes für die Elternzeit kann nach der Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs gegen Treu und Glauben (§ 242 BGB analog) verstoßen.⁵⁰

Der Rechnungshof hatte im Jahr 2013 eine Orientierungsprüfung durchgeführt. Dabei sollte u. a. festgestellt werden, ob und ggf. inwieweit von beamteten Lehrkräften bezügewirksam

- Unterbrechungen der Elternzeit beansprucht werden, die überwiegend auf die Schulferien oder die unterrichtsfreie Zeit entfallen,
- bei der Wahl von Beginn und Ende der Elternzeit Schulferien oder unterrichtsfreie Zeiten ausgespart werden.

⁵⁰ Beschluss vom 12. Februar 2008 (Az. 1 UZ 1303/07) mit weiteren Nachweisen (vgl. Bay. VGH, Urteil vom 18. Oktober 2005 – 3 BV 02.1403 – juris: OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15. November 2006 – 6 A 1127/05 – ZBR 2007, 318 f.; Plog/Wiedow/Lemhöfer, Stand: Dezember 2007, § 80 BBG, Rdnr. 11a).

Hintergrund waren Überlegungen des Rechnungshofs, dass das Aussparen von unterrichtsfreien Zeiten möglicherweise zu einem vollen Anspruch auf Bezahlung geführt hat, ohne dass diesem die Absicht oder die Möglichkeit der Lehrkraft zur Dienstleistung gegenüberstand.

Der Rechnungshof hatte u. a. festgestellt, dass die Staatlichen Schulämter bei der Elternzeitgewährung kein einheitliches Verfahren angewendet hatten.

Mit der Kontrollprüfung sollte untersucht werden, inwieweit das Kultusministerium und die Verwaltung die notwendigen Folgerungen aus den Bemerkungen 2013 des Rechnungshofs gezogen haben.⁵¹

9.2 Prüfungsergebnisse

9.2.1 Handlungsanweisung und einheitliche Vordrucke

Das Kultusministerium hatte zugesagt, eine Handlungsanweisung und einheitliche Vordrucke zur Gewährung von Elternzeit bei Lehrkräften im Schuldienst zu erstellen. Eine Handlungsanweisung und einheitliche Vordrucke lagen nicht vor.

Der Rechnungshof erwartet, dass die zugesagten Maßnahmen kurzfristig umgesetzt werden.

9.2.2 Schaffen einer Regelung in der Mutterschutz- und Elternzeitverordnung

Die vom Rechnungshof empfohlene Regelung in der Mutterschutz- und Elternzeitverordnung, die ein Aussparen bei der Wahl von Beginn und Ende der Elternzeit von Schulferien oder unterrichtsfreien Zeiten untersagt, wurde bisher nicht geschaffen. Auch fehlte ein Erlass, den das Kultusministerium noch während der parlamentarischen Beratungen des Bemerkungsbeitrags im Jahr 2014 in Aussicht gestellt hatte.

Der Rechnungshof erneuert seine Empfehlung, wie in Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Saarland oder Schleswig-Holstein eine entsprechende Regelung in einer Rechtsverordnung festzulegen.

⁵¹ Vgl. Hessischer Landtag, Drucksache 19/370, Beitrag Nr. 15, S. 223 ff.

9.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Kultusministerium weist darauf hin, dass es neben der fortlaufenden Sensibilisierung der zuständigen Entscheider in den Staatlichen Schulämtern insbesondere eine landesweit einheitlich geltende Handlungsanweisung nebst landesweit einheitlicher Antragsformulare vorgeben werde.

Es meint, dass eine Rechtsvorschrift das Aussparen von Schulferien bei der Wahl von Beginn und Ende der Elternzeit nicht generell-abstrakt ausschließen könne. Das sei bei einer etwaigen hessischen Regelung zu beachten. Nach Einschätzung des Fachreferats im Kultusministerium dürften Überlegungen der bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit auch auf eine etwaige hessische Rechtsvorschrift wie beispielsweise die Mutterschutz- und Elternzeitverordnung zu übertragen sein. Das Verwaltungsgericht München habe rechtskräftig entschieden, dass die Regelung in § 13 Abs. 2 der Verordnung über den Urlaub der bayerischen Beamten und Richter (UrlV) im Kontext von Sinn und Zweck auszulegen sei.⁵² Nach der Vorschrift sind bei Beamten im Schul- und Hochschuldienst Unterbrechungen der Elternzeit, die überwiegend auf die Schulferien oder die unterrichtsfreie Zeit entfallen, nicht zulässig. Bei der Wahl von Beginn und Ende der Elternzeit dürfen Schulferien oder die unterrichtsfreie Zeit nicht ausgespart werden. Die Regelung des § 13 Abs. 2 Satz 2 UrlV sei dahingehend auszulegen, dass der Begriff des unzulässigen „Aussparens“ von Schulferien oder vorlesungsfreier Zeit ein voluntatives, zielgerichtetes Element beinhaltet.⁵³ Das bedeutet, dass sich der Beamte oder die Beamtin zielgerichtet Zeitvorteile verschaffen will, ohne dass dies durch sachliche Gründe gerechtfertigt ist. Der Sinn und Zweck der Regelung bestehe darin, einen Rechtsmissbrauch durch im Schul- oder Hochschuldienst stehende Beamte zu verhindern. Es sei dabei eine Gesamtschau der Umstände vorzunehmen. Deshalb sei bei einer sachlich begründeten Motivation sogar das Aussparen von Schulferien kein entsprechendes rechtmisbräuchliches Verhalten, so das Gericht.

⁵² Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 23. Januar 2018, Az.: M 5 K 17.201.

⁵³ § 13 UrlV war gültig bis 31. Dezember 2017 und ist außer Kraft getreten. Aktuell bestimmt § 24 Abs. 2 S. 2 der Bayerischen Urlaubs- und Mutterschutzverordnung (UrlMV) vom 28. November 2017 (GVBl. S. 543) wortgleich: „Bei der Wahl von Beginn und Ende der Elternzeit dürfen die Schulferien oder die vorlesungsfreie Zeit nicht ausgespart werden.“

Entsprechendes gelte im Rahmen eines Erst-recht-Schlusses für den Fall einer bloßen Regelung im Erlasswege. Das heißt, auch ein Erlass könnte das Aussparen bezüglich der Wahl von Beginn und Ende der Elternzeit sowie der Schulferien aus den o. g. Gründen nicht generell bzw. für alle Fälle „untersagen“, eben weil es nach Auffassung des Gerichts auch dann beim Erfordernis der einzelfallbezogenen Bewertung der – die Ferien aussparenden – Motivation bliebe.

9.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Kultusministerium nunmehr den Empfehlungen betreffend die Handlungsanweisungen und landesweit einheitlichen Vordrucke folgen will. Er behält sich vor, die Umsetzung zu überprüfen.

Er bekräftigt seine Empfehlung, überdies eine Rechtsvorschrift in Anlehnung an die Regelungen der o. g. Länder zu schaffen oder baldmöglichst eine Lösung im Erlasswege zu bewirken. Er stimmt mit dem Kultusministerium überein, dass die Ausführungen des Verwaltungsgerichts München auch bei einer hessischen Regelung zu beachten wären. Zugleich weist er auf Folgendes hin: Das Verwaltungsgericht hat nicht die Rechtmäßigkeit der bayerischen Regelung in Zweifel gezogen, sondern sich vielmehr zur Auslegung der Regelung geäußert. Es hat darauf hingewiesen, dass im entschiedenen Fall bei einer Gesamtschau der Umstände eine atypische Fallgestaltung vorliege, aufgrund der ausnahmsweise kein „Aussparen“ der Schulferien anzunehmen sei. Das entspreche auch dem Sinn und Zweck der bayerischen Regelung, einen Rechtsmissbrauch durch im Schul- oder Hochschuldienst stehende Beamte zu verhindern. Bei einer sachlich begründeten Motivation – so das Verwaltungsgericht – sei kein entsprechendes rechtsmissbräuchliches Verhalten gegeben. Der Rechnungshof stellt deshalb fest, dass die vom Kultusministerium herangezogene Rechtsprechung seiner Empfehlung nicht entgegensteht: Eine Regelung zu schaffen, mit der die Verwaltung über eine Rechtsgrundlage verfügt, die eine rechtsmissbräuchliche Gestaltung der Elternzeit von Lehrkräften wirksam verhindert.

Einzelplan 05:

Hessisches Ministerium der Justiz

10 Justizfachverfahren – Projektmanagement in der Krise

Kapitel 05 04, 05 80

Die Einführung des eJustice-Programms in der hessischen Justiz ist hinsichtlich Zeit und Kosten weit außer Plan. Die Laufzeit hat sich von sechs Jahren auf nunmehr elf Jahre fast verdoppelt und die geplanten Kosten sind von 37 Mio. Euro (2015) um 354 Prozent auf 168 Mio. Euro (2019) gestiegen.

Die Gründe für diesen Projektverlauf sind vielschichtig. So gab es zu Beginn des eJustice-Programms im Jahr 2014 keine umfassende koordinierte Anforderungsanalyse der tatsächlichen Bedarfe der Gerichte. Dadurch konnten die bisherigen Programmbausteine nicht unmittelbar in der Justiz eingesetzt werden, was wiederum zu ergänzendem Zeit- und Personalaufwand führte. Es mangelt bislang an einer vernetzten Zeit-, Kosten- und Meilensteinplanung. Bereits in der ersten Kostenschätzung wurden wesentliche Kostentreiber wie Personalaufwand und Baumaßnahmen nicht berücksichtigt. Um den Programmserfolg nicht zu gefährden, sind grundlegende Änderungen in der Projektplanung, Projektsteuerung, Berichterstattung und in den Entscheidungsstrukturen erforderlich.

10.1 Ausgangslage

Die eJustice-Gesetze des Bundes⁵⁴ sehen die verbindliche Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs ab 2018 und die verbindliche Verpflichtung zur Einführung der E-Akte für 2026 vor. Seit der gesetzlichen Verpflichtung können u. a. Schriftsätze, deren Anlagen, schriftlich einzureichende Anträge und Erklärungen der Parteien von den Rechtsanwälten als elektronisches Dokument bei Gericht eingereicht werden.

⁵⁴ Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten (2013) sowie Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs (2017).

Hessen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen schlossen sich 2013 zum Entwicklungs- und Pflegeverbund „e²“ zusammen, um gemeinsam den elektronischen Rechtsverkehr und die elektronische Akte einzuführen.

Das Justizministerium hat 2014 begonnen, das eJustice-Programm umzusetzen, um die gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen.

10.2 Prüfungsergebnisse

10.2.1 Versäumnisse zu Programmbeginn

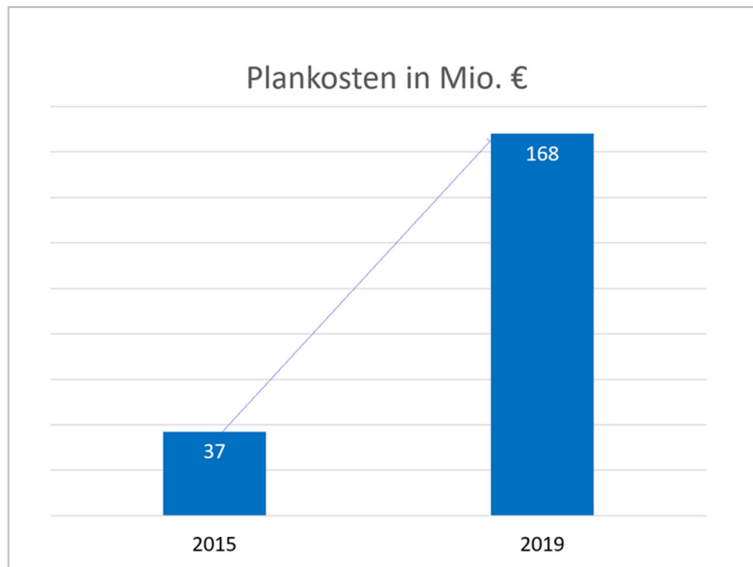
Eine umfassende, koordinierte Anforderungsanalyse auf Verbundebene, basierend auf der Erstellung von Geschäftsprozessen in den Ländern, hat 2014 nicht stattgefunden. Die Anforderungen aus der Praxis für die e²-Produkte konnten so zu Beginn des eJustice-Programms als Grundlage für die Entwicklungsarbeit nicht verwendet werden.

Auf dieser Basis hätten die Prozesse optimiert und digitalisiert werden sollen. Die Beschreibung von Prozessen ist eine der Grundlagen, um Anforderungen an die Funktionalität der geplanten Software sowie der erforderlichen Hardware für einen effizienten Einsatz festzustellen. Der Rechnungshof empfiehlt seit Jahren, in Übereinstimmung mit Bund und Ländern vor der Entwicklung von Software eine Anforderungsanalyse anhand von Prozessbeschreibungen (hier: Gerichtsbarkeiten und Staatsanwaltschaft) zu erstellen.

10.2.2 Kosten- und Zeitplanung außer Kontrolle

Die ermittelten Plankosten sind von 37 Mio. Euro um 131 Mio. Euro auf 168 Mio. Euro gestiegen. Dies entspricht einer prozentualen Steigerung von 354 Prozent.

Abbildung 10-1: Entwicklung Plankosten



Das Programmende war für den 31. Dezember 2019 avisiert. In 2019 wurde die Planung aktualisiert und die Programmlaufzeit bis 2025 erweitert. Damit hat sie sich von sechs Jahren auf elf Jahre fast verdoppelt. Bei einer weiteren Verzögerung kann die bundesgesetzliche Vorgabe bis 2026 nicht erreicht werden. Die deutlich gestiegenen Plankosten und der starke zeitliche Verzug sind zum einen auf veränderte Anforderungen zurückzuführen. Zum anderen wurden bei der ursprünglichen Planung wesentliche Kostentreiber wie Personalaufwand und Baumaßnahmen nicht einbezogen oder zu niedrig kalkuliert.

Seit dem Jahr 2015 wird das Programm im Haushaltsplan abgebildet. Dabei werden die jährlichen Ausgabeansätze für Sach- und Personalmittel aufgeführt. Die Planwerte werden alle vier Jahre (Legislaturperiode) aktualisiert. Eine Darstellung der geplanten Gesamtkosten und der bislang verausgabten Mittel fehlt.

Der Planungsmangel ist eine Ursache dafür, dass das eJustice-Programm zeitlich deutlich in Verzug geraten ist und das Kostenvolumen erhöht werden musste. Der Rechnungshof erwartet, für große IT-Projekte bereits zu Beginn eine detaillierte Planung zugrunde zu legen, die vor dem Hintergrund des Projektfortschritts regelmäßig aktualisiert werden muss.

Gemäß § 17 Abs. 2 LHO sind bei Ausgaben für eine sich auf mehrere Jahre erstreckende Maßnahme bei der ersten Veranschlagung im Haushaltsplan die voraussichtlichen Gesamtkosten und bei jeder folgenden Veranschlagung außerdem die finanzielle Abwicklung darzustellen. Der Rechnungshof erwartet,

dass die Abbildung im Haushaltsplan um die voraussichtlichen Gesamtkosten und die bisherige finanzielle Abwicklung ergänzt wird. Sollten sich Änderungen im Hinblick auf die geplanten Gesamtkosten ergeben, sollte dies in der Haushaltsdarstellung berücksichtigt werden.

10.2.3 Projektsteuerung mangelhaft

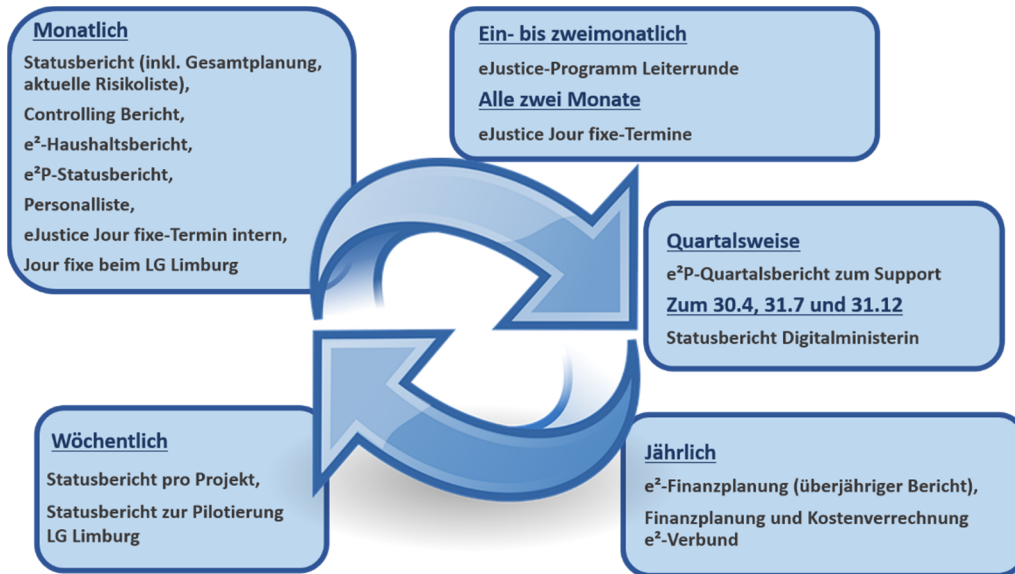
Es fehlt bislang an einer vernetzten Zeit-, Kosten- und Meilensteinplanung, die für eine engmaschige und effektive Projektsteuerung erforderlich ist. Nur so können konkrete Schwachstellen und deren Bedeutung für den weiteren Projektfortschritt erkannt werden.

Die Umsetzung des neuen vorgesehenen Masterplans, in dem Kosten, Zeit und Leistung in Bezug gesetzt werden, ist voranzutreiben, um eine bessere Steuerung des eJustice-Programms durchführen zu können. Die Ist-Kosten, erbrachte Leistungen sowie der Grad der Fertigstellung der vereinbarten Projektergebnisse sollten in regelmäßigen Abständen überprüft und erfasst werden. Für den Erfolg des Programms ist ein konsequentes Controlling unabdingbar.

10.2.4 Wer berichtet was, für wen und mit welchem Ziel?

Die Berichtspflichten für die Umsetzung des eJustice-Programms wurden im Laufe des Projektes ständig erweitert. Die Berichte weichen im Aufbau, im Adressatenkreis, der Qualität und im Turnus voneinander ab. Zudem sind die Berichtsformate in Teilen sehr beschreibend, unübersichtlich in der Aufbereitung und für die Schaffung eines schnellen Überblicks über den Projektstand wenig geeignet. Einzelne Berichte wurden nicht regelmäßig gelesen und ausgewertet. Eine Übersicht der Berichte des eJustice-Programms und deren Turnus ist nachfolgend dargestellt:

Abbildung 10-2: Übersicht Berichtswesen eJustice-Programm



Der Rechnungshof empfiehlt, das Berichtswesen zu verschlanken. Aus der Datenflut sollten entscheidungsrelevante Informationen analysiert, selektiert und bedarfsgerecht aufbereitet werden. Eine tatsächliche Steuerung ist nur mit einem stringenten Berichtswesen durchführbar.

10.2.5 Unübersichtliche Programmorganisation

Im April 2014 schlossen sich zusätzlich Bremen, Saarland und Sachsen-Anhalt dem e²-Verbund an.

Der Verbund und die Projekte sollten sich zu Beginn über verschiedene Gremien, einen Lenkungskreis, den Architekturboard und Arbeitskreise organisieren. Mit der Zeit entstanden weitere Gremien wie ein Change-Advisory-Board, ein IT-Sicherheitsboard oder ein Betriebsboard.

Wegen des Beitritts zusätzlicher Länder und der Schaffung weiterer Gremien sowie Zuständigkeiten sind die Kommunikation und Abstimmung innerhalb des Verbunds zunehmend komplexer geworden. Es fehlten verbindlich geregelte Abstimmungsmechanismen, um eine ausreichende Handlungssicherheit und Transparenz für alle Beteiligten gewährleisten zu können.

Der Rechnungshof empfiehlt, dass Hessen als Verbundmitglied darauf hinwirkt, verbindliche und eindeutige Regelungen zur Abstimmung und Koordination innerhalb des Verbunds sowie mit den externen Entwicklern zu schaffen. Grundlage hierfür sollte eine verbindliche Geschäftsordnung sein.

10.2.6 Akzeptanzmanagement ohne Beteiligung

Durch die Einführung des eJustice-Programms steht das gesamte Personal einschließlich der Richterinnen und Richter einem Paradigmenwechsel gegenüber, da alle Arbeitsabläufe digitalisiert werden müssen. Der Erfolg des eJustice-Programms hängt wesentlich davon ab, dass die Anwender das Projektergebnis akzeptieren. Dafür wäre die Einbindung in die Änderungsprozesse bereits zu Beginn des Projekts, d. h. seit 2014, notwendig gewesen. Diese Einbindung ist nicht durchgehend und systematisch erfolgt. Ein begleitendes Akzeptanzmanagement wurde 2015 eingerichtet. Dazu sind aktuell z. B. Informationsveranstaltungen, ein eJustice-Bereich im Mitarbeiterportal oder Newsletter zur Steigerung der Akzeptanz geplant. Kennzahlen zur Messung der Maßnahmen lagen nicht vor.

Die aktuellen Maßnahmen beziehen sich weitgehend auf das Informieren der Betroffenen und ggf. den Austausch darüber. Das Akzeptanzmanagement sollte neben dem Informieren um weitere Bausteine, wie z. B. die Beteiligung, verstärkt werden. Die Anforderungen aus der Praxis (Kundenbedürfnisse) sind gezielt zu ermitteln und, soweit möglich, in das Projekt zu integrieren. Des Weiteren sollten in die Planung Kennzahlen zur Messung des Erfolgs der Maßnahmen mit einbezogen werden.

10.2.7 Druckstraße der Anwälte

Bis zur Einführung der elektronischen Akte bei den Gerichten müssen elektronische Posteingänge ausgedruckt werden, um sie in der rechtsverbindlichen Papierakte bearbeiten zu können. Dieser Medienbruch verursacht einen erheblichen Mehraufwand. In der gerichtlichen Praxis ist vielfach von den Gerichten als „Druckstraße der Anwälte“ die Rede. Während im Jahr 2018 noch rund 74.000 Eingänge über das besondere elektronische Anwaltspostfach eingingen, waren es im Jahr 2019 bereits rund 441.000.

An einigen Landgerichten wurden die ausgedruckten Eingänge wieder eingescannt und erst danach elektronisch an die Serviceeinheiten weitergeleitet. Die Geschäftsleitungen monierten diesen Aufwand und baten um einen Lösungsvorschlag für eine effizientere Vorgehensweise. Nach elf Monaten sandte die IT-Stelle eine E-Mail an alle Gerichte und Staatsanwaltschaften, in der auf eine erweiterte Speichermöglichkeit hingewiesen wurde. Damit hätte der Scanprozess entfallen können. Der Lösungsvorschlag blieb jedoch bei den Gerichten

unberücksichtigt, da er den Geschäftsleitungen nicht ausdrücklich bekanntgegeben wurde.

Dem Justizministerium ist es nicht gelungen, die elektronische Akte gemeinsam mit dem elektronischen Rechtsverkehr in 2018 einzuführen. Sie muss zwar erst im Jahr 2026 umgesetzt werden, der dadurch entstandene Medienbruch verursacht aber erheblichen Mehraufwand. Der definierte Geschäftsprozess, elektronische Eingänge auszudrucken und anschließend wieder einzuscannen, ist unwirtschaftlich. Er ist Anwendern und Verfahrensbeteiligten nur schwer vermittelbar und führt zu mangelnder oder fehlender Akzeptanz des Verfahrens. IT-Stelle und Oberlandesgericht hätten von Beginn an eine wirtschaftliche Vorgehensweise vorgeben müssen, die den Aufwand der Gerichte minimiert. Reklamationen aus der gerichtlichen Praxis sind zu priorisieren. Ein professionelles Beschwerdemanagement setzt kurze Reaktions- und Abhilfeabläufe voraus.

Der Rechnungshof erwartet eine enge Zusammenarbeit zwischen der IT-Stelle, dem Oberlandesgericht Frankfurt am Main und den Gerichten. Hierzu bedarf es einer abgestimmten Kommunikationsstruktur.

10.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Justizministerium hat bereits in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung vom 12. März 2021 eingeräumt, dass viele der Empfehlungen des Rechnungshofs nachvollziehbar und umzusetzen seien. Gleichzeitig hat es darauf hingewiesen, dass es gemeinsam mit einem externen Gutachter im Jahr 2019 eine Evaluation des eJustice-Programms angestoßen habe, die im Oktober 2020 abgeschlossen werden konnte. Im Rahmen dieser Evaluation seien Überlegungen für eine Neuaufstellung des Projekts in Gang gesetzt worden, die nun in der Umsetzung seien.

So finde derzeit die Anforderungsanalyse mit Aufnahme der Geschäftsprozesse durch die IT-Stelle statt. Des Weiteren solle laut Justizministerium eine grundlegende Umstrukturierung der Projektsteuerung verwirklicht werden. Dabei würden die Rahmenbedingungen durch die Überarbeitung der vernetzten Zeit-, Kosten und Meilensteinplanung vorangetrieben. In einem ersten Schritt werde zur Erhöhung der Aussagekraft die Struktur von einzelnen Berichten überarbeitet. Das Justizministerium wolle sich in den Verhandlungen mit den anderen

Ländern insbesondere für eine Verbesserung der Projektkoordination einsetzen. Das Akzeptanzmanagement soll im Programm gestärkt werden.

Bei den Empfehlungen, die auf die Organisation der Geschäftsprozesse abzielen, werde aus Sicht des Justizministeriums eine intensive Diskussion mit den Obergerichten notwendig sein. Die auf die Darstellung des Programms im Haushaltsplan zielende Empfehlung werde mit dem Finanzministerium zu diskutieren sein.

Nach Ansicht des Justizministeriums habe es seine Verpflichtung innerhalb des Verbundes erfüllt und die Entwicklung einer Softwarekomponente zum Jahresende 2017 geliefert. Da sich die Entwicklung von Softwarebausteinen durch die Partnerländer verzögert hat, sei es zu den Zeitplanänderungen für das Gesamtprojekt gekommen. Daher können die vom Rechnungshof erwähnten Planungsmängel nicht erkannt werden.

10.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof erkennt an, dass das Justizministerium gemeinsam mit einem externen Berater eine Evaluation des eJustice-Projekts durchgeführt hat. Die daraus resultierenden Maßnahmen waren zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht umgesetzt. Er begrüßt, dass das Justizministerium nun konkrete Veränderungen und Prozessoptimierungen initiiert habe und dabei auch die Empfehlungen aus der Prüfung aufgreifen und umsetzen möchte.

Die Entwicklung der Softwarekomponente durch Hessen im Rahmen des Verbundes ist nur ein Faktor. Erhebliche weitere Faktoren wie u. a. das mangelhafte Projektmanagement, die fehlende Anforderungsanalyse auf Basis von Geschäftsprozessen in der hessischen Justiz und nicht ausreichende Planungen der baulichen Infrastruktur oder der Raumausstattung führten zu den Zeitplanänderungen und Kostensteigerungen im Projekt. Daher bleibt der Rechnungshof bei seiner Feststellung in Bezug auf die Projekt- und Planungsmängel.

Einzelplan 07:

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen

11 Bodenmanagement – Wieviel Personal braucht es?

Kapitel 07 30

Die Hessische Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation analysierte den Personalbedarf bislang nicht. Der Rechnungshof ermittelte auf Basis vorhandener Daten eine erste grobe Übersicht über Orientierungswerte und Optimierungsmöglichkeiten für den Personaleinsatz. So ergab ein Vergleich der produktbezogenen Personalausstattung der sieben Ämter für Bodenmanagement orientiert am Mittelwert (Median) ein Einsparpotenzial von 77 Vollzeitäquivalenten. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten die von ihm errechneten Einsparmöglichkeiten als Orientierungsrahmen für eine erforderliche systematische Personalbedarfsermittlung dienen.

Die Aufgabenwahrnehmung des Kompetenz Centers Personal im Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation führte zu überhöhtem Aufwand und zu langen Bearbeitungszeiten. Es sollte aufgelöst werden.

Die Verwaltung bearbeitete Dienstunfälle fehlerhaft. Der Rechnungshof hält eine zentrale Bearbeitung beim Regierungspräsidium Kassel für zweckmäßig und sinnvoll.

11.1 Ausgangslage

Die Hessische Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation (HVBG) vereint die Landesvermessungs-, Kataster- und Flurbereinigungsbehörden in Hessen. Die HVBG umfasst das Hessische Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation (Landesamt) sowie sieben Ämter für Bodenmanagement (Ämter). Mit dem Haushaltsplan 2020 waren Personalausgaben von 82 Mio. Euro veranschlagt sowie 1.486,5 Planstellen und Stellen ausgewiesen (ohne Nachwuchskräfte).

Der Rechnungshof untersuchte gemeinsam mit seinem Prüfungsamt die Personalausgaben der HVBG.

11.2 Prüfungsergebnisse

11.2.1 Personalbedarf

Die HVBG baute in den letzten 15 Jahren etwa 470 Stellen ab. Zum 31. März 2020 waren 143 der im Haushaltsplan 2020 ausgebrachten Stellen unbesetzt. Dies entspricht einem Anteil von zehn Prozent. Ähnliche Anteile unbesetzter Stellen errechneten sich auch für die Vergangenheit. Bis auf eine Ausnahme lagen in der HVBG keine aufgabenbezogenen, systematischen und dokumentierten Personalbedarfsanalysen vor.

Um zumindest überschlägig beurteilen zu können, inwiefern Veranschlagungen und Personaleinsatz angemessen sind, ermittelte der Rechnungshof Anhaltspunkte. Da alle Ämter die gleichen Fachaufgaben erledigten – die im Haushaltsplan abgebildeten Produkte –, verglich der Rechnungshof hierzu die vorhandenen Leistungsdaten und Personaleinsätze je Aufgabenbereich (Produkt). Er erstellte auf dieser Basis Übersichten mit Orientierungswerten und Optimierungsmöglichkeiten für den Personaleinsatz bei der Aufgabenwahrnehmung in den Ämtern. Bei Berücksichtigung des Besten pro Produkt im Ämtervergleich ergab sich ein Einsparpotenzial von 222 Vollzeitäquivalenten (VZÄ). Bei Berücksichtigung des mittleren Werts (Median) ergab sich ein Einsparpotenzial von 77 VZÄ.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, den Personalbedarf der HVBG systematisch zu ermitteln. Die Ergebnisse seiner Modellberechnungen für die Ämter sollten dabei angemessen berücksichtigt werden.

11.2.2 Kompetenz Center Personal

Das Kompetenz Center Personal im Landesamt erbrachte im Personalmanagement umfangreiche Serviceleistungen für die Ämter. Es fertigte auf Antrag der Ämter Dokumente für die Abwicklung vieler Personalangelegenheiten, für die die Ämter selbst zuständig waren. Die Aufgabenwahrnehmung des Kompetenz Center verursachte nach verwaltungseigenen Feststellungen überhöhten Aufwand und lange Bearbeitungszeiten.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte das Landesamt das Kompetenz Center Personal auflösen und dessen Aufgaben den Ämtern übertragen.

11.2.3 Unfallfürsorgeleistungen

Das Landesamt war zentral zuständig für die Bearbeitung von Dienstunfällen seiner Bediensteten und die der Ämter. Es erkannte Unfallereignisse fälschlicherweise als Dienstunfall an und überzahlte dadurch mindestens 17.000 Euro. Das Heilverfahren bearbeitete es unzulässigerweise im Personaldezernat.

Der Rechnungshof hält eine Zentralisierung der Bearbeitung von Dienstunfällen für zweckmäßig und sinnvoll, weil dadurch eine einheitliche Verfahrensweise erreicht werden kann. Das Landesamt sollte die Zuständigkeit deshalb an das Regierungspräsidium Kassel abgeben. Das Regierungspräsidium bearbeitet bereits die Dienstunfälle aller hessischer Polizeibediensteten, der Lehrkräfte im Regierungsbezirk Kassel und seiner eigenen Bediensteten.

11.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wirtschaftsministerium stimmt überein, dass in der HVBG eine systematische Personalbedarfsermittlung durchgeführt werden sollte. Die vom Rechnungshof verwendeten Haushaltskennzahlen auf Produktebene seien aber für einen Vergleich des Personaleinsatzes in den sieben Ämtern und eine Personalbedarfsermittlung nur bedingt geeignet. Ein Vergleich des Personaleinsatzes in den sieben Ämtern und eine Personalbedarfsermittlung könne sachgerecht nur auf der Ebene der einzelnen Leistungen zum Produkt durchgeführt werden. Im Produkthaushalt der HVBG würden aus Gründen der Übersichtlichkeit in den Einzelprodukten zwischen 5 und 50 zum Teil ungleichartige Leistungen zusammengefasst. Da der Zeitbedarf für die Verrichtung der ungleichartigen Leistungen zum Teil stark voneinander abweiche, könne die auf Produktebene aggregierte Mengenkennzahl nicht dazu verwendet werden, die durchschnittliche Leistung pro Vo in den einzelnen Ämtern zu ermitteln. Da dies bei dem angestellten Leistungsvergleich der Ämter nicht berücksichtigt wurde, habe sich zwangsläufig zeigen müssen, dass die Produktzusammensetzung und damit der Personaleinsatz in den einzelnen Ämtern aufgrund regionaler Besonderheiten und unterschiedlicher Nachfrage der einzelnen Leistungen zum Teil stark variieren. Daraus ein konkretes Einsparpotenzial abzuleiten, hält das Ministerium nicht für sachgerecht und vertretbar.

Zum Kompetenz Center Personal (Tz. 11.2.2) sowie zu den Unfallfürsorgeleistungen (Tz. 11.2.3) verzichtet das Wirtschaftsministerium auf Anmerkungen bzw. eine ergänzende Stellungnahme. Hier werde die HVBG die Anregungen

des Rechnungshofs in der beschriebenen Weise aufgreifen und erstatte regelmäßig Bericht. Das Landesamt hatte zuvor gegenüber dem Rechnungshof mitgeteilt, dass es das Kompetenz Center Personal nicht auflösen möchte, sondern lediglich dessen bisherige Funktion einstellen: Mit den Vorbereitungen, dessen Aufgaben den Ämtern zu übertragen, sei begonnen worden. Das Landesamt beabsichtigt, freiwerdende Ressourcen künftig für die zentrale Wahrnehmung von Grundsatzaufgaben einzusetzen, nicht mehr benötigte Ressourcen werde es einsparen. Hinsichtlich der Abgabe und Zentralisierung der Dienstunfallbearbeitung beim Regierungspräsidium Kassel habe es eine verbindliche Interessensbekundung erklärt und bereits mit dem Wirtschaftsministerium Kontakt aufgenommen. Im Übrigen sei beabsichtigt, für die kommenden Jahre eine Personalbedarfsermittlung für die HVBG durchzuführen.

11.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Entscheidung, den Personalbedarf der HVBG zu ermitteln und erwartet zeitnahes Handeln. Zu der von ihm gewählten Berechnungsmethode merkt er an: Der Rechnungshof ist sich bewusst, dass verschiedene Faktoren wie u. a. regionale Besonderheiten den Arbeitsaufwand für die Bearbeitung der Produkte in den einzelnen Ämtern beeinflussen. Die Berechnungen geben jedoch Hinweise darauf, dass weitere Optimierungen der Prozessabläufe und des Personaleinsatzes möglich sind. Um diese konkret ermitteln zu können, sind systematische Personalbedarfsanalysen unumgänglich. Dabei sollten die überschlägigen Berechnungen des Rechnungshofs angemessen berücksichtigt werden und die errechneten Einsparmöglichkeiten als Orientierungsrahmen dienen.

Die Absicht, die Aufgaben im Personalmanagement künftig eigenverantwortlich bei den Ämtern wahrzunehmen, befürwortet der Rechnungshof. Er bleibt aber bei seiner Meinung, dass das Kompetenz Center Personal des Landesamtes infolgedessen aufgelöst werden kann: Die im Landesamt verbleibenden Aufgaben können mit vorhandenen Ressourcen erledigt werden, sie rechtfertigen den Fortbestand dieser Organisationseinheit nicht.

Die Initiative des Landesamtes zur Abgabe der Dienstunfallbearbeitung an das Regierungspräsidium Kassel begrüßt der Rechnungshof uneingeschränkt.

Einzelplan 08:

Hessisches Ministerium für Soziales und Integration

12 Landesaktionsplan für Akzeptanz und Vielfalt: neues Förderprodukt mit alten Problemen

Kapitel 08 06

Das Sozialministerium fördert seit 2015 Projekte, um für die Akzeptanz der Vielfalt sexueller und geschlechtlicher Identitäten zu werben, die freie Entfaltung der Persönlichkeit zu fördern und sich für ein offenes und diskriminierungsfreies Leben aller Menschen in Hessen einzusetzen. 2017 wurde dazu ein Landesaktionsplan vorgelegt. Ab 2018 wurden vier regionale LSBT*IQ-Netzwerke aufgebaut.

Die Förderungen erfolgten auf Basis sogenannter „Wettbewerbsaufrufe“. Eigene Förderrichtlinien waren nicht vorhanden. Der Rechnungshof hat empfohlen, eigene Förderrichtlinien zu erarbeiten.

Die seit 2016 bestehende Antidiskriminierungsstelle ist als Stabsstelle eingerichtet. Die Grundsätze zur Verwaltungsorganisation sehen nur in Ausnahmefällen die Errichtung von Stabsstellen vor. Es sollte geprüft werden, ob die Antidiskriminierungsstelle weiterhin als Stabsstelle eingerichtet sein soll.

Die Wanderausstellung zur Aufarbeitung der Schicksale der Opfer des ehemaligen § 175 StGB in Hessen hat trotz erheblichen finanziellen Aufwands nicht die gewünschte Resonanz erfahren. Der Rechnungshof hat Vorschläge unterbreitet, um die Reichweite derselben zu erhöhen.

12.1 Ausgangslage

Die Landesregierung legte 2017 mit dem Landesaktionsplan für Akzeptanz und Vielfalt (Landesaktionsplan) Handlungsempfehlungen vor, um die Lebenssituation von lesbischen, schwulen, bisexuellen, transsexuellen, trans*, inter* sowie queeren (LSBT*IQ) Menschen zu verbessern und bestehende Diskriminierungen abzubauen. Zur Vorbereitung und für erste Maßnahmen wurden bereits im Haushaltsjahr 2015 Fördermittel neu im Landeshaushaltsplan berücksichtigt.

Der Landesaktionsplan beinhaltet als Selbstverpflichtung zehn Handlungsfelder für die Landesverwaltung. Im Bereich Migration zählt dazu etwa, das in der Erstaufnahme von Geflüchteten tätige Personal zu den Themen sexuelle und geschlechtliche Vielfalt zu sensibilisieren und zu qualifizieren. Die Handlungsfelder sind mit einzelnen Vorhaben sowie Zuständigkeiten, Zeiträumen und Zielen unterlegt. Die 13 übergeordneten Ziele des Landesaktionsplans bestimmen die Förderbereiche. Zu diesen zählen beispielsweise Geschichtsaufarbeitung und Erinnerungsarbeit; Unterstützung bei der Entwicklung von Strukturen, Vernetzung und Austausch.

Der Rechnungshof untersuchte die Leistungen aus der Förderung für den Prüfungszeitraum 2017 bis 2019. Schwerpunkte der Untersuchungen bildeten die Einrichtung einer Stabsstelle im Sozialministerium, die Umsetzung des Landesaktionsplans sowie der Aufbau regionaler Netzwerke.

12.2 Prüfungsergebnisse

12.2.1 Organisationsarbeit in der Verwaltung

Das Sozialministerium hat 2016 eine Stabsstelle als Anlaufstelle für jede Art der Diskriminierung eingerichtet. Diese ist aktuell direkt der Staatssekretärin zugeordnet. In der Stabsstelle wird der Landesaktionsplan federführend bearbeitet.

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben im Dezember 2016 „Grundsätze für die Verwaltungsorganisation“ vorgelegt. Darin legen sie dar, was sie von einer wirtschaftlichen Verwaltungsorganisation erwarten. Hiernach sollen der Behördenspitze unmittelbar zugeordnete Organisationseinheiten nur ausnahmsweise gebildet werden. Es wurden Kriterien entwickelt, die die Einrichtung einer Stabsstelle legitimieren. So ist in regelmäßigen Abständen zu prüfen, ob die Anforderungen noch erfüllt sind.

Der Rechnungshof erkennt in der Einrichtung der Stabsstelle „Antidiskriminierung“ eine politische Prioritätensetzung. Er kann jedoch hinsichtlich der Erarbeitung des Landesaktionsplans und der daraus folgenden Projektförderung kein Erfordernis einer Stabsstelle erkennen. Der Landesaktionsplan könnte auch innerhalb der Linienorganisation des Sozialministeriums bearbeitet werden. So wird beispielsweise das im Jahr 2018 neu in die Hessische Verfassung

aufgenommene Staatsziel zum Schutz und zur Förderung des Ehrenamts ebenfalls in der Linienorganisation des Sozialministeriums bearbeitet.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte in absehbarer Zeit eine Prüfung bzgl. der Überführung der Aufgaben in die Linienorganisation durchgeführt werden.

12.2.2 Projektförderung

Zur Umsetzung der Ziele des Landesaktionsplans werden jährlich sogenannte „Wettbewerbsaufrufe“ zur Einreichung von Projektanträgen veröffentlicht. In diesen Wettbewerbsaufrufen wird unter anderem aufgeführt, dass die Zuwendung als Projektförderung in Form einer Anteilfinanzierung gewährt wird. Diese beträgt in der Regel bis zu 50 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben.

Grundlage der Förderung ist neben den im Wettbewerbsaufruf genannten Bedingungen auch die allgemeine „Richtlinie für die Förderung sozialer Gemeinschaftseinrichtungen und nichtinvestiver sozialer Maßnahmen“. Eine eigene Richtlinie mit Fach- und Fördergrundsätzen wurde für den Landesaktionsplan nicht erlassen. Zuwendungsempfänger können nach den Bedingungen des Wettbewerbsaufrufs nur Träger, Vereine etc. sein, die entsprechende Erfahrungen im Themenfeld vorweisen können.

Ein Wettbewerbsaufruf stellt keine Verwaltungsvorschrift im Sinne von Fach- und Fördergrundsätzen dar. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten einschlägige Fach- und Fördergrundsätze erarbeitet und in Kraft gesetzt werden.

Eine Beschränkung der Förderung auf Antragsteller, die Erfahrungen im Themenbereich mitbringen, kann nach Auffassung des Rechnungshofs dazu führen, dass beispielsweise Sportvereine keine Projektförderung erhalten, obgleich sowohl das Engagement zu entsprechenden Initiativen als auch entsprechende Bedarfe vorliegen. Er hat daher empfohlen, die Förderung für Kooperationspartner bzw. Tandem-Projekte zu öffnen.

12.2.3 Wanderausstellung zur Aufarbeitung der Schicksale der Opfer des ehemaligen § 175 StGB in Hessen

Das Sozialministerium hat beim Projekt „Aufarbeitung der Schicksale der Opfer des ehemaligen § 175 Strafgesetzbuch (StGB) in Hessen im Zeitraum 1945 bis

1985“ den Forschungsbericht „Aufarbeitung von Verfolgung und Repression lesbischer und schwuler Lebensweisen in Hessen 1945-1985“ gefördert. Erkenntnisse und Ergebnisse der Aufarbeitung sollten anschließend einer breiten Öffentlichkeit über eine „Wanderausstellung“ zugänglich gemacht werden.

Die Erarbeitung des Forschungsberichts und die Erarbeitung der Ausstellung waren in einem Auftrag zusammengefasst. Für die Ausstellung sollten mindestens 15 Tafeln (z. B. Roll-ups) angefertigt werden. Das Auftragsvolumen betrug 95.000 Euro.

Die Forschungsergebnisse wurden auf verschiedenen aufgehängten Tafeln präsentiert. Diese benötigen eine große Stellfläche und sind im Aufbau zeitaufwändig. Dies schränkte die möglichen Ausstellungsflächen ein und führte zu Zusatzkosten. Die Kosten für Aufbau und Lagerung betrugen in den Jahren 2018 und 2019 rund 57.000 Euro. Die Ausstellung wurde in der Zeit von November 2017 bis September 2019 lediglich an neun Orten in Hessen präsentiert. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im November 2019 war keine weitere Ausstellung in Planung.

Für den Rechnungshof stehen die eingesetzten finanziellen Mittel in Höhe von rund 150.000 Euro in einem groben Missverhältnis zu der Öffentlichkeitswirksamkeit der Ausstellung.

Bei zukünftigen Forschungsprojekten empfiehlt der Rechnungshof eine Trennung zwischen der Forschungsarbeit an sich und der Erarbeitung einer Konzeption zur entsprechenden Ausstellung. Es wird weiterhin empfohlen, auf Basis des vorhandenen Forschungsberichts eine neue Ausstellung zu konzipieren. Damit könnte eine höhere Reichweite erzielt werden. Diese sollte ohne Fremdpersonal einfach aufzubauen, flexibel nutzbar und kostengünstig sein. Hinsichtlich der Wirkung des Forschungsberichts empfiehlt der Rechnungshof weiterhin, eine Musterveranstaltung beispielsweise für Schulen zu konzipieren. Hier könnte neben der Ausstellung auch ein Dialog mit Zeitzeuginnen und -zeugen stehen.

12.2.4 Aufbau von regionalen Netzwerken

Das Sozialministerium unterstützt ab dem letzten Quartal 2018 vier Träger bei der Entwicklung von Strukturen, der Vernetzung und dem Austausch innerhalb

regionaler LSBT*IQ-Netzwerke. Nach dem Wettbewerbsaufruf im Jahr 2018 soll in der Anfangsphase der Aufbau dieser Netzwerke im Vordergrund stehen.

Nach Ansicht des Rechnungshofs hat das Sozialministerium es versäumt, für die Aufbauphase eine Laufzeit festzulegen.

Für eine beständige Förderung regionaler Netzwerkarbeit ist eine Richtlinie erforderlich. Diese sollte sich mit dem Ziel der Netzwerkförderung, den Finanzierungsquellen sowie der Verbesserung, Stärkung und Weiterentwicklung der Netzwerke befassen. Im Hinblick auf diese Richtlinie bzw. die Aufbauphase der bereits vier existierenden Netzwerke ist es aus Sicht des Rechnungshofs angebracht, die Wirksamkeit zeitnah durch eine Evaluation zu prüfen.

12.3 Stellungnahme des Ministeriums

Die Stabsstelle Antidiskriminierung wurde im Zuge der Umsetzung des Koalitionsvertrages für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtages eingerichtet. In diesem wurde die Einrichtung einer „Antidiskriminierungsstelle“ als Anlaufstelle für jede Art der Diskriminierung vereinbart, um unbürokratische und schnelle Hilfe für betroffene Personen zu gewährleisten. Mit ihrer Einrichtung sei die Etablierung eines in Hessen neuen fachpolitischen Themenfeldes verbunden. Das Sozialministerium werde nach Ablauf der Aufbauphase – geplant sei das vierte Quartal 2021 – prüfen, inwieweit die Stabsstelle als Organisationsform die vorgegebenen Kriterien nach den Grundsätzen für die Verwaltungsorganisation erfülle.

Hinsichtlich der fehlenden Fach- und Fördergrundsätze sei zunächst der Förderbedarf in der praktischen Umsetzung zu eruieren gewesen, da es sich um ein „junges Förderprodukt“ handle. Dies sollte sicherstellen, dass die zu erstellende Richtlinie nicht am realen Bedarf „vorbeiziele“. Für die Förderung sei nun nach Abschluss dieser „Startphase“ geplant, zeitnah Fach- und Fördergrundsätze zu erstellen.

Die Lagerung der Ausstellung erfolge mittlerweile im Ministerium, sodass keine weiteren externen Kosten für die Lagerung mehr anfallen. Die mit der Dokumentation und Ausstellung zu den Opfern des § 175 StGB begonnene Erinnerungskultur in Hessen solle auch in der laufenden Legislaturperiode weiter ausgebaut werden. In welcher Weise die Ausstellung weiterentwickelt werden

könne bzw. welche der vom Rechnungshof empfohlenen Maßnahmen ergriffen würden, soll aufgrund der aktuellen Situation in Zusammenhang mit der Corona-Pandemie frühestens in 2022 entschieden werden.

Das Sozialministerium werde die Empfehlung einer Evaluation zur Wirksamkeit der Netzwerke zeitnah umsetzen. Sinnvoll erscheine es, dies im Rahmen einer Gesamtevaluation der Umsetzung des Landesaktionsplans zu realisieren, die nach derzeitiger Planung extern zu beauftragen sei. Die ausführlichen Anregungen des Rechnungshofs würden in der Konzeption berücksichtigt werden.

12.4 Schlussbemerkung

Das Sozialministerium erkennt die Prüfungsfeststellungen im Wesentlichen an. Der Rechnungshof begrüßt die bereits ergriffenen und geplanten Maßnahmen zur Umsetzung seiner Empfehlungen.

Einzelplan 09:

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

13 IT-Organisation mit Verbesserungspotenzial

Kapitel 09 01

Die Strukturen der IT-Referate im Geschäftsbereich des Umweltministeriums sind über Jahre gewachsen und organisatorisch nicht untersucht worden. Der Personalbedarf der IT-Referate wurde nicht aufgrund von Personalbedarfsbemessungen ermittelt. Vorgaben der Informationssicherheitsleitlinie des Landes waren nicht vollständig umgesetzt.

Der Rechnungshof empfiehlt, die IT-Referate des Ressorts einer Organisationsuntersuchung mit Zweck- und Vollzugskritik zu unterziehen sowie Personalbedarfsbemessungen durchzuführen. Die Geschäftsprozesse der IT-Referate könnten dadurch verbessert werden. Die Umsetzung der Vorgaben der Informationssicherheitsleitlinie ist ressortweit sicherzustellen.

13.1 Ausgangslage

Dem Geschäftsbereich des Umweltministeriums sind eine Reihe von Landesbetrieben und Dienststellen zugeordnet. Diese weisen ein vielfältiges Aufgabenspektrum auf und arbeiten mit verschiedenen IT-Systemen.

Der Rechnungshof hat die Organisation der IT-Referate im Ressort untersucht. Hierzu hat er das IT-Referat im Umweltministerium und aus dessen Geschäftsbereich die IT-Referate im nachgeordneten Hessischen Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie (HLNUG) sowie in den Landesbetrieben HessenForst, Landwirtschaft Hessen und Hessisches Landeslabor geprüft.

Gegenstand der Prüfung waren unter anderem:

- die Personalausstattung und Aufgaben der einzelnen IT-Referate,
- die Sicherstellung der Informationssicherheit in den einzelnen Dienststellen und
- die Steuerung der IT-Prozesse im Ressort.

13.2 Prüfungsergebnisse

13.2.1 Organisation der IT-Referate

Den IT-Referaten des gesamten Ressorts waren in 2018 insgesamt 127,5 Vollzeitäquivalente an Personal zugewiesen. Die Strukturen der IT-Referate waren über Jahre gewachsen und organisatorisch nicht untersucht worden. So fehlte für diese, mit Ausnahme von HessenForst, eine systematische und umfassende Betrachtung der Organisation und der Geschäftsprozesse. Weiterhin hat keine Dienststelle im Geschäftsbereich des Umweltministeriums den Personalbedarf für den IT-Bereich auf Grundlage einer Personalbedarfsbemessung ermittelt.

Der Rechnungshof erachtet eine Analyse und Optimierung der Geschäftsprozesse für erforderlich, um eine effiziente Aufgabenwahrnehmung der IT-Referate sicherstellen zu können. Ohne eine Personalbedarfsanalyse auf Grundlage von optimierten Prozessen kann keine Aussage über einen zweckmäßigen und wirtschaftlichen Personaleinsatz getroffen werden. Er empfiehlt, eine Organisationsuntersuchung mit Zweck- und Vollzugskritik sowie eine sich anschließende Personalbedarfsbemessung durchzuführen. Im Rahmen der Zweckkritik wäre zu untersuchen, welche Aufgaben in einem bestimmten Bereich wahrzunehmen sind, und bei der Vollzugskritik, wie effizient die Aufgaben erledigt werden.

13.2.2 Umsetzung der Informationssicherheitsleitlinie

In der von der Landesregierung verabschiedeten Informationssicherheitsleitlinie werden Grundsätze, Ziele, Maßnahmen und Verantwortlichkeiten der Informationssicherheit verbindlich benannt.

So sind beispielsweise für alle IT-Systeme und -verfahren Sicherheitskonzepte einschließlich einer Schutzbedarfsfeststellung zu erstellen. Zweck der Schutzbedarfsfeststellung ist die Ermittlung, welcher Schutz ausreichend und angemessen ist für die Geschäftsprozesse, die dabei verarbeiteten Informationen und die eingesetzte Informationstechnik.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs waren bei 230 IT-Fachverfahren, dies entspricht ca. 65 Prozent der Fachverfahren, die Schutzbedarfe seit der Aktualisierung der Informationssicherheitsleitlinie im Juli 2016 nicht überarbeitet oder ermittelt worden.

Vom Finanzministerium bereitgestellte zusätzliche Stellen und Finanzmittel zur Umsetzung der Informationssicherheitsleitlinie wurden nur zeitlich verzögert in Anspruch genommen. Innerhalb von zwei Jahren wurde lediglich die Hälfte der Finanzmittel in Höhe von 376.500 Euro abgerufen, obwohl viele Vorgaben der Informationssicherheitsleitlinie noch nicht umgesetzt waren. Eingeleitete Stellenbesetzungsverfahren führten nicht zu einer zeitnahen Besetzung der Stellen. Interne Qualifizierungsmaßnahmen waren nicht vorgesehen. Somit fehlte auch das Personal, um erforderliche Informationssicherheits-Prozesse zügig zu etablieren.

Das Fehlen von Schutzbedarfsfeststellungen im Umweltressort führt dazu, dass keine bedarfsgerechten Sicherheitskonzepte erstellt werden können und möglicherweise erhebliche Sicherheitsrisiken nicht entdeckt werden. Die fehlenden Schutzbedarfsfeststellungen sollten unter Berücksichtigung eines risikogewichteten Ansatzes zeitnah durchgeführt werden.

Den zeitlich verzögerten Mittelabruf im Ressort sieht der Rechnungshof in Anbetracht des geringen Umsetzungsgrades von Vorgaben der Informationssicherheitsleitlinie als kritisch an. Der Rechnungshof empfiehlt, die Stellenbesetzungsverfahren zu beschleunigen und die zur Umsetzung der Informationssicherheitsleitlinie bereitgestellten Sachmittel zukünftig schneller einzusetzen.

13.2.3 Steuerung durch das Ministerium

Der Rechnungshof stellte fest, dass das Umweltministerium in seinem nachgeordneten Bereich nicht ausreichend und nachhaltig kontrollierte, ob Erlasse eingehalten und Vorgaben der Informationssicherheitsleitlinie umgesetzt wurden.

Wesentliches Element der Steuerung der nachgeordneten Dienststellen ist die Fachaufsicht. Sie umfasst auch die Kontrolle der Einhaltung von Erlassen.

Er erwartet, dass das Umweltministerium seine Aufsichtsfunktion im Ressort künftig konsequent wahrnimmt und die Umsetzung von Erlassen und Richtlinien kontrolliert.

13.2.4 Sicherheitsmängel in Serverräumen

Beim HLNUG waren in den Serverräumen erhebliche Brandlasten wie Möbel, Regale oder Verpackungen deponiert. Zudem war die Klimatisierung der

Räume mangelhaft und von Ausfällen geprägt. Sie ist seit Jahren fehleranfällig und kostenintensiv. Dadurch kam es mehrmals zum Ausfall von Servern und anderen zentralen Komponenten des Netzwerks.

Abbildung 13-1: Haupt-Serverraum im Dachgeschoss



Die Serverräume beim HLNUG entsprechen nicht den Vorgaben zum vorbeugenden Brandschutz. Entsprechend den Standards (IT-Grundschutz) des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik sollten die Backup-Datenträger nicht im selben Brandabschnitt mit dem gesicherten IT-System gelagert werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, ein Serverraumkonzept mit Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu erstellen und dabei auch eine Verlagerung der IT-Infrastruktur in das Rechenzentrum der HZD als Alternative zu prüfen. Der Standort der Serverräume im Dachgeschoss sollte aufgegeben werden.

13.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Umweltministerium teilt mit, es werde die Empfehlung des Rechnungshofs aufgreifen und Organisationsuntersuchungen bei den IT-Referaten des Ressorts durchführen. Es werde mit einer Organisationsuntersuchung des IT-Referats des Landesbetriebs Landwirtschaft Hessen beginnen.

Die Stellenbesetzungsverfahren für die zusätzlichen Stellen im Bereich Informationssicherheit seien mittlerweile erfolgreich abgeschlossen. Die nicht zeitnahe Besetzung der Stellen sei der angespannten Arbeitsmarktsituation von

Fachkräften im Bereich der Informationssicherheit geschuldet. Die künftig zur Umsetzung der Informationssicherheitsleitlinie zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel würden sachdienlich und bedarfsorientiert eingesetzt.

Weiterhin werde das Umweltministerium durch entsprechende personelle und organisatorische Maßnahmen innerhalb seines IT-Referats vorhandene Prozesse optimieren und Themen der Fachaufsicht in den regelmäßigen Informationsaustausch der IT-Referate des Ressorts sowie fehlende Prozessstrukturen im Rahmen eines Erlass-Controllings etablieren. Die Empfehlung des Rechnungshofs zu den Schutzbedarfsfeststellungen sei bereits in die laufenden Planungen zum IT-Sicherheitsprozess eingeflossen.

Eine Verlegung der Serverräume beim HLNUG sei aufgrund fehlender räumlicher Alternativen, der zugrundeliegenden technischen Komplexität sowie fehlender finanzieller und personeller Ressourcen aktuell nicht möglich. Auch eine (Teil-)Verlagerung der IT-Infrastruktur in die Rechenzentren der HZD sei aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen zurzeit nicht möglich. Bei der Weiterentwicklung der IT-Infrastruktur in der Liegenschaft werde perspektivisch die Anregung des Rechnungshofs in die Prüfung mit einfließen. Die Brandschutzbestimmungen würden regelmäßig überprüft und hinsichtlich der festgestellten Brandlasten seien bereits entsprechende Maßnahmen ergriffen worden.

13.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die weitgehende Umsetzung seiner Empfehlungen. Er weist nochmals darauf hin, dass die Organisationsuntersuchungen bei den IT-Referaten auch eine Personalbedarfsermittlung beinhalten sollten. Zudem könnte dabei auch eine mögliche Zusammenarbeit der einzelnen IT-Referate des Ressorts auf Grundlage optimierter Prozesse berücksichtigt werden. Dies könnte zusätzlich Synergien fördern und wirtschaftliche Vorteile ermöglichen.

Die dargestellten Maßnahmen zur Sicherstellung der Aufsichtsfunktion des Umweltministeriums erachtet der Rechnungshof als geeignet und zielführend.

Die Argumentation des Umweltministeriums, dass aufgrund der fehlenden räumlichen Alternativen am aktuellen Standort des HLNUG eine Verlegung der Serverräume nur schwer möglich ist, kann der Rechnungshof nachvollziehen. Gerade deshalb empfiehlt er dem Umweltministerium, perspektivisch eine Verlagerung der IT-Infrastruktur zur HZD anzustreben, wobei gemäß § 7 LHO die

Vor- und Nachteile einer solchen Maßnahme in einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung gegenüberzustellen sind.

14 Lebensmittelüberwachung: Eine Frage des Vertrauens

Kapitel 09 01 und 09 15

Die Kernaufgaben der Lebensmittelüberwachung sind die risikoorientierten Betriebskontrollen sowie die Entnahme von Lebensmittelproben im Auftrag des Landesbetriebs Hessisches Landeslabor.

Die Anforderungen an die Lebensmittelüberwachung erfüllten die Veterinärämter nur unzureichend. Sie führten die vorgeschriebene Anzahl von Kontrollen und Probenahmen nicht durch. Die zu niedrige Kontrolldichte birgt das Risiko, dass lebensmittelrechtliche Verstöße unbemerkt bleiben. Der Rechnungshof stellte weiterhin fest, dass kein einheitliches Kontrollniveau erreicht wird.

Er regte an, die Ursachen für die Defizite bei den Kontrollen und Probenahmen aufzuklären und zeigte vielfältige Möglichkeiten zur Optimierung der Lebensmittelüberwachung auf.

So sollte es kurzfristig möglich sein, die Erfüllungsquoten aus den Betriebskontrollen nach Risikoklassen auszuwerten. Mittelfristig sollten die Probenahmen auf den Landesbetrieb Hessisches Landeslabor übertragen werden. Der Rechnungshof sieht hierin den einzigen Anknüpfungspunkt für eine signifikante Entlastung der Lebensmittelkontrolleure, ohne die Evaluierung des Kommunalisierungsgesetzes abzuwarten.

Kurzfristig sind nach seiner Ansicht die Voraussetzungen für eine mittelfristig notwendige Personalbedarfsberechnung zu schaffen.

14.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof prüfte gemeinsam mit dem Prüfungsamt Kassel die Veterinärverwaltung für den Prüfungszeitraum 2016 bis 2018. Einen Schwerpunkt bildete dabei die amtliche Lebensmittelüberwachung.

Der Vollzug der amtlichen Lebensmittelüberwachung ist seit der Kommunalisierung 2005 Aufgabe der 26 Veterinärämter der Landkreise und kreisfreien Städte. Oberste Fachaufsichtsbehörde ist das Umweltministerium. Die Regierungspräsidien haben als mittlere Verwaltungsbehörden eine unmittelbare

Fachaufsichtsfunktion. Seit 2006 werden die Veterinärämter von der Sondereinheit „Task-Force Lebensmittelsicherheit“ unterstützt.⁵⁵

Den Rahmen für ein risikoorientiertes Kontrollsystem bestimmen EU-Verordnungen. Hiernach sind risikobasiert regelmäßige Kontrollen durchzuführen. Nationale Ergänzungen finden sich in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift Rahmen-Überwachung. Sie gibt Kriterien für die Einstufung der Betriebe in Risikokategorien und zur Bestimmung der einzuhaltenden Kontrollfrequenzen vor. Die Schwankungsbreite reichte im Prüfungszeitraum zwischen arbeitstäglich bis zu einem dreijährigen Rhythmus.

Neben den Betriebskontrollen gehört die Entnahme von Lebensmittelproben zu den wesentlichen Aufgaben der Lebensmittelüberwachung. Der Landesbetrieb Hessisches Landeslabor (LHL) trifft auf Basis der Einwohnerzahl und nach einem repräsentativen Warenkorb eine Auswahl an Proben und fordert diese bei den Veterinärämtern an.

14.2 Prüfungsergebnisse

14.2.1 Häufigkeit und Umfang der risikoorientierten Betriebskontrollen

In 2018 waren gemäß Risikoeinstufung in 60.272 Lebensmittelbetrieben 50.945 Sollkontrollen durchzuführen. Tatsächlich setzten die Veterinärämter aber nur 37.502 Kontrollen um. Dies entspricht einer Erfüllungsquote von 73,6 Prozent. Mehr als jede vierte Betriebskontrolle fiel aus.

Tabelle 14-1: Übersicht der risikoorientierten Betriebskontrollen (Soll) und der tatsächlich durchgeführten Kontrollen (Ist) in 2016 bis 2018

Risikoorientierte Betriebskontrollen (Plankontrollen)			
	2016	2017	2018
Anzahl der Lebensmittelbetriebe	60.293	59.849	60.272
Anzahl Kontrollen Soll	51.978	50.967	50.945
Anzahl Kontrollen Ist	35.876	34.177	37.502
Erfüllungsquote in Prozent	69	67	74

⁵⁵ Siehe unten 14.2.4.

Der Zahlenvergleich der Erfüllungsquoten zeigte starke Schwankungen zwischen den Ämtern auf. Die Spanne reichte 2018 von 17,1 Prozent bis über 100 Prozent. Im Veterinäramt mit der niedrigsten Erfüllungsquote fielen 82,9 Prozent der Plankontrollen aus.

Tabelle 14-2: Erfüllungsquoten der hessischen Veterinäramter 2018

Zahl der Veterinärämter	Zahl der Veterinäramter mit Erfüllungsquoten von						
	> 99 %	99 - 90 %	89 - 80 %	79 - 70 %	69 - 60 %	59 - 50 %	< 50 %
26	6	4	3	3	3	4	3

Die Erfüllungsquote ist hinsichtlich des Kontrollumfangs nur bedingt aussagekräftig. Sie bildet den tatsächlichen Kontrollaufwand nicht ab. Zeitaufwändige Lebensmittelkontrollen mit mehreren Kontrolleuren und Kontrollbesuche eines Kontrolleurs werden gleich gewichtet.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Ursachen für die Kontrolldefizite aufzuklären und gemeinsam mit den Veterinärbehörden einheitliche Standards zu erarbeiten, um für einen einheitlichen Vollzug der Kontrollen zu sorgen. Faktoren wie geographische Gegebenheiten (kreisfreie Städte bis zu zersiedelten Gebieten), Art und Größe der Betriebe sollten dabei berücksichtigt werden.

Können die gesetzlich vorgeschriebenen Plankontrollen nicht lückenlos durchgeführt werden, sollte gewährleistet sein, dass Betriebe mit höherem Risiko vorrangig überwacht werden. Das Umweltministerium sollte dann auf eine Priorisierung nach Risikoklassen hinwirken, diese verbindlich definieren und Erfüllungsquoten nach einzelnen Risikoklassen ausprägen. Insbesondere eine Berichterstattung nach einzelnen Risikoklassen sollte kurzfristig realisiert werden.

Der Zeitumfang der Kontrollen sollte inklusive Fahrzeiten und Nachbearbeitung im Veterinäramt in der Fachanwendungssoftware erfasst werden. Nach Ansicht des Rechnungshofs ist dies kurzfristig möglich. Daneben sollten auch Tätigkeiten wie beispielsweise Beratungen, Stellungnahmen und Bürgeranfragen zu lebensmittelrechtlichen Sachverhalten, die neben den Kontrollen wahrzunehmen sind, quantifiziert werden. Dies könnte mittelfristig zu einer nachvollziehbaren und belastbaren Personalbedarfsberechnung beitragen.

Ein erheblicher Anteil der Kontrollen entfällt auf den Gaststättenbereich. Den Gaststättenbetreibern fehlen oftmals die notwendigen lebensmittelrechtlichen

Kenntnisse, was einen erhöhten Kontrollaufwand nach sich zieht. Der Rechnungshof hält für den Gaststättenbetrieb einen geeigneten Sachkundenachweis für unerlässlich. Er regt an, einen solchen mittelfristig im hessischen Gaststättenrecht zu verankern. Damit sollte sich für beide Seiten der Kontrollaufwand reduzieren.

14.2.2 Risikobehaftete Betriebe

Besonders spezialisiert arbeitende Betriebe bzw. Betriebe, die mit besonders risikoreichen Lebensmitteln umgehen, bedürfen besonderer und zeitintensiver Kontrolle. Hierunter fallen zugelassene Betriebe, die Lebensmittel tierischen Ursprungs produzieren und in Verkehr bringen, aber auch Betriebe ohne Zulassungspflicht wie beispielsweise Hersteller von Säuglingsnahrung oder Nahrungsergänzungsmitteln.

Das Umweltministerium sollte überlegen, wie künftig die landesweite Überwachung dieser Betriebe ausgestaltet werden könnte. Für Lebensmittelbetriebe, die der Zulassungspflicht unterliegen, hat es bereits mit den Regierungspräsidien ein Konzept für zusätzliche Kontrollen der Zulassungsbehörden mit den kommunalen Lebensmittelüberwachungsbehörden erarbeitet. Diese Kontrollen finden bereits seit 2020 statt. Der Rechnungshof hat angeregt, das neue Kontrollkonzept mittelfristig zu evaluieren.

Auch für besonders spezialisiert arbeitende oder risikobehaftete Betriebe, deren Tätigkeit keine Zulassung erfordert, erachtet er ein entsprechendes Kontrollkonzept für notwendig.

Insgesamt sollte für risikobehaftete Betriebe die Bündelung der Kontrollen bei den Regierungspräsidien geprüft werden.

14.2.3 „Kontrolle der Eigenkontrolle“

Aus der Primärverantwortung der Unternehmer für sichere Lebensmittel resultiert eine Eigenkontrollpflicht. Die Veterinärämter haben im Rahmen der risikoorientierten Betriebskontrollen zu überwachen, ob die Unternehmer ihrer Eigenkontrollpflicht nachkommen („Kontrolle der Eigenkontrolle“). Sowohl die Unternehmer als auch die Veterinärämter stellt die Eigenkontrollpflicht bzw. deren Kontrolle vor große Herausforderungen.

Verstöße gegen Vorgaben im Bereich der Eigenkontrollsysteme können derzeit nicht mit Bußgeldern geahndet werden. Um der Eigenkontrolle Gewicht zu verleihen, ist der Rechnungshof der Auffassung, dass Verletzungen der Eigenkontrollpflichten mit wirksamen Sanktionen verfolgt werden müssen.

14.2.4 Task-Force Lebensmittelsicherheit

Die Task-Force Lebensmittelsicherheit beim Veterinärdezernat des Regierungspräsidiums Darmstadt soll als interdisziplinäres Kontrollteam mit einem breiten Betätigungsfeld zu einer effektiven Lebensmittelüberwachung beitragen. Sie ist eine Unterstützung bietende Serviceeinheit ohne eigene Vollzugskompetenzen und fachaufsichtliche Befugnisse.

Im Zeitraum 2016 bis 2018 stellten die Veterinärämter 37 Unterstützungsanfragen. Acht Veterinärämter machten davon keinen Gebrauch. Aus Sicht des Rechnungshofs ist das Potenzial für eine engere Zusammenarbeit nicht ausgeschöpft.

Der Rechnungshof sieht ein Problem in der Doppelfunktion der Task-Force als Serviceeinheit bei gleichzeitiger Fachaufsicht der oberen Landesbehörde. Die Schaffung einer eigenen Organisationseinheit ohne Anbindung an das Veterinärdezernat würde Abhilfe schaffen, um eine klare Abgrenzung zur Fachaufsicht zu erreichen.

14.2.5 Probenahmen im Auftrag des LHL

Der Probenplan des LHL weist den Veterinärämtern verschiedene Kontingente zur Probensollerfüllung zu. Die Gegenüberstellung der angeforderten und eingegangenen Planproben zeigte starke Abweichungen zwischen den Ämtern und damit einen uneinheitlichen Vollzug auf. Die Erfüllungsquoten lagen 2018 zwischen 17 und 100 Prozent.

Tabelle 14-3: Probensollerfüllung der hessischen Veterinärämter 2018

Gegenüberstellung von angeforderten und eingegangenen Proben			
	2016	2017	2018
Anzahl der angeforderten Proben	22.382	21.771	20.676
Anzahl der eingegangenen Proben	14.156	15.539	13.789
Erfüllungsquote in Prozent	63	71	67

Der Rechnungshof empfiehlt, die Organisation der Probenplanung zu optimieren und ein zielgerichtetes Probenentnahmekonzept zu erstellen. Zudem sollte das Umweltministerium präzisere Vorgaben für die Probenahmepraxis schaffen, um einen einheitlichen Vollzug zu gewährleisten.

Unabhängig davon favorisiert der Rechnungshof mittelfristig die Verlagerung der Zuständigkeit für das Planprobennahmeverfahren auf den LHL. Er sieht hierin den einzigen Anknüpfungspunkt für eine signifikante Entlastung der Lebensmittelkontrolleure, ohne auf eine Evaluierung des Kommunalisierungsgesetzes 2025 angewiesen zu sein. Damit könnten die Plankontrollen in den Veterinärämtern qualitativ verbessert und quantitativ gesteigert werden. Auch wären Probenahmen und Probeuntersuchungen an einer Stelle zentralisiert.

14.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Umweltministerium trägt vor, es habe bereits zahlreiche Maßnahmen zur Unterstützung der Lebensmittelüberwachungsbehörden und Optimierung eines einheitlichen Überwachungsvollzugs ergriffen. Diese betreffen im Wesentlichen die Weiterentwicklung der Fachanwendungssoftware und ihrer verschiedenen Module. Beispielsweise trage die Einführung des IT-gestützten „Verstoßerfassungsassistenten“ erheblich dazu bei, Kontrollen zu standardisieren und zu erleichtern. Weitere Maßnahmen seien geplant. Die verbindliche Nutzung einer mobilen Softwarelösung (BALVI Mobil) sei vorgesehen.

Die unterschiedliche Sollerfüllung der einzelnen Risikoklassen werde aufgearbeitet und die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Maßnahmen im Rahmen des Qualitätsmanagements umgesetzt. Die in der Lebensmittelüberwachung anfallenden Tätigkeiten sollen näher definiert und die Erfassung in der Fachanwendungssoftware sichergestellt werden. Die Einführung eines Sachkundennachweises auf Landesebene werde geprüft.

Eine Evaluierung des Kontrollkonzepts „Verfahren zur regelmäßigen Kontrolle zugelassener Lebensmittelbetriebe“ sei auch im Sinne des Umweltministeriums. Ein erster Bericht läge inzwischen vor. Den Vorschlag des Rechnungshofs, ein entsprechendes Konzept für Risikobetriebe ohne Zulassungspflicht zu erstellen sowie die Notwendigkeit, bestimmte Aufgabenfelder auf Ebene der Regierungspräsidien zu zentralisieren, werde es im Zuge dieser Evaluation prüfen.

Das Umweltministerium greift die Empfehlung des Rechnungshofs auf, den Landkreisen klare Kriterien zur Überprüfung der Eigenkontrollsysteme der Lebensmittelunternehmer an die Hand zu geben. Das behördliche Kontrollpersonal werde im Rahmen von Fort- und Weiterbildungen umfänglich und regelmäßig zu diesem Thema geschult.

Zur Verbesserung der Akzeptanz der Task-Force Lebensmittelsicherheit sei für die zukünftig auszubildenden Lebensmittelkontrolleure eine Hospitation in den Regierungspräsidien geplant. Die Maßnahme werde in den zuständigen Gremien vorangetrieben. Die gegenwärtige Anbindung der Task-Force im Veterinärdezernat des Regierungspräsidiums Darmstadt habe sich nach Ansicht des Ministeriums bewährt. Vor weiteren Entscheidungen sollten zunächst die Auswirkungen der vorgenannten Maßnahme abgewartet werden.

Mit der Optimierung der risikoorientierten Probenplanung werde sich eine Unterarbeitsgruppe befassen. Die Verlagerung der Zuständigkeit des Planprobenahmeverfahrens auf den LHL bedürfe einer vertieften Prüfung. Medienbrüche und Aufwände unterschiedlicher Erfassung sollen zukünftig vermieden werden. Deshalb sei eine Projektgruppe eingerichtet worden, die die papierlose Probenahme und -bearbeitung voranbringen soll.

14.4 Schlussbemerkung

Das Umweltministerium erkennt die Prüfungsfeststellungen im Wesentlichen an. Der Rechnungshof begrüßt die bereits ergriffenen und geplanten Maßnahmen zur Umsetzung seiner Empfehlungen. Er erwartet, dass es seine Zusage, diverse Vorschläge des Rechnungshofs auf ihre Umsetzbarkeit hin zu überprüfen, stringent und zeitnah umsetzt.

15 Veterinärverwaltung: Hohe Kosten bei niedriger Erfüllungsquote

Kapitel 09 01 und 09 15

Die Veterinärverwaltung verursachte 2016 bis 2018 durchschnittlich Kosten von 68,6 Mio. Euro pro Jahr. Davon finanzierte das Land 46,8 Mio. Euro und die Kreise und kreisfreien Städte 13,5 Mio. Euro. Die weiteren Kosten werden überwiegend durch Gebühreneinnahmen gedeckt.

Der Personalbestand der Veterinärämter ist seit der Kommunalisierung 2005 um 9 Prozent gestiegen. Ein Aufgabenkatalog und eine Personalbedarfsberechnung für die Veterinärämter liegen nicht vor. Der Personalbedarf für die umfassende Aufgabenerfüllung kann aktuell nicht nachvollzogen werden.

Nach Ansicht des Rechnungshofs bedarf es eines Aufgabenkatalogs und einer Personalbedarfsberechnung als Grundlagen für die Anpassung des Finanzierungsmodells. Dieses wird mit dem befristeten Kommunalisierungsgesetz spätestens Ende 2025 evaluiert.

15.1 Ausgangslage

Die amtliche Veterinär- und Lebensmittelüberwachung ist in Deutschland Aufgabe der Länder. Für den Vollzug der Vorschriften auf diesen Gebieten sind in Hessen seit dem 1. April 2005 in den Landkreisen die Landräte und in den kreisfreien Städten die Oberbürgermeister zuständig. Ihnen wurde diese Aufgabe als Auftragsangelegenheit im Rahmen der Kommunalisierung übertragen. Die Landkreise bzw. kreisfreien Städte erhalten für die Aufgabenwahrnehmung eine Kostenerstattungspauschale aus dem Landeshaushalt.

Die Veterinärverwaltung in Hessen weist eine dreistufige Behördenstruktur auf:

- Die Ministerialverantwortung und oberste Fachaufsicht liegt beim Umweltministerium als oberster Verwaltungsbehörde.
- Die drei Regierungspräsidien Darmstadt, Gießen und Kassel nehmen übergreifende und koordinierende Aufgaben wahr. Sie sind die obere Fachaufsichtsbehörde über die unteren Verwaltungsbehörden und koordinieren den einheitlichen Vollzug.

- Die unteren Verwaltungsbehörden sind bei den 21 Landräten der Landkreise und fünf Oberbürgermeistern der kreisfreien Städte angesiedelt. Der Vollzug der Aufgaben aus den Bereichen Lebensmittelhygiene, Tierseuchenbekämpfung und Tierschutz wird in Fachabteilungen wahrgenommen. Die Kreise und kreisfreien Städte haben die volle Organisations- und Personalhoheit für die übertragenen Aufgabenbereiche.

Gemeinsam mit dem Prüfungsamt Kassel untersuchte der Rechnungshof die Veterinärverwaltung für den Prüfungszeitraum 2016 bis 2018. Schwerpunkte der Untersuchungen bildeten die fachlichen Aufgabenbereiche in einer Gesamtschau. Zudem wurden die Finanzierung, die Personalausstattung und Kommunikation betrachtet.

15.2 Prüfungsergebnisse

15.2.1 Personelle Ausstattung der Veterinärämter

Zum Zeitpunkt der Kommunalisierung belief sich der Personalbestand der Veterinärämter auf 365,1 VZÄ. Dieses Personal wurde aus der Landesverwaltung auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen. Die Pauschale zur Finanzierung war auf diesen Personalbestand ausgelegt.

Der Personalbestand zum 1. September 2018 belief sich auf 398,1 VZÄ. Dies entspricht einem Zuwachs von 9,0 Prozent. Im Vergleich dazu wurde der Personalbestand im Geschäftsbereich des Umweltministeriums betrachtet. Im gleichen Zeitraum gab es dort eine Personalreduzierung von 13,5 Prozent.

Die gesetzlichen Anforderungen und Aufgaben der Veterinärverwaltung wurden in den letzten Jahren aufgrund von EU-Regularien und erweitertem Fachrecht immer vielschichtiger und umfangreicher. Viele neue Aufgaben kamen hinzu, andere Aufgaben sind weggefallen. Zudem gab es im Zuge der zunehmenden Digitalisierung eine Veränderung der Tätigkeiten.

Ein umfassender Aufgabenkatalog lag nicht vor. Ebenfalls fehlte eine Personalbedarfsberechnung.

15.2.2 Finanzierung der Veterinärämter

Im Kommunalisierungsgesetz wurde den Kreisen und kreisfreien Städten zur Finanzierung der Aufgabenerfüllung ein Pauschalbetrag sowie ein jährlich wachsender Erhöhungsbetrag zugesagt.

Die Pauschale liegt bis heute unverändert bei 18 Mio. Euro jährlich. Der Erhöhungsbetrag belief sich in 2018 auf 3,6 Mio. Euro für die Kreise und die kreisfreien Städte. Dieser Betrag ist für den gesamten kommunalisierten Bereich bestimmt. Die Pauschale und der Erhöhungsbetrag haben keine Zweckbindung. Sollten Einsparungen in den kommunalisierten Bereichen bei gleichzeitiger Aufgabenerfüllung möglich sein, können die Kreise und kreisfreien Städte die frei werdenden Mittel anderweitig einsetzen.

Die Veterinärämter verursachten 2018 bei den Kreisen und kreisfreien Städten Kosten von 35,5 Mio. Euro. Dem standen Einnahmen aus Gebühren von 2,8 Mio. Euro und Landesmittel von 18,7 Mio. Euro gegenüber.

Tabelle 15-1: Erlöse und Kosten der Veterinärämter 2016 – 2018 in TEUR

	2016	2017	2018	Durchschnitt
Einnahmen aus Gebühren etc.	2.698	2.524	2.845	2.689
Landesmittel	18.796	18.710	18.694	18.733
Erlöse	21.494	21.234	21.539	21.422
Personalkosten	22.308	22.776	24.030	23.038
Versorgungsaufwendungen	1.663	1.905	2.477	2.015
Sach- und Sonstige Kosten	2.790	2.681	2.880	2.784
Kosten	26.761	27.362	29.387	27.837
Außerordentliches Ergebnis	40	-20	13	11
Interne Leistungsverrechnung	4.311	5.090	6.190	5.197
Ergebnis	31.032	32.472	35.564	33.023
Differenz	-9.538	-11.238	-14.025	-11.600

Das Finanzierungsdefizit der Kreise und kreisfreien Städte lag somit 2018 bei 14 Mio. Euro. Bei stabilen Einnahmen aus Gebühren und einer festgeschriebenen Pauschale wuchs das Defizit der Kreise und kreisfreien Städte von Jahr zu Jahr.

Tabelle 15-2: Finanzierungsanteil der Kreise und kreisfreien Städte 2016 – 2018 in TEUR

	2016	2017	2018	Durchschnitt
Ergebnis	31.032	32.472	35.564	33.023
Landesmittel	18.796	18.710	18.694	18.733
Anteil	60,6 %	57,6 %	52,6 %	56,7 %
Ergebnis	31.032	32.472	35.564	33.023
Einnahmen aus Gebühren etc.	2.698	2.524	2.845	2.689
Anteil	8,7 %	7,8 %	8,0 %	8,1 %
Finanzierungsanteil der Kommunen	30,7 %	34,6 %	39,4 %	35,1 %

Während die Kreise und kreisfreien Städte 2016 noch 30,7 Prozent der Kosten getragen haben, war der Anteil 2018 bereits bei 39,4 Prozent. Der durchschnittliche Anteil der Landesfinanzierung lag bei 56,7 Prozent und die eigenen Einnahmen bei 8,1 Prozent.

Trotz hoher Kosten lag die Aufgabenerfüllung weit unter den rechtlichen Vorgaben. Beispielsweise wurde im Bereich der Lebensmittelüberwachung 2018 eine Erfüllungsquote von 73,6 Prozent festgestellt.

Zum Defizit der Veterinärverwaltung von 14 Mio. Euro in 2018 kam für die Kreise und kreisfreien Städte noch ein Defizit aus der Fleischbeschau hinzu. Die Fleischbeschau wird bei der Schlachtung von Tieren durchgeführt. Das Defizit aus nicht kostendeckenden Gebühren belief sich 2018 auf 2,2 Mio. Euro.

Das Gesamtdefizit der Kreise und kreisfreien Städte lag in 2016 bis 2018 durchschnittlich bei 13,5 Mio. Euro (Veterinärverwaltung 11,6 Mio. Euro und Fleischbeschau 1,9 Mio. Euro).

15.2.3 Finanzierung der dreistufigen Veterinärverwaltung

Durchschnittlich verursachte die Veterinärverwaltung im Prüfungszeitraum 2016 bis 2018 Kosten von 68,6 Mio. Euro. Davon zahlte das Land 46,8 Mio. Euro. Diese verteilten sich wie folgt:

- Umweltministerium 16,1 Prozent
- Regierungspräsidien 14,6 Prozent
- Landesbetrieb Hessisches Landeslabor 28,5 Prozent
- Veterinärämter 40,8 Prozent

Das Umweltministerium finanziert aus seinem Anteil beispielsweise auch die genutzte Fachanwendungssoftware, deren Kosten nicht auf die anderen Ebenen verteilt werden.

Die Kosten der Veterinärverwaltung betrugen 2016 bis 2018 je Einwohner zwischen 10,61 und 11,43 Euro.

15.2.4 Fachaufsichtskonzept

Die Fachaufsicht überwacht die Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Die Verantwortung für das Veterinärwesen und die Lebensmittelüberwachung liegt bei den Ländern. Daher hat auch das Umweltministerium ein hohes Interesse, dass die übertragenen Aufgaben einheitlich und ordnungsgemäß durchgeführt werden.

Seit der Kommunalisierung gab es mehrere Ansätze, die Kommunikation und Zusammenarbeit der Verwaltungsebenen schriftlich festzulegen. Dabei wurden Eckpunkte für den Mindestumfang der Fachaufsicht sowie für klare Verfahrenswesen festgehalten. Ziel dabei war u. a. die rechtsfehlerfreie und einheitliche Rechtsanwendung, eine hohe Qualität der Aufgabenwahrnehmung sowie die Definition von Ermessensspielräumen, zudem ein transparentes Verwaltungshandeln und ein guter Informationsfluss.

Dem Rechnungshof lagen drei durch das Umweltministerium oder die Regierungspräsidien erarbeitete Ansätze zu Fachaufsichtskonzepten vor. Keines davon wurde umgesetzt.

15.3 Bewertung

Die Veterinärverwaltung verursachte durchschnittlich Kosten von 68,6 Mio. Euro jährlich (2016 bis 2018). Trotz dieses Mittelbedarfs entsprach die Leistung in allen Bereichen nicht den rechtlichen Vorgaben. Im Bereich der Lebensmittelüberwachung fiel 2018 mehr als jede vierte Kontrolle aus. Im Bereich des Tierschutzes, Tierseuchen etc. wurde mangels Soll-Vorgaben keine Erfüllungsquote ermittelt.

Die Begründung zum Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Kommunalisierung des Landrats sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung

sah vor, dass die Kommunalisierung „sowohl für das Land als auch für die Landkreise und kreisfreien Städte kostenneutral ist, den Kommunen aber Spielraum für die Nutzung von Einsparmöglichkeiten belässt“. Allein für den Bereich der Veterinärverwaltung traf dies für die Kommunen im betrachteten Zeitraum nicht zu. Die übrigen kommunalisierten Bereiche sind außer Betracht gelassen, da sie nicht Gegenstand der Prüfung waren.

Aufgrund der aktuellen Datenlage kann der notwendige Finanzbedarf für die vollumfängliche Aufgabenerfüllung nicht berechnet werden. Der Rechnungshof empfiehlt daher eine Analyse des tatsächlichen Finanzmittelbedarfs der Veterinärämter. Dabei sollten alle Kreise und kreisfreien Städte ihre Kosten nach einem einheitlichen Standard ermitteln. Dazu bietet sich der Deckungsbeitrag II an. Dieser enthält neben den direkten Kosten auch die interne Leistungsverrechnung und zeigt somit ein vollständiges Bild des Bedarfs.

Daneben sollte ein Aufgabenkatalog erstellt und eine Personalbedarfsberechnung durchgeführt werden. Nur anhand dieser Instrumente kann sowohl eine Personalbedarfsplanung als auch eine Steuerung auf Basis eines belastbaren Finanzierungskonzepts erfolgen. Dies ist nach Ansicht des Rechnungshofs zur Evaluierung des bis Ende 2025 befristeten Kommunalisierungsgesetzes notwendig.

Zusätzlich bedarf es eines Fachaufsichtskonzeptes, das eine gute und strukturierte Zusammenarbeit und Kommunikation über alle Verwaltungsebenen ermöglicht und den einheitlichen Vollzug sicherstellt.

Das Land kann die Aufgabenübertragung mit der Pauschale nicht als dauerhaftes „Rundum-sorglos-Paket“ betrachten. Auch können sich die Kreise und kreisfreien Städte nicht auf die fehlende Mittelbereitstellung in ihrer Körperschaft berufen. Alle Beteiligten sollten gemeinsam an einer Optimierung arbeiten. Ein Ergebnis könnte sein, dass mit der nächsten Evaluierung des Gesetzes das Finanzierungsmodell angepasst wird.

Ziel sollte eine funktionierende Veterinärverwaltung sein, die Verbraucher schützt und die rechtlichen Vorgaben erfüllt.

15.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Umweltministerium teilt mit, dass der Finanzbedarf, der für die vollumfängliche Aufgabenerfüllung notwendig ist, nur mittels Aufgabenanalyse und Zielbestimmung festzustellen ist. Aktuell wertet das Umweltministerium Unterlagen im Hinblick auf eine Personalbedarfsberechnung aus. Nach hausinterner Abstimmung ist eine Beteiligung des Innen- und des Finanzministeriums vorgesehen.

Zudem räumt es ein, dass die Erfüllungsquoten in einigen Bereichen der Veterinärverwaltung ausbaufähig sind. Die Einhaltung rechtlicher Vorgaben kann jedoch nicht allein an der Erfüllungsquote festgemacht werden, unter anderem, weil diese nicht in jedem Fall eindeutig zu ermitteln ist. So können beispielsweise in anderen Bereichen, wie Tierschutz und Tierseuchen, aufgrund fehlender Soll-Vorgaben keine Quoten berechnet werden.

Die Erhebung des Personalstandes 2020 hat ergeben, dass am 1. September 2020 insgesamt 502 Personen (441,2 VZÄ) tätig waren. Dies stellt einen deutlichen Zuwachs gegenüber 2018 dar.

Da es sich bei der Veterinärverwaltung nur um einen der kommunalisierten Bereiche handelt, kann das Umweltministerium die Auswirkungen mit Mehrbelastungen oder Entlastungen für die Kreise und kreisfreien Städte nicht einschätzen.

Es teilt die Auffassung, dass eine strukturierte und an einheitlichen Maßstäben orientierte Kommunikation zwischen den verschiedenen Ebenen notwendig ist. Deshalb wird es die Arbeit der Arbeitsgruppe „Eckpunkte der Zusammenarbeit in Hessen“ wiederaufnehmen. Die bereits vorliegenden Arbeitspapiere werden auf ihre Aktualität geprüft und ggf. überarbeitet, um mittelfristig auch außerhalb des Qualitätsmanagement-Systems ein einheitliches Handeln sicherzustellen. Zwischenzeitlich wurde im Bereich der Fachaufsicht das Papier „Eckpunkte der Zusammenarbeit“ überarbeitet. Die abschließende Fassung wurde am 1. September 2021 bei einer Dienstversammlung vorgestellt.

15.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Umweltministeriums, seine Empfehlungen weitestgehend aufzugreifen. Er geht davon aus, dass die festgestell-

ten Defizite, wie ein fehlender Aufgabenkatalog und eine fehlende Zielbestimmung, zeitnah abgestellt werden. Des Weiteren empfiehlt der Rechnungshof, die Voraussetzungen für eine mittelfristig durchzuführende Personalbedarfsberechnung zu schaffen. Diese sollte seiner Ansicht nach praxiserprobt bis 2025 vorliegen.

16 Stiftung Hessischer Naturschutz – Vorreiterrolle verloren

Kapitel 09 01 und 09 22

Die jährliche Fördersumme und die Zahl geförderter Projekte durch die „Stiftung Hessischer Naturschutz“ nahmen im zurückliegenden Jahrzehnt deutlich ab. In den Jahren 2015 bis 2019 erhielten die meisten Projekte Zuwendungen von maximal 1.500 Euro. Die Stiftung hat ihre Vorreiterrolle im Bereich des Naturschutzes verloren.

Der Rechnungshof hat eine Neuorientierung innerhalb der staatlichen und privaten Förderlandschaft empfohlen unter der Maßgabe, dass die Stiftung einen finanziellen Mehrwert gegenüber der Verwaltungslösung hat. Wenn das nicht gelingt, wäre an eine Umwandlung in eine Verbrauchsstiftung zur Stärkung der mittlerweile bedeutenderen anderen staatlichen Förderinstrumente im Naturschutz zu denken.

16.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hat in seinen Bemerkungen bereits mehrfach über Stiftungen berichtet.⁵⁶ Mit Kabinettsbeschluss vom 29. August 1978 errichtete die Landesregierung die „Stiftung Hessischer Naturschutz“ (Stiftung) als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts. Die Stiftung fördert materiell und ideell den Schutz der Natur und der Landschaft. Sie soll damit zur Erhaltung der natürlichen Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen beitragen. Der Vermögensgrundstock umfasst aktuell rund 4,5 Mio. Euro. Der Rechnungshof prüfte im Jahr 2019 die Verwaltungs- und Wirtschaftsführung der Stiftung.

16.2 Prüfungsergebnisse

16.2.1 Projekte

Die Stiftung förderte seit ihrer Gründung über 1.000 Projekte mit insgesamt fast 7 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2009 wurden im jährlichen Mittel 32 Projekte mit

⁵⁶ Stiftung Natura 2000, Bemerkungen 2014, S. 269 ff.; Von-Behring-Röntgen-Stiftung, Bemerkungen 2014, S. 311 ff.; Gründung der Stiftung Hessischer Tierschutz, Bemerkungen 2015, S. 401 f.; Hessische Kulturstiftung – Kulturförderung durch Stiftung alternativlos?, Bemerkungen 2016, S. 137 ff.; Hessenstiftung – Familien fördern kann auch anders gehen, Bemerkungen 2018, S. 154 ff.; Stiftung Sprudelhof Bad Nauheim – Wie lange sprudelt die Stiftung noch?, Bemerkungen 2019, S. 193 ff.

durchschnittlich rund 9.900 Euro gefördert. Im letzten Jahrzehnt nahm die Förderung ab und lag bei durchschnittlich 10 Projekten und rund 3.400 Euro jährlich. Seit 2015 lag der Durchschnitt bei nur noch 1.700 Euro, der Großteil der Projekte (80 Prozent) wurde mit maximal 1.500 Euro gefördert. Mit dem Geld wurden z. B. Nisthilfen, Leitern und motorbetriebene Gartenwerkzeuge beschafft sowie Jugend-Zeltlager und Tagungen veranstaltet. In vielen Fällen wurden maximal 50 Prozent des beantragten Betrags bewilligt. Die Stiftung sieht die geringen Förderbeträge als „Anerkennungsleistung“. Im Durchschnitt werden rund 52 Prozent der zur Verfügung stehenden Mittel für neue Projekte bewilligt.

Auch andere staatliche Stellen fördern zahlreiche Projekte, die den Förderzielen der Stiftung entsprechen, z. B. im Rahmen der Biodiversitätsstrategie oder als Artenhilfsmaßnahme. Die Umweltlotterie GENAU hat einen vergleichbaren Förderschwerpunkt.

Seit 2015 handelt es sich beim Großteil der Förderungen aus Sicht des Rechnungshofs um Bagatellobjekte. Sie verursachen – relativ gesehen – höhere Verwaltungskosten und entfalten nur eine geringe Wirkung. Der Rechnungshof sieht in dem häufig geringen Bewilligungsanteil ein Indiz für die fehlende Notwendigkeit der Förderung durch die Stiftung. Die von ihr gewählte Charakterisierung der Förderung für den ehrenamtlichen Naturschutz als „Anerkennungsleistung“ verdeutlicht, dass die Maßnahmen auch ohne Unterstützung durchgeführt worden wären. Das widerspricht dem auch für die Stiftung verbindlichen Subsidiaritätsprinzip der Landeshaushaltsordnung. Danach sollten staatliche Mittel erst dann eingesetzt werden, wenn der Begünstigte nicht aus eigener Kraft in der Lage ist, eine Maßnahme zu finanzieren. Voraussetzung der Förderung ist des Weiteren ein entsprechendes Landesinteresse. Die verfügbaren Mittel wurden im Prüfungszeitraum durchschnittlich nur zur Hälfte ausgeschöpft. Die Stiftung sollte ihre bisherige Strategie, möglichst viele Projekte mit jeweils geringen Mitteln zu fördern, aufgeben und die Förderung neu ausrichten.

16.2.2 Organe

Organe der Stiftung sind der Vorstand und der Stiftungsrat. Ihre Mitglieder sind ehrenamtlich tätig. Hinzu tritt noch die Geschäftsführung, deren Personal vom Umweltministerium gestellt und finanziert wird.

Dem Stiftungsrat gehören 23 Mitglieder aller Fraktionen des Landtags, verschiedener Ministerien, Verbände und der Arbeitsgemeinschaft Hessische Naturparkträger an. An seinen Sitzungen können einschließlich Vorstand und Geschäftsführung 29 Personen teilnehmen. Die Sitzungen fanden in den Jahren 2014 bis 2019 zweimal jährlich statt und dauerten durchschnittlich 60 Minuten. Es waren im Mittel nur zwei Drittel der Mitglieder anwesend. Der Stiftungsrat soll u. a. Maßnahmen und Programme zur Erfüllung des Stiftungszwecks vorschlagen. Aus den Protokollen waren keine entsprechenden Aktivitäten erkennbar.

Von dem großen Kreis der Mitglieder gingen nur wenige fachliche Impulse aus. Als Bindeglied zwischen der Verwaltung und dem Ehrenamt ist mehr Engagement des Stiftungsrats zu wünschen. Der Rechnungshof sieht einen Hinderungsgrund in der Größe und Zusammensetzung des Stiftungsrats. Er hat daher empfohlen, die Zahl der Mitglieder zu reduzieren und den Rat besser auf die Verwirklichung des Stiftungszwecks hin orientiert zu besetzen. Davon verspricht er sich ein stärkeres Engagement der Mitglieder im Sinne der Stiftung.

16.2.3 Wirtschaftlichkeit der Stiftung

Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist bei allen Maßnahmen des Landes die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben. Mit der Errichtung der Stiftung wurde implizit die Annahme getroffen, dass die Stiftungslösung gegenüber einer Aufgabenerfüllung aus dem Landeshaushalt („Verwaltungslösung“, beispielsweise mit der Einrichtung eines Förderprodukts) die wirtschaftlichere und vorteilhaftere Alternative darstellt.

Die Stiftung hat – außer vom Land – keine Zuwendungen Dritter erhalten, die das Stiftungsvermögen erhöhen (Zustiftungen). Die eingegangenen Spenden sind zwischenzeitlich zu vernachlässigen. Mit Errichtung einer Stiftung sind gegenüber einer Verwaltungslösung zusätzliche Kosten verbunden, die als Transaktionskosten der Stiftung bezeichnet werden. Dazu zählen die Ausgaben für die Vermögensverwaltung, zusätzliche Kosten der Wirtschaftsprüfung sowie höhere Kosten der allgemeinen Verwaltung. Von 2014 bis 2018 fielen bei der Stiftung jährlich durchschnittlich folgende Transaktionskosten an:

• Vermögensverwaltung	29.000 Euro
• Kosten Wirtschaftsprüfung	6.200 Euro
• Verwaltungsausgaben	8.600 Euro

Insgesamt betragen die Transaktionskosten durchschnittlich 43.800 Euro im Jahr. Dies entspricht 0,97 Prozent des Stiftungskapitals. Die Kosten der Vermögensverwaltung beliefen sich im betrachteten Zeitraum auf insgesamt rund 145.000 Euro. Der Rechnungshof nahm für den Prüfungszeitraum von 2014 bis 2018 eine Modellrechnung auf Basis eines vergleichbaren Abzinsungsfaktors (Pensionsrückstellungen) vor. Diese zeigte, dass zum Ausgleich der Transaktionskosten zum Stichtag 1. Januar 2014 eine Zustiftung Dritter in Höhe von rund 1,5 Mio. Euro erforderlich gewesen wäre, um die Stiftungslösung gegenüber der Verwaltungslösung vorteilhaft gestalten zu können. Auf Basis der tatsächlich erwirtschafteten Renditen und Spenden wäre eine Zustiftung Dritter in Höhe von mindestens 4,6 Mio. Euro erforderlich gewesen.

Die Finanzierung über eine Landesstiftung ist gegenüber einer unmittelbaren Finanzierung aus dem Landeshaushalt nur dann vorteilhaft, wenn in ausreichender Höhe Zustiftungen Dritter oder Spenden eingeworben werden können. Nach Ansicht des Rechnungshofs sind Zustiftungen bzw. ausreichende Spenden Dritter auch in Zukunft nicht zu erwarten.

16.2.4 Kapitalerhalt

Die Stiftung hat die gesetzliche Pflicht, das Stiftungsvermögen in seinem Bestand ungeschmälert zu erhalten. Die Stiftung konnte ihr Vermögen seit der Errichtung nominal erhalten. Die reale Erhaltung des Stiftungskapitals ist Ausweis der finanziellen Leistungsfähigkeit, um dauerhaft die Stiftungszwecke verfolgen zu können. Hierzu muss die Inflation kompensiert werden. Entsprechende Berechnungen hatte die Stiftung nicht angestellt. Nach Kalkulation des Rechnungshofs hätte das Kapital im Jahr 2018 rund 9,1 Mio. Euro betragen müssen. Tatsächlich betrug es rund 5,1 Mio. Euro. Der reale Kapitalerhalt gelang im Prüfungszeitraum nicht.

Bei der Beantwortung der Großen Anfrage zu Stiftungen in Hessen wurden diejenigen genannt, die den realen Kapitalerhalt nicht gewährleisten konnten.⁵⁷ Die Stiftung Hessischer Naturschutz war darunter nicht aufgeführt.

16.2.5 Finanzierung

Bereits im Jahr 2004 wurde die Landesregierung durch einen Berichtsantrag aufgefordert, ein Finanzierungskonzept vorzulegen, das eine langfristig stabile Finanzierungsgrundlage für die Stiftung beinhalten sollte. Die Landesregierung hielt dies für nicht erforderlich. Bis heute gibt es kein Finanzierungskonzept. Der Erfolg der Vermögensverwaltung fiel von 218.000 Euro in 2000 auf -4.000 Euro in 2018. Die dafür notwendigen Kosten waren 2018 höher als die erzielten Erträge.

Die Stiftung selbst hatte die Schwächen der Verwaltung des Stiftungsvermögens erkannt und mehrere Lösungen diskutiert: u. a. Einrichtung eines Anlageausschusses, Controlling der Ergebnisse der Vermögensverwaltung oder Bündelung des Stiftungsvermögens. Der Rechnungshof konnte jedoch bei der Prüfung keine organisatorischen Maßnahmen feststellen. In den vergangenen 15 Jahren wäre Zeit gewesen, die Finanzierung der Stiftung nachhaltig zu sichern. Die Erosion der Einnahmen aus dem Stiftungsvermögen sollte Anlass zu einer strategischen Neuausrichtung sein.

Der Rechnungshof empfiehlt, dass sich der Vorstand der Stiftung dafür einsetzt, das eigene Finanzanlagevermögen mit denen anderer Stiftungen des Landes zusammen zu bewirtschaften. Dies kann auch das Ergebnis eines Finanzierungskonzeptes sein. Zur Reduzierung von Transaktionskosten bzw. Risiken sollten folgende Möglichkeiten berücksichtigt werden:

- Bündelung des Finanzanlagevermögens,
- Einlage als Eigenkapital in Beteiligungen des Landes,
- Ausleihungen an Beteiligungen des Landes.

⁵⁷ Drucksache 19/5844 vom 17. Januar 2018.

16.2.6 Verwaltungskosten

Die Stiftung verfügt über keine eigenen Geschäftsräume. Sie nutzt die Infrastruktur des Umweltministeriums unentgeltlich. Zwei Bedienstete des Umweltministeriums sind zur Führung der Geschäfte der Stiftung freigestellt. Im Zeitraum von 2014 bis 2016 erstattete sie anteilige Personalkosten in Höhe von durchschnittlich rund 18.000 Euro. Seit 2017 trägt das Land die Kosten selbst.

Der Rechnungshof wertet die vollständige Übernahme der Personalkosten als Einstieg in eine institutionelle Förderung und als Hinweis darauf, dass die Organisationsentscheidung für eine Stiftungslösung vom Umweltministerium als Stifter inzwischen als nicht (mehr) tragfähig erachtet wird.

16.3 Stellungnahme des Ministeriums

Die Verteilung der begrenzten Mittel auf eine möglichst große Zahl zu fördernder Projekte sei Ausdruck des Bemühens, einer breiten Förderkulisse gerecht zu werden. Für einen kleinen Naturschutzverein könne z. B. ein Zuschuss zum Kauf einer Motorsäge, die der ehrenamtlichen Pflege von Streuobstwiesen diene, eine erhebliche Hilfestellung sein. Die Förderpraxis sei Ausdruck einer bewussten Ausrichtung. Die Empfehlung des Rechnungshofs sei Anlass, dies zu überdenken. Die Stiftung stelle im Jahr 2021 zusätzlich 50.000 Euro aus der freien Rücklage zur Förderung größerer Projekte zur Verfügung. Sie reagiere damit auf die seit einigen Jahren verbesserten Finanzierungsmöglichkeiten für die Förderung des Naturschutzes aus anderen Quellen.

Der Vorstand nehme die kritischen Anregungen zur Arbeit des Stiftungsrats zur Kenntnis und werde sie mit ihm diskutieren. Aus dem Kreise des Stiftungsrats seien in der Vergangenheit wiederholt Impulse und Initiativen gekommen. Dem Urteil eines fehlenden Engagements des Stiftungsrats schließe sich der Vorstand nicht an. In ihm seien die für den Naturschutz wichtigen Gruppen vertreten. Damit werde Überlegungen aus der Zeit der Gründung der Stiftung Rechnung getragen, die noch immer aktuell seien.

Die Stiftung verschließe sich den Einschätzungen des Rechnungshofs zur Wirtschaftlichkeit nicht. Allerdings könnten je nach Wahl der Betrachtungszeiträume auch ganz andere Kalkulations-Ergebnisse auftreten. Die relative Eignung der Stiftungslösung sei auch in ökonomischer Hinsicht eine Funktion der jeweiligen

Zeitspanne und ihres makroökonomischen Umfelds. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen seien nicht allein ausschlaggebend für Zweck und Begründung der Stiftung.

Die Stiftung stimme mit dem Rechnungshof überein, dass die dauerhafte Erfüllung des Stiftungszwecks, die Erhaltung des Realwertes des Kapitals sowie die sichere Geldanlage nur gewährleistet werden könnten, wenn es gelänge, dauerhaft Zustiftungen zu erhalten. Die aufgeworfenen Fragen würden u. a. im Anlageausschuss beraten. Die Arbeit des Stiftungsvorstands sei in den letzten Jahren sehr stark von den Bemühungen zur Gestaltung der Vermögensverwaltung geprägt gewesen. Die Anregungen des Rechnungshofs werde der Vorstand verfolgen und umsetzen. Es habe in der Vergangenheit Überlegungen gegeben, gemeinsame Kapitalanlagen mit anderen Stiftungen vornehmen zu lassen. Dies sei aus rechtlichen Gründen gescheitert. Die Stiftung werde die Möglichkeit erneut prüfen.

Die vollständige Übernahme der Personalkosten durch das Umweltministerium ermögliche es, Stiftungszweck und -aufgaben besser zu erfüllen.

16.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof erkennt an, dass die Stiftung vor allem in den Anfangsjahren einen wesentlichen Beitrag zur Förderung des Naturschutzgedankens und der Naturschutzarbeit geleistet hat. Sowohl die Zahl der fördernden Akteure als auch die Finanzierungsmöglichkeiten durch den Landeshaushalt haben seitdem erheblich zugenommen. Nach Einschätzung des Rechnungshofs hat die Stiftung ihre Vorreiterrolle im Bereich des Naturschutzes verloren. Die Gründe dafür sind:

- weitere bedeutende staatliche Finanzierungsinstrumente,
- andere private Initiativen,
- beständig sinkende Einnahmen aus dem Stiftungsvermögen,
- geringe Nachfrage nach Fördermitteln der Stiftung.

Das Ergebnis sind tendenziell weniger geförderte Projekte. Diese bewegen sich verstärkt im Bereich der Bagatellförderung und erzeugen kaum nachhaltige Wirkung.

Der Rechnungshof bezweifelt, ob mit dieser Förderstrategie die Herausforderungen des ehrenamtlichen Naturschutzes adäquat aufgegriffen werden. Die Verwendung von 50.000 Euro aus der freien Rücklage folgt der Empfehlung des Rechnungshofs, diese Rücklage abzubauen. Der Rechnungshof wertet dies als Einstieg in einen längerfristigen Strategiewechsel. Er empfiehlt der Stiftung, entsprechende Überlegungen zu vertiefen.

Der Rechnungshof hat sich bei der Berechnung der Wirtschaftlichkeit bewusst für einen Zeitraum entschieden, für den valide Daten und Vergleichswerte vorliegen. Es obliegt der Stiftung, durch einen weiter zurückliegenden Zeitraum die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen. Bei einem veränderten makroökonomischen Umfeld mit höheren Zinserträgen ist auch ein entsprechend höherer Refinanzierungssatz anzulegen. Bereits in seiner Prüfungsmitteilung von 2006 hatte der Rechnungshof auf Defizite bei der Bewirtschaftung des Stiftungsvermögens in den Jahren 2000 bis 2003 hingewiesen.

Der Entscheidung für eine Kapitalstiftung liegt ein Organisationsmodell zugrunde. Durch eine einmalige oder mehrmalige Zustiftung wird ein zu bewirtschaftender Kapitalstock gebildet, der zur nachhaltigen Generierung und Ausschüttung von Zinserträgen dient. Daher sind Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen maßgebend. Verwaltungsorganisatorische oder sozioökonomische Vorteile können auch mit anderen Organisationsentscheidungen realisiert werden. Die Bewirtschaftung des Stiftungsvermögens ist zu optimieren. Dabei ist auch das Land als Stifter gefordert, da es fehlende Mittel durch die Übernahme von Personalkosten kompensiert.

Der Rechnungshof empfiehlt abschließend, den Förderschwerpunkt auf wenige größere, nachhaltig wirksame Projekte zu legen. Dazu werden Ideen aus den Reihen des Stiftungsrates notwendig sein. Die Stiftung hätte damit die Möglichkeit, nicht allein als Finanzierungsinstrument zu dienen, sondern – wie in ihren Anfangsjahren – wieder Impulsgeber zu werden. Wenn das nicht gelingt, der finanzielle Mehrwert gegenüber der alternativen Verwaltungslösung weiterhin fehlt und das Kapital zudem nicht real erhalten werden kann, wäre an eine Umwandlung in eine Verbrauchsstiftung zur Stärkung der mittlerweile bedeutenderen anderen staatlichen Förderinstrumente zu denken.

17 Abwasserabgabe: hohe Ausgabereste und fehlendes Rechtsgutachten

Kapitel 09 21

Die Ausgabereste aus Mitteln der Abwasserabgabe betrugen Ende 2020 57,8 Mio. Euro. Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung Verwendungsmöglichkeiten zum Abbau der Ausgabereste aufgezeigt. Insbesondere sollten Abgabemittel vor originären Landesmitteln verausgabt werden. Er erwartet, dass die Ausgabereste aus der Abwasserabgabe zeitnah verringert werden.

Die Einnahmen aus der Abwasserabgabe werden überwiegend für Grundwassermaßnahmen verwendet. Strittig war im Prüfungsverfahren, ob die finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts Anwendung finden. Dies betrifft einen Betrag in Höhe von 47,5 Mio. Euro. Zwei Jahre nach Zusage hat das Umweltministerium das entsprechende Rechtsgutachten beauftragt.

17.1 Ausgangslage

Rechtsgrundlage für die Abwasserabgabe bildet das vom Bund erlassene Abwasserabgabengesetz. Abgabepflichtig ist danach, wer Abwasser unmittelbar in ein Gewässer einleitet, wie z. B. Kommunen, Abwasserzweckverbände, Industrie-, Gewerbe- und Landwirtschaftsbetriebe. Die Höhe der Abgabe richtet sich nach der Schädlichkeit des Abwassers. Darauf basierend soll sie Anreize schaffen, im eigenen wirtschaftlichen Interesse schädliche Abwassereinleitungen zu vermeiden oder zu vermindern. Damit gilt die Abwasserabgabe als Umweltabgabe mit Lenkungsfunktion.

Den Ländern obliegt die Festsetzung, Erhebung und Verwendung der Abgabe. Das Aufkommen ist für Maßnahmen zweckgebunden, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen.

Der Prüfungszeitraum des Rechnungshofs umfasste die Haushaltsjahre 2001 bis 2016. Für die Haushaltsjahre 2017 bis 2020 wurde das Zahlenwerk nacherhoben. Die Einnahmen aus der Abwasserabgabe beliefen sich 2020 auf 23,2 Mio. Euro.

17.2 Prüfungsergebnisse

17.2.1 Haushaltsausgabereste in Millionenhöhe

Nicht verbrauchte Abgabemittel werden als Ausgaberest übertragen. Aus Mitteln der Abwasserabgabe bestanden 2001 bis 2016 Haushaltsausgabereste im Durchschnitt von 52,5 Mio. Euro. Gründe für Haushaltsausgabereste liegen u. a. vor, wenn geförderte Maßnahmen noch nicht abgeschlossen sind. Für 2016 beliefen sich diese auf 59,5 Mio. Euro, die zu über 40 Prozent aus dem Haushaltsjahr 2001 stammten. Davon waren 41,7 Mio. Euro „gebundene“ und 17,8 Mio. Euro „ungebundene“ Ausgabereste. Für Letztere gibt es keine Außenverpflichtung der Verwaltung; d. h. es wurde z. B. noch kein Zuwendungsbescheid erlassen. Da den „ungebundenen“ Ausgaberesten eine Zweckbindung aus der Abwasserabgabe anhaftet, verfallen diese nicht wie üblich innerhalb von zwei Jahren. Die „ungebundenen“ Ausgabereste betrugen 2014 etwa 18 Mio. Euro und blieben im Prüfungszeitraum bis 2016 weitestgehend stabil.

Im Haushaltsjahr 2020 beliefen sich die gesamten Ausgabereste auf 57,8 Mio. Euro. Davon waren 40,8 Mio. Euro „gebundene“ und 17,0 Mio. Euro „ungebundene“ Ausgabereste.

Das Umweltministerium sollte alle zweckentsprechenden Möglichkeiten nutzen, die Ausgabereste zügig zu reduzieren. Insbesondere sollten Abgabemittel vor originären Landesmitteln für Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte eingesetzt werden. Um die Ziele der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie in Natura 2000-Gebieten zu erreichen, empfiehlt der Rechnungshof hierfür, den Anteil an Abgabemitteln zu erhöhen und Landesmittel zu verringern. Weiterhin sollten Richtlinien derart ausgestaltet werden, dass geförderte Maßnahmen in einem überschaubaren mittelfristigen Zeitraum abgeschlossen werden können. Dadurch wird die zeitliche Bindung von Ausgabe-resten begrenzt.

17.2.2 Rechtssichere Verwendung des Abgabeaufkommens

Zwischen 2013 und 2020 betrug das Gesamtvolumen der Einnahmen aus der Abwasserabgabe 186,7 Mio. Euro. Hiervon verwendete das Umweltministerium 139,8 Mio. Euro für Grundwassermaßnahmen. Deren prozentualer Anteil an

den Einnahmen aus der Abwasserabgabe abzüglich der Kosten der Erhebung belief sich für den genannten Zeitraum im Durchschnitt auf 79,6 Prozent.

Der Rechnungshof äußerte – unter Hinweis auf ein vom Umweltministerium bereits eingeholtes Gutachten – Bedenken, inwieweit die deutlich überwiegende Verwendung des Abgabeaufkommens für Grundwassermaßnahmen den finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen noch gerecht wird. Das Gutachten kommt in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Schwerbehindertenabgabe zum Ergebnis, dass in etwa die Hälfte des Aufkommens aus der Abwasserabgabe für Zwecke des Grundwasserschutzes eingesetzt werden könnte. Bezogen auf den Gesamtbetrag der Einnahmen abzüglich der Verwaltungskosten wären das 92,3 Mio. Euro. Der Einsatz der Abgabemittel für Grundwassermaßnahmen übersteigt diesen Betrag um 47,5 Mio. Euro.

Der Rechnungshof sieht hierbei Risiken für das Land im Hinblick auf die rechtssichere Verwendung des Abgabeaufkommens. Er regt daher an, die mittelfristige Finanzplanung anzupassen und die Verwendungsquote für Grundwassermaßnahmen zu reduzieren.

17.3 Stellungnahme des Ministeriums

Hinsichtlich der Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie in Natura 2000-Gebieten durch einen prioritären Einsatz von Abgabemitteln teilt das Umweltministerium nicht die Auffassung des Rechnungshofs. Eine Verstärkung durch Zuführung aus der Abwasserabgabe sei erst dann und nur insoweit erfolgt, als die originär veranschlagten Haushaltsmittel sich als nicht ausreichend darstellen würden. Diese Verfahrensweise würde seitens des Umweltministeriums bei bestehenden Verstärkungsmöglichkeiten von Haushaltsansätzen grundsätzlich angewendet. In diesen Fällen gelte, dass der veranschlagte Ansatz grundsätzlich ausgeschöpft sein müsse, bevor eine Verstärkung durch andere Ansätze vorgenommen werde.

Der Bedarf zur Finanzierung aus Mitteln der Abwasserabgabe werde beständig steigen. Gründe hierfür seien die im Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode vereinbarten wasserbezogenen Maßnahmen. Darüber hinaus seien die Ausgabereste aus der Abwasserabgabe insbesondere durch die Veranschla-

gung bei der Altlastensanierung, für die gewässerschutzorientierte Beratung sowie für Synergiemaßnahmen für die nächsten Jahre fest verplant. Daher werde bei gleichbleibender Einnahmesituation erwartet, dass die Ausgabereste bis zum Jahr 2023 nahezu vollständig abgebaut seien, sofern die Programme planmäßig umgesetzt werden können.

Zudem werde das Umweltministerium Möglichkeiten eruieren, die geeignet seien, geförderte Maßnahmen in einem überschaubaren mittelfristigen Zeitraum abschließen zu können.

Die rechtlichen Bedenken des Rechnungshofs bezüglich der Verwendung der Abgabemittel für Grundwassermaßnahmen teilte das Umweltministerium nicht. Die Abwasserabgabe entspreche vielmehr einer Abschöpfungsabgabe. Danach gebe es keine verfassungsrechtlichen Einschränkungen bezüglich der Verwendung des Abgabeaufkommens. Die Zweifel des Rechnungshofs habe das Umweltministerium zur Kenntnis genommen. Es teilte im Mai 2019 mit, in Absprache ein neues Gutachten in Auftrag geben zu wollen. Auf Nachfrage des Rechnungshofs wurde der Gutachtenauftrag erst im Juli 2021 abgestimmt.

17.4 Schlussbemerkung

Der zügige Abbau von Ausgaberesten aus Abgaben ist nach Ansicht des Rechnungshofs geboten. Dies gilt umso mehr, als die Ausgabereste ein Volumen von 57,8 Mio. Euro erreicht haben. Wenn zunächst Haushalts- und danach Abgabemittel bewirtschaftet werden, steigen die Haushaltsreste und werden nicht zeitnah abgebaut. Derzeit erscheint dem Rechnungshof als einzige Möglichkeit, originäre Haushaltsmittel zu kürzen. Die von ihm vorgesehene Verfahrenspraxis unterstützt gleichsam eine sparsame Haushaltsführung. Er wird zu gegebener Zeit den Abbau der Ausgabereste erneut prüfen.

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Umweltministerium die Empfehlung aufgegriffen hat, entsprechende Maßnahmen in Richtlinien zu ergreifen, um einen überschaubaren mittelfristigen Förderzeitraum zu gewährleisten. Dies ist auch ein Beitrag zum Abbau der Ausgabereste.

Zudem befürwortet er die Absicht des Umweltministeriums, ein neues Gutachten in Auftrag zu geben. Nach Ansicht des Rechnungshofs hätte die Beauftra-

gung zeitnäher erfolgen müssen. Dem Ergebnis des Gutachtens sieht er im Interesse des Umweltministeriums für eine rechtssichere Verwendung der Abgabemittel entgegen.

18 Biosphärenreservat Rhön

Kapitel 09 22

Durch die Zertifizierung als Biosphärenreservat ging das Land eine Selbstverpflichtung ein. Der hessische Teil des Reservats erfüllte die Auswahlkriterien der UNESCO in zehn von 14 Themenbereichen nicht oder nicht vollständig. Das Umweltministerium überwachte die Aufgabenerfüllung und Zielerreichung nicht konsequent. Die im Landkreis Hersfeld-Rotenburg liegenden Flächen waren nicht ausreichend in die Verwaltung und Entwicklung des Biosphärenreservats eingebunden. Die hessische Verwaltungsstelle vergab jährlich naturschutzfachliche Werkverträge, deren Ergebnisse sie nicht verwendete. Neben Hessen unterhalten Bayern und Thüringen eigene Verwaltungsstellen im Biosphärenreservat. Dies erschwert die Umsetzung länderübergreifender Projekte und verursacht zusätzlichen Abstimmungs- und Arbeitsaufwand.

Wenn das Land das Prädikat behalten möchte, sollte das Biosphärenreservat die Kriterien erfüllen. Das Umweltministerium sollte die Fachaufsicht intensivieren und für die Erstellung eines Forschungs- und Monitoringkonzepts sorgen. Die im Landkreis Hersfeld-Rotenburg liegenden Teile des Reservats sollten ausreichend eingebunden werden. Der Rechnungshof empfiehlt, die Initiative für eine Zusammenführung der Biosphärenreservatverwaltungen zu ergreifen.

18.1 Ausgangslage

Das Biosphärenreservat Rhön entstand am 19. April 1991 mit Unterzeichnung der Ernennungsurkunde durch die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO). Nach dem UNESCO-Programm „Der Mensch und die Biosphäre“ werden Biosphärenreservate mit dem Ziel eingerichtet, eine ausgewogene Beziehung zwischen Menschen und der Biosphäre zu fördern und beispielhaft darzustellen. Sie sollen als Modellregionen dem Schutz der natürlichen und kulturellen Vielfalt und der nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung dienen. Mit der Zertifizierung ging das Land eine Selbstverpflichtung ein. Der heute maßgebende Kriterienkatalog für die Anerkennung von Biosphärenreservaten wurde 1997 erstmals aufgestellt und 2007 überarbeitet.

Das Biosphärenreservat Rhön erstreckt sich über Teile Bayerns, Thüringens und Hessens. Jedes Land hat für seine Flächen eine eigene Verwaltungsstelle eingerichtet. Durch das Kommunalisierungsgesetz ist die Verwaltung des hessischen Teils zum 1. April 2005 dem Landrat des Landkreises Fulda übertragen worden. Prüfungsgegenstand waren die dem Landkreis zugewiesenen Sachkosten. Dafür erhielt der Landkreis in den Jahren 2015 bis 2017 jährlich 273.000 Euro. Daneben werden im Biosphärenreservat Rhön Gelder aus weiteren Förderprodukten eingesetzt. Aufsichtsbehörde für den hessischen Teil ist das Umweltministerium.

Abbildung 18-1: Biosphärenreservat Rhön



Quelle: Hessische Verwaltungsstelle des Biosphärenreservats

Das Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofs prüfte im Jahr 2019 die Förderung des Biosphärenreservats Rhön beim Landrat des Landkreises Fulda, im

Umweltministerium, im Regierungspräsidium Kassel sowie im Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie.

18.2 Prüfungsergebnisse

18.2.1 UNESCO-Kriterien

Ein Schutzgebiet darf die Bezeichnung UNESCO-Biosphärenreservat führen, wenn es die Kriterien des deutschen Nationalkomitees für das UNESCO-Programm „Der Mensch und die Biosphäre“ erfüllt. Der Katalog umfasst insgesamt 40 Kriterien, die in 14 Themenbereichen geordnet sind. Diese betreffen u. a. die Gestaltung der Schutzzonen, die rechtliche Sicherung des Reservats, Verwaltung und Organisation, Planung, nachhaltiges Wirtschaften, Naturhaushalt und Landschaftspflege, Biodiversität, Forschung und Monitoring. Das Biosphärenreservat Rhön erfüllte im hessischen Teil Kriterien in 10 der insgesamt 14 Themenbereiche nicht oder nicht vollständig.

Laut UNESCO muss der überwiegende Teil eines Biosphärenreservats rechtlich gesichert sein, beispielsweise durch eine Verordnung. Dies ist in Hessen bisher nicht geschehen. Die Verwaltung ist der zuständigen oberen oder obersten Landesbehörde zuzuordnen, die organisatorische Anbindung an eine kommunale Behörde ist nicht vorgesehen. Ein Biosphärenreservat ist in drei Zonen eingeteilt. In der Kernzone soll die natürliche Entwicklung ungestört von menschlichen Einflüssen verlaufen. Die Pflegezone soll die Kernzone durch entsprechend angepasste Nutzung in ihren Funktionen unterstützen. In der Entwicklungszone, die auch Siedlungsbereiche umfassen kann, soll eine nachhaltige, Natur und Umwelt berücksichtigende Nutzung stattfinden. Die Kernzonen sollen von Pflegezonen umschlossen sein. In mindestens sieben Fällen waren Kernzonen nicht vollständig von Pflegezonen umgeben. Auch im Themenbereich Planung wurden Kriterien nicht erfüllt. Dazu gehörten der Verzicht auf die Einbindung der Ziele des Biosphärenreservats in die Regionalplanung und die fehlenden Pläne für Pflege- und Entwicklungszonen. Weiterhin vermisste der Rechnungshof ein angepasstes Maßnahmenprogramm zur Verbesserung der Biodiversität. Konzepte für Forschung und Monitoring fehlten.

18.2.2 Fachaufsicht und Zielerreichung

Das Umweltministerium schloss 2013 mit dem Landrat des Landkreises Fulda eine Zielvereinbarung ab. Die Wirksamkeit der eingesetzten Sachmittel des

Landes sollte mit spezifischen Wirkungskennzahlen nachgewiesen werden. In einem jährlichen Geschäftsbericht sollte der Landkreis über die durchgeführten Arbeiten, die Zielerreichung und die Wirkungskennzahlen berichten.

Die Zielvereinbarung hatte in der Praxis nur einen geringen Stellenwert. So wurden weder die vereinbarten Geschäftsberichte erstellt noch Wirkungskennzahlen definiert. Das Umweltministerium forderte die Berichte zur Zielerreichung nicht ein. Es verzichtete damit auf wichtige Informationen zur Entwicklung des Biosphärenreservats und zur Wirksamkeit der eingesetzten Landesmittel.

18.2.3 Forschungs- und Monitoringkonzept

Die Verwaltungsstelle vergab in Zusammenarbeit mit dem Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie jährlich naturschutzfachliche Werkverträge zur Kartierung von Flora und Fauna in Höhe von rund 50.000 Euro. Das Landesamt schrieb die Werkverträge aus, vergab die Zuschläge, überwachte den Vollzug und kontrollierte und sicherte die Ergebnisse. Die Verwaltungsstelle fragte die Ergebnisse nicht nach und verzichtete darauf, sie für ihre Arbeit zu nutzen. Forschungs- und/oder Monitoringkonzepte für zielgerichtete und wiederkehrende Erhebungen lagen in der Verwaltungsstelle des Biosphärenreservats nicht vor.

18.2.4 Beteiligung und Förderung aller Gebiete

Kernzonen, in denen keine Nutzung stattfinden soll, sind für die Anerkennung als Biosphärenreservat von entscheidender Bedeutung. Ihre Fläche muss mindestens drei Prozent der Gesamtfläche einnehmen. Rund zehn Prozent der hessischen Flächen des Biosphärenreservats erstrecken sich auf die Gemeinden Friedewald, Hohenroda und Schenklengsfeld im Landkreis Hersfeld-Rotenburg. Der Anteil der Kernzonen ist dort mit 18 Prozent aller Kernzonenflächen im Biosphärenreservat recht hoch. Das Reservat würde ohne die im Landkreis Hersfeld-Rotenburg liegenden Gebiete die Mindestanforderungen nicht erfüllen. Trotz dieser Bedeutung waren der Landkreis und die dortigen Kommunen nur unzureichend in die Verwaltung und Entwicklung des Biosphärenreservats eingebunden. Dies räumte das Umweltministerium in einem Gespräch mit den betroffenen Kommunen und der Verwaltungsstelle bereits 2014 ein.

18.2.5 Ein Biosphärenreservat – drei Verwaltungen

Bayern, Thüringen und Hessen haben für ihre Flächen eigene Verwaltungsstellen eingerichtet. Entwicklungs-, Monitoring- und Forschungsprojekte fanden innerhalb der jeweiligen Zuständigkeitsbereiche statt. Länderübergreifende Vorhaben, z. B. zum Schutz und Erhalt von Flora und Fauna, waren nicht dokumentiert.

18.3 Bewertung

Nach dem langen Zeitraum seit Aufstellung des Kriterienkatalogs kann nach Ansicht des Rechnungshofs erwartet werden, dass die Erfüllung aller Kriterien zumindest absehbar ist. Wenn das Land die Anerkennung als Biosphärenreservat Rhön behalten möchte, sollten die dafür erforderlichen Kriterien erfüllt werden. In diesen Fall sieht der Rechnungshof Handlungsbedarf. Andernfalls könnte es die Anerkennung aufgeben und die entsprechenden Haushaltsmittel einsparen.

Zielvereinbarungen dienen der Verständigung über realistische und erreichbare Ziele. Die Zielerreichung sollte regelmäßig evaluiert und ggf. aktualisiert werden. Geschäftsberichte und aktualisierte Wirkungskennzahlen können wichtige Informationen darüber liefern, ob die vereinbarten Ziele erreicht wurden. Sie tragen dazu bei, die ministerielle Aufsichtspflicht wahrzunehmen. Der Rechnungshof empfiehlt, die Zielerreichung regelmäßig zu evaluieren und die Fachaufsicht des Umweltministeriums zu intensivieren. Er hält dies auch deshalb für geboten, weil die Verwaltung des Biosphärenreservats entgegen den UNESCO-Kriterien einer kommunalen Behörde und nicht der zuständigen oberen oder obersten Landesbehörde zugeordnet ist.

Es ist für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar, warum das Biosphärenreservat das Landesamt mit der Erhebung von Daten beauftragte, die es offensichtlich nicht benötigte. Die Forschung sollte durch die Verwaltung des Biosphärenreservats koordiniert und gemeinsam mit den Forschenden dokumentiert werden. Der Rechnungshof empfiehlt dazu, ein Forschungs- und Monitoringkonzept zu erarbeiten.

Das Umweltministerium sollte sicherstellen, dass auch die außerhalb des Landkreises Fulda liegenden hessischen Gebiete des Reservats umfassend in die

Prozesse eingebunden und gefördert werden. Die Flächen in Hersfeld-Rotenburg sind von großer Bedeutung für das Biosphärenreservat. Ohne die dort gelegenen Kernzonen würde es das maßgebliche Kriterium Zonierung nicht erfüllen. Der Rechnungshof hält daher die Beteiligung der Gemeinden und auch dieses Landkreises für geboten.

Eine Aufteilung auf drei Verwaltungsstellen erschwert die Umsetzung länderübergreifender Projekte und verursacht zusätzlichen Abstimmungs- und Arbeitsaufwand. Das Umweltministerium sollte die Initiative für eine länderübergreifende Zusammenführung der Biosphärenreservatverwaltung ergreifen.

18.4 Stellungnahme des Ministeriums

Der Bewertung des Rechnungshofs hinsichtlich der Erfüllung des Kriterienkatalogs schließt sich das Umweltministerium nicht an. Nach seiner Auffassung werden die Kriterien grundsätzlich erfüllt. Es verweist auf die Evaluierungen durch die UNESCO, die seiner Ansicht nach mit sehr guten Ergebnissen abgeschlossen wurden. Eine Aberkennung des Prädikats Biosphärenreservat sei daher nicht zu erwarten. Das Land werde jedoch seine Anstrengungen verstärken, um sicherzustellen, dass das einzige hessische Biosphärenreservat auch in Zukunft den eigenen Ansprüchen und den mit der Anerkennung verbundenen Erwartungen gerecht werde. Insofern seien die Prüfungsergebnisse der Anstoß für die Weiterentwicklung des hessischen Teils. Dazu würden konkrete Verbesserungen bei der Verwaltung des Reservats angegangen.

Das Umweltministerium verweist darauf, dass der Kriterienkatalog bei der Anerkennung des Biosphärenreservats im Jahr 1991 noch nicht existiert habe. Das Nationalkomitee habe die Anwendung und Auslegung der Kriterien bislang immer im Sinne eines langfristigen Anpassungsprozesses verfolgt.

Es räumt ein, dass es in einigen der 14 Themenbereiche bisher weniger zufriedenstellende Ergebnisse gebe. Die notwendigen Verbesserungen seien in zentralen Punkten bereits auf den Weg gebracht. In den für die Aufrechterhaltung des Status besonders bedeutsamen Punkten wie der Zonierung und der rechtlichen Sicherung seien die Weichen für Anpassungen in den kommenden Jahren gestellt und eine vollständige Erfüllung absehbar. Dazu werde vorrangig die Pufferung der Kernzonen gehören. In anderen Punkten wie z. B. beim Monito-

ring und in der Forschung gebe es noch Defizite. Auch hier bleibe es selbstverständlich ein wichtiges Ziel, auf eine bessere Erfüllung der Kriterien hinzuwirken.

Es sei zutreffend, dass die praktische Bedeutung der Zielvereinbarung mit dem Landkreis Fulda bislang nicht zufriedenstellend sei. Allerdings lägen dem Umweltministerium ausreichende Informationen vor, um die Entwicklung im Biosphärenreservat beurteilen zu können. Dennoch werde dem Rechnungshof zugestimmt, dass eine regelmäßige Überprüfung der Zielvereinbarung sinnvoll sei. Dies werde künftig verbessert.

Die Zusammenarbeit der Verwaltungsstelle mit dem Landesamt habe im Prüfungszeitraum nicht im notwendigen Umfang stattgefunden. Die Einbindung von Monitoring und Forschung im Biosphärenreservat in ein landesweites Konzept müsse verbessert werden. Ebenso sei die Einbindung des Landkreises Hersfeld-Rotenburg verbesserungsfähig. Dies werde bei der Weiterentwicklung der Strukturen berücksichtigt.

Die Zusammenfassung der drei Verwaltungsstellen sei bereits in der Gründungsphase des Biosphärenreservats eingehend diskutiert, aber wegen unterschiedlicher Rechts- und Verwaltungsstrukturen aufgegeben worden. Das Umweltministerium werde diese Frage erneut mit Bayern und Thüringen erörtern.

18.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Umweltministerium eine ganze Reihe seiner Empfehlungen aufgreifen will und die Prüfungsergebnisse als Anstoß zur Weiterentwicklung des Biosphärenreservats versteht. Er bleibt bei seiner Auffassung, dass 30 Jahre nach Gründung des Reservats und 14 Jahre nach der Überarbeitung des Kriterienkatalogs alle Kriterien in absehbarer Zeit erfüllt werden sollten.

19 Landgestüt Dillenburg – Initiative gefragt!

Kapitel 09 31

Die Haushaltsführung des Landgestüts wies zahlreiche Mängel auf. Versäumnisse in den Bereichen Vertragsabwicklung, Aufzeichnungen und Aktenführung führten zu finanziellen Nachteilen des Landes. Das Umweltministerium versäumte es, die Umsetzung der Empfehlungen aus früheren Prüfungen und Beratungen zu überwachen. Ferner wurde das Controlling nicht mit der gebotenen Sorgfalt ausgeübt. Unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen und den infrastrukturellen Verhältnissen ist für den Rechnungshof der defizitäre Betrieb des Landgestüts plausibel. Dennoch hat er Möglichkeiten aufgezeigt, den Zuschussbedarf zu senken.

Der Rechnungshof fordert, die erheblichen Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landgestüts abzustellen und das Controlling zu verbessern. Das Umweltministerium sollte die Fachaufsicht intensiver wahrnehmen. Ausgehend von einem Landesinteresse an der Erhaltung der Substanz und der Funktion der denkmalgeschützten Anlage empfiehlt der Rechnungshof, unter Beteiligung von Kooperationspartnern eine Gesamtkonzeption für den weiteren Betrieb zu entwickeln. Diese könnte auf den Säulen Hessische Landesreit- und Fahrschule, Tourismus/Eventmanagement und der Erhaltung des Kulturguts beruhen.

19.1 Ausgangslage

Pferdehaltung und Pferdezucht haben eine lange Tradition in Dillenburg, die bis ins 16. Jahrhundert zurückreicht. Im Jahre 1869 entstand dort das Preußische Hessisch-Nassauische Landgestüt. Nach dem 2. Weltkrieg wurde dessen Betrieb vom Land Hessen fortgeführt. 2010 wurde das bis dahin selbstständige Landgestüt in den Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen (Landesbetrieb) eingegliedert. Die in der Stadt gelegene Anlage mit einer Reihe kulturhistorischer Gebäude steht unter Denkmalschutz. Das Aufgabenspektrum des Landgestüts umfasst aktuell den Betrieb der Landesreit- und Fahrschule inkl. der Überbetrieblichen Ausbildung der Pferdewirte, den Erhalt der denkmalgeschützten Anlage sowie die Förderung des Kulturtourismus. Die Pferdezucht wurde im Jahr 2017 aufgegeben. Zum 31. Dezember 2017 wurden dort 32 Pferde gehalten. Im Landgestüt waren zum selben Stichtag 30 Personen beschäftigt. Der vom

Stichtagen durchgeführt. Die Heulieferungen 2016 und 2017 hätten ausgereicht, um 87 bzw. 50 Pferde zu versorgen. Tatsächlich eingestallt waren 48 bzw. 32 Pferde. Plausible Gründe für die Menge der Heulieferungen 2016 und 2017 konnten nicht dargelegt werden.

In anderen Fällen war das Verwaltungshandeln nicht ausreichend dokumentiert. Die dabei zum Nachteil des Landes getroffenen Entscheidungen im Wert von rund 130.000 Euro erfolgten mündlich.

Das Verwaltungshandeln orientierte sich häufig nicht an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Dies gilt insbesondere für die Preiskalkulation der Besamungsstation, die nicht plausibel hergeleitet wurde. Außerdem gewährten Bedienstete nicht nachvollziehbar Nachlässe.

Die Mängel im Verwaltungshandeln wären vermeidbar gewesen, wenn der Landesbetrieb die Empfehlungen des Rechnungshofs und des Landesbeauftragten beachtet hätte. Trotz der seit 2010 bekannten Hinweise hatte er es nicht geschafft, die Unzulänglichkeiten der Buchführung zu beseitigen. Der Rechnungshof sieht hier einen wesentlichen Handlungsbedarf.

Zwar war das Controlling grundsätzlich in der Lage, steuerungsrelevante Informationen zu liefern. Die bisherigen Controlling-Berichte beinhalteten diese Informationen aber nicht. In Anbetracht der lückenhaften Datenerfassung des Landgestüts waren dem Rechnungshof keine qualifizierten Wirtschaftlichkeitsberechnungen möglich.

Das Zusammenwirken der verschiedenen Standorte des Landesbetriebs bedarf einer detaillierten Prozessanalyse und -steuerung. Fehlentwicklungen konnten nicht erkannt werden, weil einerseits die Abbildung in SAP hierzu nicht geeignet war und andererseits das Controlling nicht mit der gebotenen Sorgfalt ausgeübt wurde. Der Rechnungshof empfiehlt daher eine Stärkung des Controllings. Dies beinhaltet auch Veränderungen der Verrechnungsstruktur und die Entwicklung weiterer steuerungsrelevanter Kennzahlen.

19.2.2 Fachaufsicht

Das Umweltministerium versäumte es, die Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs und der Ergebnisse der Beratungsberichte des Landesbeauftragten fachaufsichtlich zu überwachen. Der Rechnungshof sieht darin einen

der Gründe für die erheblichen Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landgestüts.

Er fordert daher das Umweltministerium auf, die Fachaufsicht intensiver wahrzunehmen. Er erbat bis auf Weiteres einen jährlichen Bericht an das Ministerium, der eine Gewinnermittlung und Bilanz des Landgestüts beinhaltet und in dem der Leiter des Landesbetriebs die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung bestätigt. Die wirtschaftliche Situation des Landgestüts könnte dadurch besser beurteilt werden.

19.2.3 Zukünftiger Betrieb

Die jüngere Geschichte des Landgestüts ist von der Eingliederung in den Landesbetrieb sowie der Aufgabe der Zucht geprägt. Die Empfehlungen des Landesbeauftragten wurden aus verschiedenen Gründen nicht realisiert. Vor allem die für ein stärkeres Engagement des Pferdesportverbands Hessen e.V. erforderlichen infrastrukturellen Voraussetzungen, um Veranstaltungen nach Dillenburg zu verlagern, konnten nicht vollumfänglich geschaffen werden. Dennoch wurden umfangreiche Sanierungsarbeiten begonnen, die die Bausubstanz spürbar aufgewertet haben. Im Prüfungszeitraum schwankte der jährliche Zuschuss des Landes zwischen 1,4 und 1,7 Mio. Euro. Im Jahr 2017 wurde – vorübergehend – die Schließung des Gestüts aus Tierschutzgründen erwogen. In der Folge wurden die Hengsthaltung beendet, der Pferdebestand weiter verringert und Maßnahmen zur Verbesserung des Tierwohls umgesetzt.

Unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen und den infrastrukturellen Verhältnissen ist für den Rechnungshof der defizitäre Betrieb des Landgestüts plausibel. Ausgehend von einem Landesinteresse an der Erhaltung der Substanz und der Funktion der denkmalgeschützten Anlage, sollte, unter Beteiligung von Kooperationspartnern, eine Gesamtkonzeption für den weiteren Betrieb auf den Säulen

- Hessische Landesreit- und Fahrschule,
- Eventmanagement/Tourismus und
- Erhaltung Kulturgut

entwickelt werden.

Das Landgestüt sollte sich künftig verstärkt als Anbieter von Serviceleistungen verstehen. Die dabei anzustrebende Kundenbindung und -zufriedenheit setzt entsprechende Strukturen – auch beim Personal – voraus. Dies gilt insbesondere für Dienstleistungen außerhalb der üblichen Dienstzeiten und an Wochenenden. Im Weiteren sollte künftig nicht nur Traditionelles bewahrt, sondern auch mit innovativen Ideen neue Impulse geschaffen werden. Dazu gehört auch eine wirksamere Internetpräsenz.

Der Rechnungshof sieht in der Ansiedlung eines gastronomischen Betriebes und einer stärkeren touristischen Nutzung der Anlagen eine Chance zur nachhaltigen Verbesserung der wirtschaftlichen Situation und zur zukunftsfähigen Weiterentwicklung. Gleichwohl zählt der Betrieb einer Gastronomie nicht zu den originären Aufgaben des Landes. Deshalb sollten hierzu Gespräche mit möglichen Kooperationspartnern geführt werden. Dabei wäre auch zu prüfen, inwieweit Förderprogramme oder sonstige Unterstützungsleistungen flankierend eingesetzt werden können. Die Kräfte aller am Fortbestand des Landgestüts interessierten Parteien sollten gebündelt werden, um mit Kooperationen, z. B. durch die Übernahme von Immobilien und stärkeres Engagement von Vereinen sowie ggf. mit finanziellen Unterstützungen den Erhalt sicherzustellen.

Wenn das Land am Landgestüt festhalten möchte, sollte es alle Möglichkeiten ausschöpfen, die bestehende Marke „Landgestüt Dillenburg“ weiterzuentwickeln. Der Rechnungshof sieht darin eine weitere Chance, den Zuschussbedarf dauerhaft zu reduzieren.

Der Rechnungshof begrüßt daher die Aktivitäten der mittlerweile eingesetzten verwaltungsübergreifenden Arbeitsgruppen unter Einbindung des Umweltministeriums.

19.3 Stellungnahme des Ministeriums

Die Feststellungen des Rechnungshofs wurden systematisch aufgearbeitet. Die Mängel im Bereich der Vertragsabwicklung, Aufzeichnungen und Aktenführung seien Gegenstand einer Geschäftsprozessanalyse beim Landesbetrieb. Sie habe zum Ziel, Verwaltungsabläufe zu verbessern und Prozesse zu digitalisieren. In Bezug auf die Buchführung werde man die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgreifen. Der Landesbetrieb werde eine Lagerbuchhaltung einführen und Plausibilitätskontrollen durchführen. Er bemühe sich ferner um eine

sachgerechte Zuordnung der Kosten. Die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Verbesserungen zur Kalkulation würden aufgegriffen und weitere Verbesserungsmöglichkeiten geprüft werden. Das Umweltministerium und der Landesbetrieb hätten ein fachaufsichtliches Konzept umgesetzt, das sowohl regelmäßige Gespräche als auch Vor-Ort-Termine beinhalte. Die vom Rechnungshof für das Landgestüt erbetene jährliche Erstellung einer Gewinnermittlung und Bilanz erfordere entweder eine aufwendige parallele Buchführung oder die Einrichtung eines eigenen Buchungskreises. Sie werde daher abgelehnt.

Das Umweltministerium und der Landesbetrieb arbeiteten derzeit an allen drei Säulen des künftigen Betriebs. Das vorrangige Interesse der Landesregierung bestehe in der Weiterentwicklung des Landgestüts als wichtigem identitätsstiftenden Faktor in Stadt und Region. Hierzu dienten die verwaltungsübergreifenden Arbeitsgruppen unter Einbindung des Umweltministeriums. Ziel sei es, ein nachhaltiges Zukunftskonzept für das Landgestüt/die Landesreit- und Fahrschule einschließlich Überbetrieblicher Ausbildung als Vorzeigebetrieb mit artgerechter Pferdehaltung in denkmalgeschützter Innenstadtlage und zur touristischen Nutzung zu entwickeln. Dazu werde auch die Sanierung der Gebäude vorangetrieben. So würden u. a. die Orangerie für Veranstaltungen umgebaut, ein Kutschenmuseum eingerichtet und Angebote für den Bereich Pferdetourismus entwickelt. Die touristischen Angebote würden jedoch durch die Personalausstattung des Landgestüts begrenzt. Das Land sehe sich grundsätzlich nicht als Anbieter touristischer oder gastronomischer Leistungen, entsprechender Bedarf werde jedoch gesehen. Diesbezügliche Überlegungen seien noch nicht abgeschlossen. Gegenüber diesen Zielen trete das Ziel einer Reduzierung des Zuschusses in den Hintergrund.

19.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Umsetzung wesentlicher Empfehlungen aus seiner erneuten Prüfung. Dennoch bleibt unverständlich, warum auch Jahre nach Prüfung und Beratung wesentliche Mängel in der Haushaltsführung fortbestanden. Das noch nicht fertiggestellte Gesamtkonzept verzögert den notwendigen Aufbruch. Ausgehend von einem Landesinteresse ist das Umweltministerium aufgefordert, die Initiative zu ergreifen, gemeinsam mit weiteren Akteuren das Landgestüt zukunftsfähig weiterzuentwickeln. Hierbei sollte die Reduzierung des Zuschussbedarfs nicht in den Hintergrund treten.

Einzelplan 15:

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

20 Studierendenwerke: Dickes Konto – dünne Versorgung

Kapitel 15 01 und 15 02

Die Summe der Rücklagen der fünf hessischen Studierendenwerke stieg von 74,5 Mio. Euro in 2015 auf 112,2 Mio. Euro in 2019. Dem Rechnungshof lagen teilweise Maßnahmenpläne zur Verwendung der Rücklagen nicht vor. Er empfiehlt ein lückenloses Management der Rücklagen. Das Wissenschaftsministerium sollte die Höhe der Rücklagen zukünftig beim Haushaltsansatz des Zuschusses berücksichtigen.

Die Studierendenwerke verfügten im Einzelfall über liquide Mittel in Höhe von bis zu 29,2 Mio. Euro. Sie mussten deshalb teilweise Verwahrentgelte (Negativzinsen) an die Geldinstitute zahlen. Der Rechnungshof empfiehlt, die Landeszuschüsse erst bei Bedarf an liquiden Mitteln auszuzahlen.

Im Wintersemester 2019/20 hielten die Studierendenwerke für 5,4 Prozent der Studierenden Wohnheimplätze vor. Der Rechnungshof erwartet weitere Anstrengungen, um die Vorgabe zu erfüllen, für 10 Prozent der Studierenden geförderte Wohnplätze vorzuhalten.

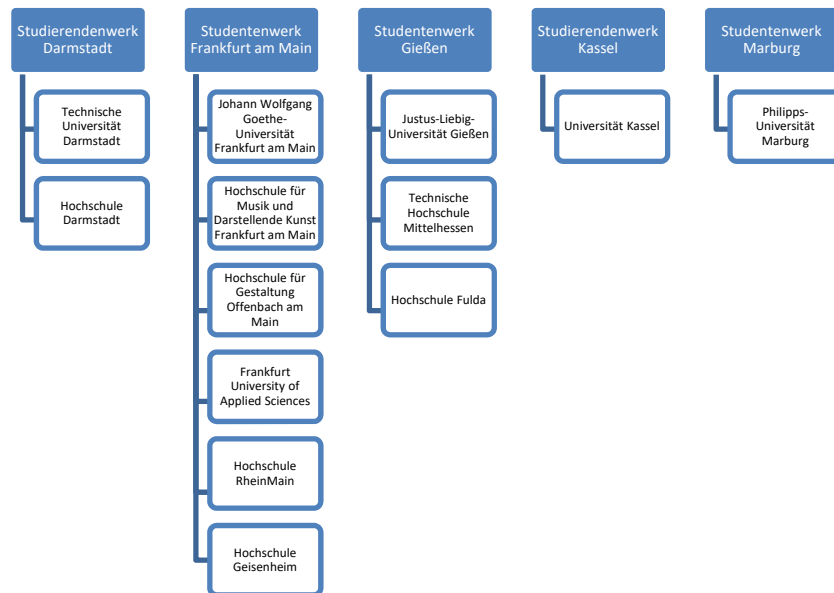
Die Studierendenwerke haben einen gesetzlichen Versorgungsauftrag. Durchschnittlich verzehrt jeder Studierende in der Vorlesungszeit alle zwei Wochen eine warme Mahlzeit in der Mensa. Im Bundesdurchschnitt gehen die Studierenden 1,7 Mal in der Woche in die Mensa zum Essen. Der Rechnungshof empfiehlt, die Bereitstellung warmer Mahlzeiten an die tatsächlichen Bedürfnisse der Studierenden anzupassen. Abseits der Mensen sind defizitäre Verpflegungseinrichtungen auf den Prüfstand zu stellen.

20.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hat gemeinsam mit dem Prüfungsamt die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenwerke (STW) für den Zeitraum 2015 bis 2019, in Ausnahmefällen auch für das Jahr 2020, vergleichend geprüft.

Die STW sind Anstalten des öffentlichen Rechts. Sie sind in Darmstadt, Frankfurt am Main, Gießen, Kassel und Marburg ansässig

Abbildung 20-1: Studenten- und Studierendenwerke und ihnen zugeordnete Hochschulen



Aufgabe der STW ist die wirtschaftliche, soziale, gesundheitliche, sportliche und kulturelle Förderung der Studierenden. Dies betrifft insbesondere die Bereiche

- Verpflegungsbetriebe,
- studentisches Wohnen,
- Förderung kultureller, sportlicher und sozialer Interessen,
- Kinderbetreuung,
- Gesundheitsförderung und Beratung,
- soziale Betreuung ausländischer Studierender,
- Beratung und Betreuung der Studierenden in Fragen der Organisation des Studiums jenseits des Lehrbetriebs sowie der Studienfinanzierung.

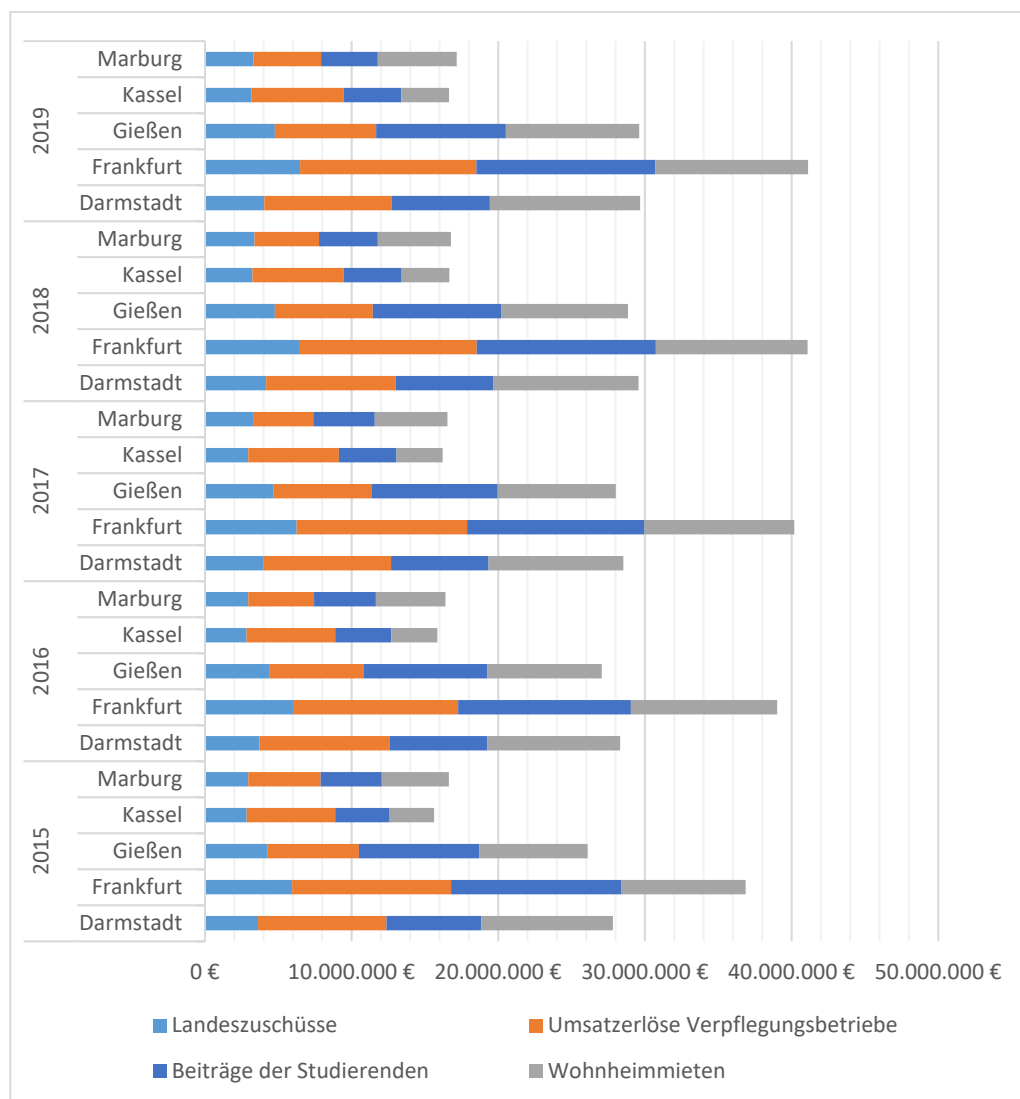
20.2 Prüfungsergebnisse

20.2.1 Finanzielle Ausstattung und liquide Mittel

In allen STW stellen die Umsatzerlöse in den Verpflegungsbetrieben, die Einnahmen aus dem Betrieb der Studierendenwohnheime, die Zuschüsse des Landes sowie die Sozialbeiträge der Studierenden die wesentlichen Einnahmequellen dar. Sie lagen im Betrachtungszeitraum in einer Bandbreite von 123,1 Mio.

Euro bis 134,3 Mio. Euro und im Durchschnitt bei 129,3 Mio. Euro pro Jahr. Die jährlichen Landeszuschüsse beliefen sich auf durchschnittlich 20,9 Mio. Euro. Die Möglichkeit der STW zur Erwirtschaftung eigener Erträge differiert stark und liegt zwischen 43,7 und 64,6 Prozent der betrieblichen Aufwendungen. Die Zuschüsse des Landes und die Sozialbeiträge der Studierenden decken 16,0 bis 35,0 Prozent der betrieblichen Aufwendungen ab.

Abbildung 20-2: Erträge der Studierendenwerke



Die STW verfügten im Einzelfall über liquide Mittel in Höhe von bis zu 29,2 Mio. Euro. Sie mussten deshalb teilweise Verwahrentgelte (Negativzinsen) an die Geldinstitute zahlen.

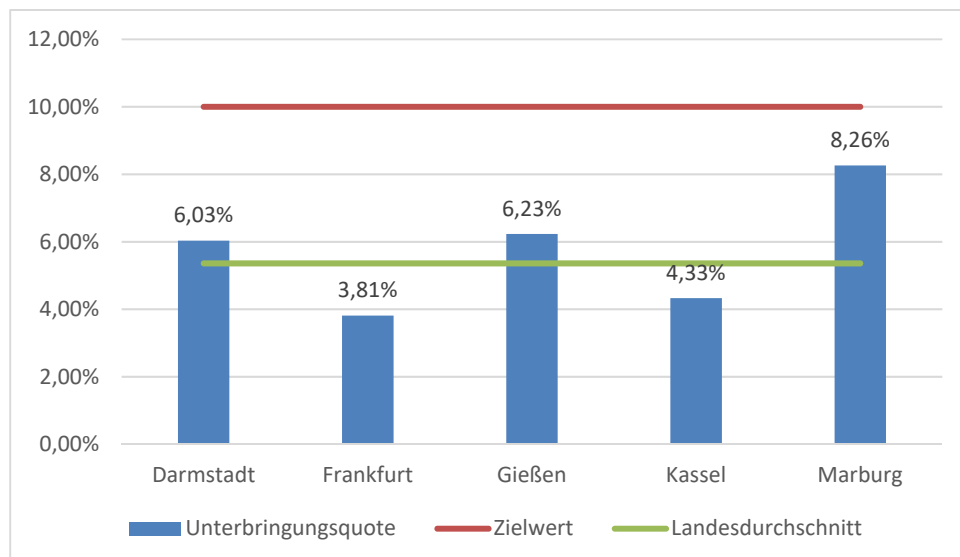
Die Summe der Rücklagen aller STW stieg von 74,5 Mio. Euro in 2015 auf 112,2 Mio. Euro in 2019. Diese umfassten im Wesentlichen die Wohnheimrücklage, eine freiwillige Rücklage für Wohnheime über die gesetzlichen Vorgaben

hinaus, eine Rücklage für Aufwandserstattungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG), eine Erhaltungsrücklage Kindertagesstätten, eine Rücklage aus (zweckgebundenen) Spenden, eine Vermögensverwaltungsrücklage sowie eine Betriebsmittlrücklage. Entsprechend § 8 Abs. 8 des Gesetzes über die Studentenwerke bei den Hochschulen des Landes Hessen (StudWG) soll für die Bauunterhaltung der Wohnheime eine zweckgebundene Erhaltungsrücklage in Höhe von jährlich 2 Prozent und für die Erneuerung des Mobiliars eine solche von 10 Prozent der Anschaffungs- oder Herstellungskosten gebildet werden. Der Anteil der Wohnheimrücklagen an den gesamten Rücklagen betrug zwischen 64,0 und 97,4 Prozent. Dem Rechnungshof lagen teilweise Maßnahmenpläne zur Verwendung der Rücklagen nicht vor.

20.2.2 Angebot an Wohnheimplätzen wesentlich niedriger als gefordert

Nach der Vorgabe der Landesregierung sollen für 10 Prozent der Studierenden geförderte Wohnheimplätze durch die STW vorgehalten werden. Die Quote lag im Wintersemester 2019/20 bei 5,4 Prozent. In 89 Wohnheimen hielten die STW insgesamt 12.101 Wohnheimplätze vor. Die Zahl der Wohnheimplätze stieg in den Jahren 2015 bis 2019 um 5,5 Prozent, die der Studierenden um 3,2 Prozent. Weitere Wohnheimplätze sind im Bau.

Abbildung 20-3: Anteil der Studierenden mit Wohnheimplätzen im Wintersemester 2019/20

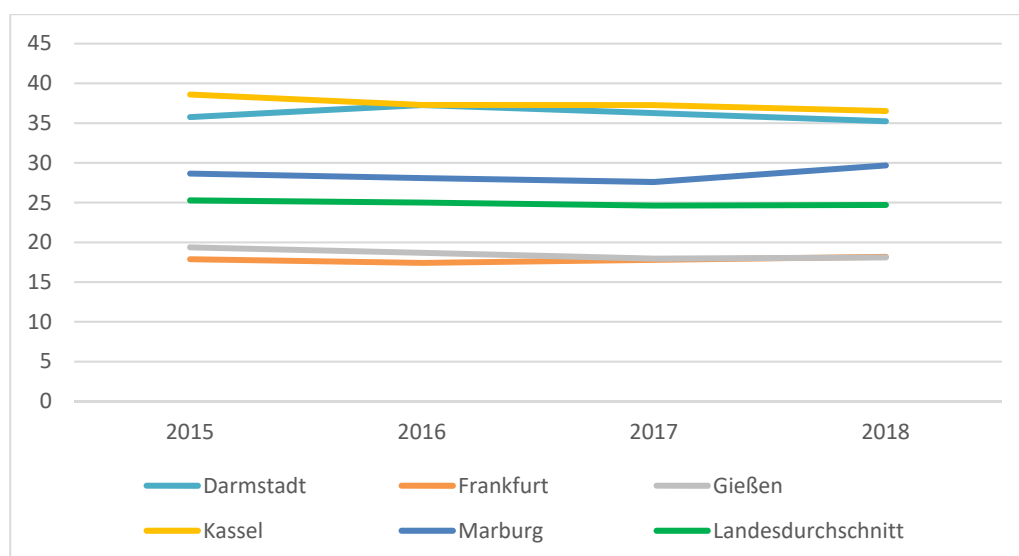


20.2.3 Verpflegungsbetriebe bleiben unter dem Bundesdurchschnitt

Die STW haben einen gesetzlichen Versorgungsauftrag. Sie betrieben im Prüfungszeitraum zusammen 27 Mensen und 66 sonstige Verpflegungsbetriebe. Jährlich verkauften sie in der Vorlesungszeit rund sieben Millionen Essen und erreichten eine Essensquote von 25 Essen je Jahr und Studierenden. Durchschnittlich wird demzufolge der Versorgungsauftrag von den Studierenden während dieser Zeit wöchentlich mit 0,5 warmen Mahlzeiten in Anspruch genommen. Die Ausgabe von warmen Mahlzeiten erfolgte in der Regel in einem Zeitfenster von 11 bis 15 Uhr. Nach der 21. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks gingen die Studierenden im Bundesdurchschnitt 1,7 Mal in der Woche in die Mensa zum Essen.

Einzelne sonstige Verpflegungseinrichtungen konnten ihre Aufwendungen nur zu einem geringen Anteil durch Umsatzerlöse decken.

Abbildung 20-4: Essensquote je Studierenden



20.2.4 Bearbeitung von BAföG/AFBG-Anträgen mit zu viel Personal

Die STW erledigen die Bearbeitung der Anträge nach BAföG und AFBG als Auftragsverwaltung mit Aufwandserstattung. Die Erstattung erfolgt nach Antragszahlen. Zur Feststellung des Personalbedarfs ermittelten zwei unabhängige Gutachten Betreuungsrelationen für die verschiedenen Abrechnungsbereiche von bearbeiteten Anträgen je Vollzeitäquivalent. Diese Betreuungsrelationen wurden nicht von allen STW erreicht; sie setzten mehr Personal ein als vorgesehen. Für das Jahr 2019 ergibt sich eine rechnerische Einsparung von bis zu 20 Stellen bei der hessenweiten BAföG-Bearbeitung.

20.2.5 Unzureichende Ziel- und Leistungsvereinbarungen

Die STW regeln mit den ihnen zugeordneten Hochschulen in Ziel- und Leistungsvereinbarungen den gewünschten Umfang und die Qualität der zu erbringenden Leistungen. Jedes STW soll entsprechend dem StudWG eine gemeinsame Vereinbarung mit ihnen abschließen. Dieses Steuerungsinstrument wurde im Jahr 2006 eingeführt. Zwei STW schlossen nicht mit allen zugeordneten Hochschulen Ziel- und Leistungsvereinbarungen ab.

20.3 Bewertung

Die Wohnheimrücklagen sollten den gesetzlichen Rahmen nicht wesentlich überschreiten. Der Rechnungshof empfiehlt den Studierendenwerken ein Management sämtlicher Rücklagen, um die Angemessenheit der Rücklagen zu belegen. Dort, wo es keine konkreten Planungen gibt, soll die Angemessenheit vom Wissenschaftsministerium geprüft werden. Es sollte die Höhe der Rücklagen zukünftig beim Haushaltsansatz des Zuschusses zur Erfüllung der Leistungen für die sozialen Belange der Studierenden berücksichtigen. Deren Höhe und die Voraussetzung für deren Bildung sollten in Ziel- und Leistungsvereinbarungen geregelt werden. Die Rücklagenbildung muss sich an dem aktuellen Bedarf (z. B. geplanter Wohnheimbau) orientieren.

Die Zahlung von Verwarentgelten (Negativzinsen) sollte vermieden werden. Nach Ansicht des Rechnungshofs sollte die Auszahlung der Landeszuschüsse an den tatsächlichen Liquiditätsbedarf angepasst werden. Der Rechnungshof regt an, eine Kürzung des Haushaltsansatzes zur Erfüllung der Leistungen für die sozialen Belange der Studierenden zu prüfen. Die Kürzung sollte ggf. so lange fortauern, bis die Liquidität und die Rücklagen jeweils ein bedarfsgerechtes Niveau erreicht haben.

Der Rechnungshof erwartet, dass die STW weiterhin Anstrengungen unternehmen, die Vorgabe der Landesregierung zur Vorhaltung geförderter Wohnheimplätze für Studierende zu erfüllen. Hierbei sollten Anreize durch das Land zur Ausweisung von entsprechendem Bauland durch die Kommunen geprüft werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, das Angebot der Verpflegungsbetriebe adressatenorientiert an den Bedürfnissen der Studierenden auszurichten. Abseits der Mensen sind defizitäre Verpflegungseinrichtungen auf den Prüfstand zu stellen.

Der Rechnungshof erwartet im Bereich der BAföG/AFBG-Antragsbearbeitung eine bedarfsgerechte Personalausstattung.

Der Rechnungshof fordert, dass alle STW Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den ihnen zugeordneten Hochschulen gemäß der gesetzlichen Vorgabe abschließen. Das Steuerungsinstrument der Ziel- und Leistungsvereinbarung ist für die Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und STW verbindlich vorgeschrieben. Sie sind regelmäßig neu zu fassen.

20.4 Stellungnahme des Ministeriums

In Bezug auf die Höhe der Liquidität haben die STW darauf verwiesen, dass es entsprechender Mittel bedürfe, wenn sie kurzfristig hohe Investitionen tätigen sollen, um beispielsweise einer Versorgungsquote mit gefördertem Wohnraum von 10 Prozent gerecht zu werden. Nach Auffassung des Wissenschaftsministeriums könne sich der Liquiditätsbedarf durch den Eintritt unvorhersehbarer Ereignisse kurzfristig signifikant erhöhen. Nur eine ausreichende Liquidität biete Gewähr für ein flexibles und den gesetzlichen Auftrag erfüllendes Handeln. Die STW und das Wissenschaftsministerium verweisen ferner darauf, dass geeignete Baugrundstücke für Wohnheimplätze äußerst schwierig zu finden seien.

In ihrer gemeinsamen Stellungnahme begründen die STW die stagnierende Zahl an verkauften Essen mit unflexibler Infrastruktur sowie mit exogenen Faktoren, auf die sie keinen Einfluss hätten. Ein Essen werde nicht bei allen STW einheitlich definiert und nicht alle Essen würden in die Verkaufsstatistik einfließen. Somit könne die Zahl der verkauften Essen nicht als Vergleichszahl herangezogen werden. Die STW seien nicht für den Essenspreis verantwortlich und Defizite ein Teil des gesetzlichen Auftrags. Die Festsetzung der Essenspreise sei Aufgabe des Verwaltungsrats.

In der Auftragsverwaltung sei bereits eine Personalanpassung vorgenommen worden. Ein Personalabbau über das bisherige Maß sei nicht möglich und würde nach Mitteilung der STW einen ordnungsgemäßen Gesetzesvollzug von BAföG und AFBG konterkarieren. Zum Personalbedarf erläutert das Wissenschaftsministerium, dass ab dem Haushaltsjahr 2020 eine Regelung in der Ziel- und Leistungsvereinbarung aufgenommen worden sei.

Das Wissenschaftsministerium erklärte, dass es sich bei der Vorschrift über Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen STW und den ihnen zugeordneten Hochschulen um eine „Soll“-Vorschrift handele.

20.5 Schlussbemerkung

Die von den STW angeführten Investitionen sind nach Ansicht des Rechnungshofs langfristig planbar und können bei der Liquiditätsplanung berücksichtigt werden. Liquiditätsengpässe hat der Rechnungshof bei seiner Prüfung nicht festgestellt bzw. sind nach eigener Darstellung der STW nicht eingetreten. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, dass den Kommunen seitens des Landes Anreize für die Ausweisung von Bauland für studentischen Wohnraum gegeben werden sollten.

Der Rechnungshof erwartet, dass die STW eine einheitliche Definition von verkauften warmen Essen erarbeiten und anwenden. Die STW können selbstverständlich Einfluss auf die Kosten der Verpflegungsbetriebe und damit auf die Preisbildung nehmen. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, dass zielgruppengerechte Initiativen ergriffen werden sollen, um u. a. vermehrt warme Mahlzeiten an Studierende zu verkaufen.

Der Rechnungshof begrüßt die grundsätzliche Bereitschaft der STW, auf geänderte Antragszahlen bei der Auftragsverwaltung mit einer Anpassung des Personalstands zu reagieren. Er würdigt die sichtbaren Bemühungen in der Vergangenheit ausdrücklich, mahnt aber gleichzeitig an, diese in angemessener Weise konsequent und zeitnah fortzuführen.

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die STW mit allen ihnen zugeordneten Hochschulen Ziel- und Leistungsvereinbarungen abzuschließen haben. Gemäß § 3 Abs. 6 StudWG regeln die STW mit den jeweils zugeordneten Hochschulen in Ziel- und Leistungsvereinbarungen den gewünschten Umfang und die Qualität der zu erbringenden Leistungen. Allein dieser Wortlaut macht deutlich, dass Regelungen zu treffen sind. Die „Soll“-Vorschrift bezieht sich entsprechend dem Wortlaut lediglich auf eine gemeinsame Vereinbarung.

21 Einnahmeoptionen ausschöpfen an der Hochschule für Musik und Darstellende Kunst

Kapitel 15 15

In den Jahren 2016 bis 2019 verfügte die Hochschule für Musik und Darstellende Kunst jährlich über ein Budget von 20 bis 21,5 Mio. Euro. Die Finanzierung erfolgte zu 89 Prozent aus Landesmitteln. Im Vergleich ist die Hochschule für Musik und Darstellende Kunst in hohem Maße von der Landesfinanzierung abhängig. Die übrigen hessischen Hochschulen finanzierten sich in 2019 zu 58 Prozent aus Landesmitteln.

Die durchschnittlichen Studienplatzkosten für einen abgeschlossenen Studiengang belaufen sich im Betrachtungszeitraum auf 88.000 Euro. Dieser Wert ist im bundesweiten Vergleich von Kunsthochschulen unauffällig. Ins Auge stechen die ausgewiesenen Kosten für einen Studienplatz im Studiengang Kirchenmusik Bachelor in Höhe von 880.000 Euro und im Studiengang Komposition Bachelor in Höhe von 740.000 Euro. Diese Studienplatzkosten sind nicht nachvollziehbar. Die Höhe der Kosten und die Systematik der Berechnung konnten dem Rechnungshof nicht erläutert werden. Um wirtschaftlich handeln zu können, müssen die Kosten für einzelne abgeschlossene Studiengänge verursachungsgerecht ermittelt werden.

Im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2019 waren 900 Studierende pro Jahr eingeschrieben. Fast ein Drittel aller Studierenden kommt aus Nicht-EU-Staaten. In Anbetracht der hohen Abhängigkeit der Hochschule von den Landesmitteln und der hohen Studienplatzkosten empfiehlt der Rechnungshof, zusätzliche Einnahmeoptionen auszuschöpfen und die Einführung von Studiengebühren für Studierende aus Nicht-EU-Staaten zu prüfen. Bei einer Studiengebühr zwischen 1.500 und 1.800 Euro pro Semester wären Einnahmen von 0,8 bis 1 Mio. Euro jährlich für die Hochschule möglich.

21.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Hochschule für Musik und Darstellende Kunst (HfMDK) geprüft. Prüfungsschwerpunkte wa-

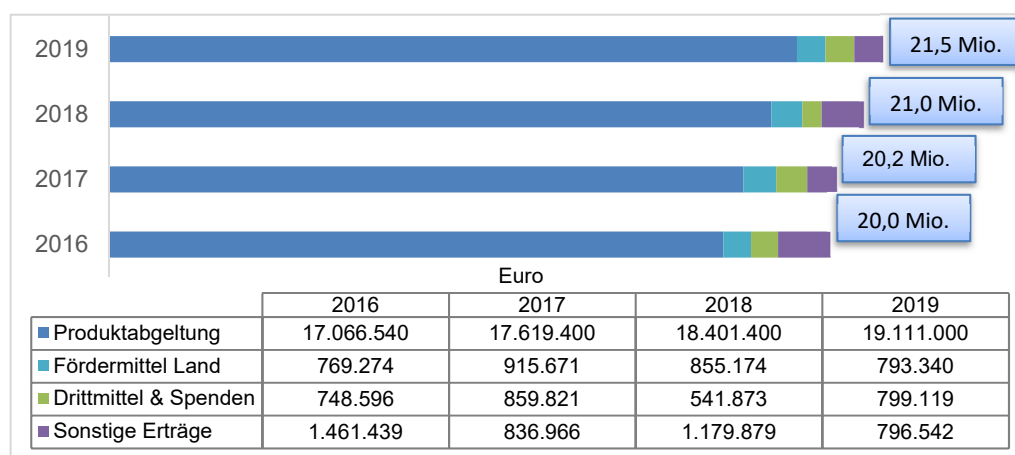
ren die Finanzierung, Mittelverwendung und die Entwicklung der Studierendenzahlen. Der Untersuchungszeitraum umfasste vorwiegend die Jahre 2016 bis 2019.

21.2 Prüfungsergebnisse

21.2.1 Hoher Finanzierungsanteil des Landes

Im Betrachtungszeitraum verfügte die HfMDK bei durchschnittlich 900 Studierenden pro Studienjahr über ein jährliches Budget von 20 bis 21,5 Mio. Euro. Die Finanzierung erfolgte zu einem Anteil von 89 Prozent über Landesmittel in Form der Produktabgeltung. Im Vergleich deckten die Landesmittel bei den anderen Hochschulen des Landes in 2019 durchschnittlich 58 Prozent ihrer Erträge ab. Drittmittel oder weitere Einnahmequellen erschloss die HfMDK nur begrenzt. Neben den Verwaltungskostenbeiträgen und Gebühren für Eignungstests wurden keine weiteren Kostenbeiträge von den Studierenden erhoben.

Abbildung 21-1: Erträge 2016-2019



21.2.2 Studienplatzkosten nicht plausibel

Der Rechnungshof hat auf Basis der Angaben in der Kostenträgerrechnung, der Studiengänge und der Regelstudienzeiten (RSZ) durchschnittliche Studienplatzkosten in Höhe von 88.000 Euro bei der HfMDK ermittelt. Im Vergleich dazu liegen die durchschnittlichen Studienplatzkosten der Kunsthochschulen bundesweit bei 82.000 Euro. Auffällig sind die ausgewiesenen Kosten für einen Studienplatz im Studiengang Kirchenmusik Bachelor in Höhe von 880.000 Euro und im Studiengang Komposition Bachelor in Höhe von 740.000 Euro. Ein Studium der Humanmedizin kostet 228.000 Euro und ein Jurastudium 31.000 Euro.

Bislang werden die Kosten je Studiengang pro Jahr und Studierenden vom „Fachhochschulen Hessens Rechenzentrum“ ermittelt. Eine Berechnung der Studienplatzkosten über die gesamte Studiendauer liefert die Kostenträgerrechnung nicht. Bei den Berechnungen der HfMDK stimmten die in den Berechnungsvorgang einbezogenen Studiengänge nicht mit den Studiengängen der HfMDK laut deren Eignungsprüfungsordnung überein. Zudem konnte die HfMDK keine Erklärung für die sehr hohen Werte der Studienplatzkosten und die Berechnungsmethodik geben. Sie verwendet diese Daten nicht für ihre interne Steuerung, sondern greift auf eigene Instrumente zurück.

21.2.3 Hoher Anteil an Studierenden aus Nicht-EU-Staaten

Im Betrachtungszeitraum waren an der HfMDK pro Jahr 900 Studierende eingeschrieben. Fast ein Drittel aller Studierenden kommt aus Nicht-EU-Staaten.

Tabelle 21-1: Deutsche und ausländische Studierende

	2016	2017	2018	2019	Gesamt	Prozentualer Anteil
Gesamtzahl	893	905	890	897	3.585	100 %
davon deutsche Studierende	559	543	531	509	2.142	59,75 %
davon EU-ausländische Studierende	107	109	114	133	463	12,91 %
davon Nicht-EU-Studierende	227	253	245	255	980	27,34 %

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in einigen Studiengängen ein großer Anteil der Studierenden aus dem EU-Ausland und aus Nicht-EU-Staaten stammt. Im Studiengang „Klavierkammermusik Master“ belief sich der Anteil an deutschen Studierenden beispielsweise auf 22,5 Prozent und der an ausländischen Studierenden auf 77,5 Prozent. Davon stammen 10 Prozent aus dem EU-Ausland und 67,5 Prozent aus Nicht-EU-Staaten. Diese Studierenden nutzen die Möglichkeit, unentgeltlich zu studieren. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass es sich teilweise um sehr kostenintensive Studiengänge handelt.

Einige ausgewählte Studiengänge, die Kosten je Studierenden sowie die Anteile der EU-Ausländer und Studierenden aus Nicht-EU-Staaten sind in der folgenden Tabelle aufgeführt:

Tabelle 21-2: Anzahl der Studierenden und Kosten

	Studie- rende Gesamt 2016 - 2019	EU- Aus- land	Nicht- EU- Staaten	Kosten je Stu- dierenden 2019 (gerundet)	Gesamtkosten je Studierenden in RSZ (gerundet)
Kirchenmusik Bachelor	20	1	1	220.000 €	880.000 €
Komposition Bachelor	19	-	8	185.000 €	740.000 €
Lehramt L3 Gymnasium	254	44	4	16.000 €	73.000 €
Gesang Master	84	8	35	35.000 €	71.000 €
Tanz Bachelor	229	97	43	29.000 €	115.000 €
Musikpädagogik Master	68	-	9	136.000 €	272.000 €

21.3 Bewertung

Die Finanzierung der HfMDK und damit der einzelnen Studiengänge ist – gerade im Vergleich zu den anderen Hochschulen in Hessen – in hohem Maße von den Landesmitteln abhängig. Der Rechnungshof empfiehlt der HfMDK, alle ergänzenden Finanzierungsmöglichkeiten auszuschöpfen.

Das Vorliegen einer Kostenträgerrechnung beurteilt der Rechnungshof grundsätzlich positiv. Dies setzt jedoch voraus, dass die gewonnenen Informationen nachvollziehbar und plausibel sind. Nur dann können sie als Entscheidungsgrundlagen von Nutzen sein. Studienplatzkosten von bis zu 880.000 Euro sind weder im Vergleich zu anderen Studiengängen noch in der absoluten Höhe plausibel. Der Rechnungshof erwartet eine schlüssige und nachvollziehbare Ermittlung der Studienplatzkosten. Dazu ist es erforderlich, eine einheitliche Datengrundlage sicherzustellen, die Berechnungssystematik nachvollziehbar darzulegen und die Kosten verursachungsgerecht auf die Studiengänge umzulegen. Ergänzend zu den jährlichen Kosten je Studiengang sollten die Kosten des Studiengangs bezogen auf die Regelstudienzeit ermittelt werden.

Angesichts 30 Prozent Nicht-EU-Studierender, der fast vollständigen Finanzierung aus dem Landeshaushalt und der hohen Studienplatzkosten empfiehlt der Rechnungshof, zusätzliche Einnahmeoptionen auszuschöpfen und die Studierenden aus Nicht-EU-Staaten an den Kosten zu beteiligen. Die Rechnungshöfe Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Thüringen haben dies ebenfalls vorgeschlagen. Die Bundesländer Baden-Württemberg und Sachsen haben bereits

eine gesetzliche Grundlage zur Einführung einer Studiengebühr für Studierende aus Nicht-EU-Ländern geschaffen.

Der Rechnungshof regt an, die Einführung von Studiengebühren für Studierende aus Nicht-EU-Staaten an allen Hochschulen des Landes zu prüfen. Die Studiengebühren könnten als „Kann-Vorschrift“ im Hochschulgesetz verankert werden, so dass die Hochschulen nach eigenem Ermessen Gebühren erheben könnten. Die Einnahmen aus den Studiengebühren sollten in voller Höhe zur Verbesserung der Qualität der Lehre und der allgemeinen Studienbedingungen eingesetzt werden und damit allen Studierenden zu Gute kommen. Dies würde auch der HfMDK die Option der Einnahmesteigerung eröffnen. Bei Einführung von Studiengebühren zwischen 1.500 und 1.800 Euro pro Semester und einem Anteil von 30 Prozent Nicht-EU-Bürgern wären Einnahmen von 0,8 bis 1 Mio. Euro jährlich für die HfMDK möglich.

21.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium macht darauf aufmerksam, dass im neuen Hessischen Hochschulpakt 2021 – 2025 eine neue Berechnungssystematik für die Budgetierung der Hochschulen greife. Dadurch würden sich Fragen bezüglich der Weiterentwicklung an zukünftige Kostenträgerrechnungen stellen. In diesen Prozess werde das Wissenschaftsministerium die Anregungen des Rechnungshofs einbeziehen.

Die HfMDK hat mitgeteilt, dass sie die Empfehlung, Studiengebühren für Studierende aus Nicht-EU-Staaten zu erheben, unterstützt. Die vorgeschlagene „Kann-Vorschrift“ gäbe den Hochschulen die Möglichkeit, eine für sie passende Regelung zu solchen Studiengebühren unter Berücksichtigung aller wirtschaftlichen und sozialen Aspekte sowie der Auswirkungen auf die Studiengänge zu erlassen.

21.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass bei der anstehenden Überarbeitung der Kostenträgerrechnung seine Überlegungen berücksichtigt werden. Dies wird zu einer Verbesserung der Aussagekraft und damit zu einer breiteren Verwendung dieses Steuerungsinstruments beitragen.

22 Teurer Tapetenwechsel

Kapitel 15 37

Das Wissenschaftsministerium hat sich im Jahr 2017 vertraglich verpflichtet, für die Tapetensammlung der Museumslandschaft Hessen Kassel einen Museumsneubau mit geschätzten Gesamtkosten von 24,4 Mio. Euro zu errichten. Die Notwendigkeit eines Museumsneubaus wurde jedoch nicht belegt. Über viele Jahre war die Tapetensammlung im Landesmuseum ausgestellt. Vor Vertragsschluss wurde keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt, die den Anforderungen des § 7 LHO entspricht.

Im Depot Henschelhalle wird eine Vielzahl nicht museumsrelevanter Objekte der Volkskunde und der Alltagsgeschichte gelagert, die der Museumslandschaft im Schenkungswege überlassen wurden. Der Rechnungshof empfiehlt, das Sammeln nicht museumsrelevanter Objekte aufzugeben, sodass die Nutzung der angemieteten Henschelhalle mittelfristig entfallen könnte. Die Aufgabe des Depots würde mit einer jährlichen Kosteneinsparung von rund 75.000 Euro einhergehen.

Die Überlassung von rund 3.000 Quadratmeter Ausstellungsfläche im Rahmen der „documenta 14“ durch die Museumslandschaft erfolgte unentgeltlich. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Überlassung von Ausstellungsflächen gegen Entgelt die Regel sein sollte.

22.1 Ausgangslage

Die Museumslandschaft Hessen Kassel (MHK) ist ein Verbundmuseum mit elf kunst- und kulturgeschichtlichen Sammlungen an sechs Museumsstandorten.

22.2 Prüfungsergebnisse

22.2.1 Neubau Tapetenmuseum

Die Tapetensammlung, bestehend aus Tapeten, Büchern, Modellen und Katalogen des Vereins Deutsches Tapetenmuseum e. V. (Verein), hat die MHK bis 2008 in Teilen im Landesmuseum Kassel ausgestellt. Im Rahmen der Gebäudesanierung wurde die Sammlung im Depot eingelagert und wird seitdem nur in Sonderausstellungen gezeigt.

Im Jahr 2017 schloss das Land mit dem Verein einen Übernahmevertrag, wodurch die Sammlung dem Land unentgeltlich übereignet wurde. Im Gegenzug verpflichtete sich das Land, die Sammlung in einem am Brüder-Grimm-Platz in Kassel zu errichtenden Museumsneubau dauerhaft der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Der Museumsneubau stellt mit geschätzten Gesamtkosten von 24,4 Mio. Euro eine finanzwirksame Maßnahme erheblichen Umfangs dar, was eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Vertragsunterzeichnung erforderlich machte. Im Jahr 2015 beauftragte das Wissenschaftsministerium die MHK, die Alternativen für einen geeigneten Standort gegenüberzustellen. Die Standortvarianten wurden zwar hinsichtlich entscheidungsrelevanter Kriterien (z. B. Fläche, Raumhöhe, technische Anforderung) analysiert. Eine Gewichtung dieser Kriterien, bezogen auf deren Nutzen und deren Kosten (einschließlich Folgekosten) wurde jedoch nicht vorgenommen. Zudem hätte in die Betrachtung auch die Anzahl der zahlenden Besucher als Effizienzkriterium einbezogen werden müssen. Eine Besucherprognose wurde jedoch nicht erstellt. Aus Sicht des Rechnungshofs hat es das Wissenschaftsministerium vor Vertragsabschluss versäumt, eine den Anforderungen des § 7 LHO genügende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen.

Der über viele Jahrzehnte einvernehmlich genutzte Ausstellungsstandort im Landesmuseum Kassel wurde bei der Standortsuche als Alternative nicht einbezogen. Die Notwendigkeit eines Museumsneubaus ist nach Auffassung des Rechnungshofs nicht belegt, zumal ein Teilbereich von rund acht Prozent der Gesamtfläche des Landesmuseums für Sonderausstellungen zur gemeinsamen Nutzung sowohl der Sammlungen des Landesmuseums als auch des Tapetenmuseums vorgesehen ist.

22.2.2 Depot Henschelhalle

Das Depot am Henschelplatz in Kassel, die sogenannte Henschelhalle, hat die MHK seit dem Jahr 2015 angemietet. Die angemietete Fläche umfasst 2.911 Quadratmeter. Die Kosten für das Depot beliefen sich im Durchschnitt auf rund 75.000 Euro pro Jahr.

Derzeit werden in der Henschelhalle 14.072 Objekte der Volkskunde und Alltagsgeschichte gelagert. Der bilanzielle Gesamtwert dieser Gegenstände beläuft sich auf rund 700.000 Euro.

Abbildung 22-1: Bügeleisen (Objekte der Volkskunde und Alltagsgeschichte)



Nach Auskunft der MHK sind die Gegenstände überwiegend nicht museumsrelevant. Die deponierten Objekte sollten zeitnah anhand des Leitfadens des Deutschen Museumsbundes zum Sammeln und Abgeben von Museumsgut bewertet werden. Der Leitfaden zeigt Möglichkeiten auf, die Abgabe von Objekten verantwortungsvoll zu organisieren. Die dann verbleibenden Gegenstände sollen auf die anderen Depots der MHK verteilt werden.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Nutzung der angemieteten Henschelhalle mittelfristig entfallen könnte. Die Aufgabe des Depots würde mit einer jährlichen Kosteneinsparung von rund 75.000 Euro einhergehen.

22.2.3 Überlassung von Ausstellungsflächen

Die MHK überließ der documenta und Museum Fridericianum gGmbH (documenta gGmbH) für den Zeitraum der „documenta 14“ von April bis Ende Oktober 2017 Ausstellungsflächen u. a. im Hessischen Landesmuseum, in der Neuen Galerie und im Ballhaus. Die unentgeltlich überlassenen Flächen umfassten insgesamt 3.050 Quadratmeter. Lediglich die aufgrund der „documenta 14“ entstandenen zusätzlichen Betriebskosten stellte die MHK der documenta gGmbH in Rechnung.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Überlassung von Ausstellungsflächen gegen Entgelt die Regel sein sollte.

22.2.4 Fehlender Aktenplan

Die Interne Revision des Wissenschaftsministeriums stellte im Jahr 2015 eine nicht vorhandene Aktenführung bei der MHK im Sinne eines Aktenplans mit Aktenzeichen und Vorgangsnummern fest. Im Aktenführungserlass des Landes sind für die Dienststellen Mindeststandards hinsichtlich Bearbeitung, Aufbewahrung und Aussonderung von Akten, Vorgängen und Dokumenten festgelegt. Diese Mindeststandards geben vor, dass alle bedeutsamen Geschäftsvorfälle und relevanten Dokumente in Akten und Vorgängen zu führen sind. Damit sollen die Grundsätze der Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Transparenz innerhalb der Verwaltung und gegenüber Dritten gewahrt werden. Die Akten und Vorgänge sollen in einem Aktenführungssystem mit Aktenzeichen und ggf. Organisationskennzeichen vorgehalten werden. Die Aufbewahrung kann in elektronischer Form, in Papierform oder in Form von Hybridakten erfolgen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof lag lediglich in der Bauabteilung ein interner Aktenplan mit Vorgangsnummern vor, der in einen zu erstellenden Gesamtaktenplan der MHK integriert werden soll.

Der Grundsatz der Aktenmäßigkeit verpflichtet die öffentliche Verwaltung, Akten zu führen und ihr Handeln vollständig, nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren. Der Rechnungshof erkennt die Fortschritte bei der Erstellung des Aktenplans der MHK an. Er erwartet, dass die MHK einen einheitlichen Gesamtaktenplan vorlegt.

22.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium verweist auf die Planung zur Neuordnung der MHK, wonach ein Verbleib der Tapetensammlung in den Räumen des Landesmuseums nicht mehr möglich gewesen sei. Für die Präsentation der Sammlung sei eine Vielzahl von Standorten und Unterbringungsvarianten im Hinblick auf ihre Eignung untersucht worden. Die Untersuchungen hatten zum Ergebnis, dass das Land seiner vertraglichen Verpflichtung für die Überlassung der Sammlung dauerhaft nur durch die Ertüchtigung einer besser geeigneten Bestandsliegenschaft oder durch einen der hohen Qualität der Sammlung angemessenen Neubau gerecht werden könne.

Die damaligen Ausstellungsflächen im Landesmuseum seien in keiner Weise vergleichbar mit den Möglichkeiten, die sich durch das neue Museum ergeben. Die Sammlung habe sehr spezifische räumliche Anforderungen. Die gewünschte Präsentation der Wohnkultur werde in Form von vollständig gestalteten Räumen aus verschiedenen Epochen vermittelt. Das Wissenschaftsministerium vertritt weiterhin die Auffassung, dass nur durch den Neubau eines „Museums für Raumkunst“ die Sammlung adäquat präsentiert werden könne. Zudem sei eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und eine Nutzen-Kosten-Untersuchung inklusive der zu erwartenden Personal- und Betriebskosten erfolgt.

Insbesondere hinsichtlich der in der Henschelhalle gelagerten Kunstobjekte werde die MHK gemeinsam mit dem Ministerium ein Konzept zum Entsammlen von Kunstgegenständen entwickeln.

Die unentgeltliche Überlassung von Ausstellungsflächen der MHK an die documenta gGmbH beurteile das Ministerium als eine landesinterne Überlassung. Eine Notwendigkeit für ein Nutzungsentgelt werde nicht erkannt, vielmehr stelle dies eine weitere Unterstützung für eine weltweit bedeutende Kunstaussstellung dar. Die Erstattung aller zusätzlich anfallenden Betriebskosten durch die documenta gGmbH werde geprüft.

An der Erstellung eines Aktenplans und der Digitalisierung von Akten werde derzeit gearbeitet. Bis zum 31. Oktober 2022 soll ein Bericht vorgelegt werden.

22.4 Schlussbemerkung

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die den Anforderungen des § 7 LHO entspricht, ist nach Ansicht des Rechnungshofs vor Vertragsabschluss nicht durchgeführt worden. Der Rechnungshof erwartet, dass bei allen finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Überlassung von Ausstellungsflächen an die documenta gGmbH nicht unentgeltlich erfolgen sollte. Eine ausschließlich landesinterne Überlassung liegt nicht vor, da auch die Stadt Kassel Gesellschafterin der documenta gGmbH ist.

23 Kulturfonds als Spardose – hohe Finanzierungsbeiträge – wenig Rechte

Kapitel 15 50

Zum Zweck der Förderung von Kultur und Kunst in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main gründete das Land im Jahr 2007 zusammen mit vier kommunalen Körperschaften die Gemeinnützige Kulturfonds Frankfurt RheinMain GmbH, Bad Homburg v. d. Höhe. Vor der Gründung war nicht geprüft worden, ob sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen ließe. Der Kapitalanteil des Landes beträgt rund 23,1 Prozent. In der Satzung ist festgelegt, dass eine Finanzierungsvereinbarung zu treffen ist. Das Land leistet nach der aktuellen wie auch nach den bisherigen Finanzierungsvereinbarungen die Hälfte der Finanzierungsbeiträge. Das Land hat keinen seinem Finanzierungsanteil entsprechenden Einfluss in den Gremien. Der Finanzierungsbeitrag des Landes erhöhte sich stetig. Bis 2020 hat das Land auf gesellschaftsrechtlicher Grundlage rund 42,4 Mio. Euro gezahlt.

Die vom Land an den Kulturfonds geleisteten finanziellen Mittel sind selbst keine Zuwendungen. Dem Land stehen demzufolge auch keine Einfluss- und Überwachungsmöglichkeiten zu. Entsprechende Prüfungsrechte des Rechnungshofs bestehen nicht.

Aufgrund des schleppenden Fördermittelabflusses hat der Kulturfonds liquide Mittel von rund 11,8 Mio. Euro angespart. Ihnen standen u. a. Rücklagen und Rückstellungen von fast 9,3 Mio. Euro gegenüber. Nur über einen Betrag von rund 6,0 Mio. Euro sind Mittel für Projekte vertraglich gebunden. Nicht zeitnah zweckentsprechend verwendete Mittel können wegen der gewählten Finanzierungsart nicht zurückgefordert werden.

23.1 Ausgangslage

Im Jahr 2007 gründete das Land zusammen mit vier kommunalen Körperschaften die Gemeinnützige Kulturfonds Frankfurt RheinMain GmbH, Bad Homburg v. d. Höhe (Kulturfonds). Aktuell gehören dem Kulturfonds neben dem Land neun kommunale Körperschaften an. Das Land hält einen Kapitalanteil von rund 23,1 Prozent. Der Kulturfonds finanziert seine Fördertätigkeit nahezu ausschließlich über Finanzierungsbeiträge der Gesellschafter. Bis einschließlich

2020 hat der Kulturfonds auf diese Weise insgesamt rund 78,9 Mio. Euro von seinen Gesellschaftern erhalten. Der Rechnungshof hat die Betätigung des Landes beim Kulturfonds geprüft.

23.2 Prüfungsergebnisse

23.2.1 Mängel bei der Gründung des Kulturfonds

Haushaltsrechtlich setzt eine Beteiligung des Landes an der Gründung eines Unternehmens u. a. voraus, dass sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Zum Zeitpunkt der Gründung des Kulturfonds bestanden bereits weitere vom Land finanziell unterstützte Einrichtungen zur Kulturförderung. Das Land hat nicht geprüft, ob sich der Zweck z. B. durch den Abschluss von Kooperationsvereinbarungen mit einer dieser Einrichtungen hätte erreichen lassen.

Entgegen den haushaltsrechtlichen Regelungen ist die Einzahlungsverpflichtung des Landes nicht auf einen bestimmten Betrag begrenzt. Die Höhe des Finanzierungsbeitrags hängt von der Anzahl der am Kulturfonds beteiligten Kommunen sowie deren Einwohnerzahl ab. Derzeit beläuft sich der jährliche Finanzierungsbeitrag des Landes auf rund 3,6 Mio. Euro. Für die Begrenzung der Einzahlungsverpflichtung ist unbeachtlich, dass die Satzung des Kulturfonds einen Zustimmungsvorbehalt für den Haushaltsgesetzgeber fest schreibt und die Höhe des Finanzierungsbeitrags in einer zustimmungspflichtigen Finanzierungsvereinbarung geregelt wird.

Das Land hat keinen seinem Finanzierungsanteil entsprechenden Einfluss in dem Unternehmen. Es leistet die Hälfte der Finanzierungsbeiträge, hat aber in den Gremien der Gesellschaft nur einen seinem Kapitalanteil entsprechenden Stimmrechtsanteil von rund 23,1 Prozent. Dies hat in Einzelfällen dazu geführt, dass Projekte ohne Zustimmung des Landes gefördert wurden. Weder ist in der Satzung ein adäquater Katalog zustimmungspflichtiger Geschäfte entsprechend den Hinweisen der Landesregierung für gute Beteiligungsführung verankert noch ist eine Sperrminorität zugunsten des Landes vereinbart worden.

23.2.2 Hohe Finanzierungsbeiträge – wenig Rechte

Die Finanzierungsbeiträge der Gesellschafter werden in separaten, in der Regel drei Jahre geltenden Finanzierungsvereinbarungen festgelegt. In der Satzung

ist vereinbart, dass die Verpflichtung zur Finanzierung unter dem Vorbehalt der Zustimmung der zuständigen Gremien und die Bindung an die Finanzierungsvereinbarung unter dem Zustimmungsvorbehalt der Gesellschafter steht.

In den Finanzierungsvereinbarungen haben sich die am Kulturfonds beteiligten kommunalen Körperschaften zur Zahlung eines auf Grundlage der jeweiligen Einwohnerzahl ermittelten Beitrags verpflichtet. Das Land hat sich verpflichtet, einen Beitrag zu erbringen, der der Summe der kommunalen Einzelbeträge entspricht. Neben einer Anschubfinanzierung von rund 3,0 Mio. Euro hat das Land bis einschließlich 2020 insgesamt rund 39,4 Mio. Euro als jährliche Finanzierungsbeiträge geleistet, insgesamt also rund 42,4 Mio. Euro.

Zahlungen des Landes an Empfänger außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung deren eigener Aufgaben, an deren Förderung das Land ein erhebliches Interesse hat, werden haushaltsrechtlich als Zuwendung geleistet. Wegen der hier gewählten Finanzierungsart hat das Land nicht die zuwendungsrechtlichen Einfluss- und Überwachungsmöglichkeiten und der Rechnungshof nicht die im Fall einer Zuwendung bestehenden Prüfungsrechte.

23.2.3 Millionen in der Spardose

Als gemeinnützige Körperschaft ist der Kulturfonds verpflichtet, die an ihn ausgereichten Mittel zeitnah für seine steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke zu verwenden. Zum 31. Dezember 2019 hat der Kulturfonds liquide Mittel von rund 11,8 Mio. Euro angespart. Dieser Liquiditätsreserve stehen ungebundene Mittel von 2,5 Mio. Euro, Rückstellungen für vertraglich gebundene Mittel von rund 6,0 Mio. Euro und eine Maßnahmenrücklage für beschlossene, aber noch nicht vertraglich gebundene Mittel von rund 3,3 Mio. Euro gegenüber. Über einen Betrag von 1,0 Mio. Euro geht die Maßnahmenrücklage auf Beschlüsse der Jahre 2013 und 2015 zurück. Bis heute wurden diese Mittel nicht für die vorgesehene Zwecke ausgegeben. Der Kulturfonds trägt keinerlei wirtschaftliches Risiko, mit dem sich die Notwendigkeit einer – auf Kosten des Landes und der beteiligten Kommunen aufgebauten – Liquiditätsreserve begründen ließe. Wegen der gewählten Finanzierungsart können nicht zeitnah zweckentsprechend ausgegebene Mittel nicht zurückgefordert werden.

Der Rechnungshof hatte bereits in seinen Bemerkungen 2006 festgestellt, dass das Land „kein ‚erhebliches Interesse‘ daran haben [könne], dass [eine] Gesell-

schaft auf seine Kosten Liquidität für Aufwendungen ansammele, die erst in einer späteren Periode oder unter Umständen überhaupt nicht kassenwirksam“ werden. Das Finanzministerium hatte dieser Auffassung seinerzeit grundsätzlich beigegeben und Maßnahmen zur Begrenzung der Liquidität des Empfängers eingeleitet.

Würden die Mittel als Zuwendungen geleistet, wäre der Kulturfonds verpflichtet, alle eigenen Mittel und mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen als Deckungsmittel für alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen. Die Bildung von Rückstellungen und Rücklagen wäre nur in Ausnahmefällen zulässig.

23.2.4 Kein Public Corporate Governance Kodex

Nach den Grundsätzen guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Landes sollen bei Mehrheitsbeteiligungen die Regeln und Handlungsempfehlungen zur Transparenz und zur Veröffentlichung entsprechender Berichte für Unternehmensorgane Anwendung finden, die in einem „Public Corporate Governance Kodex“ zusammengefasst sind. Verfügt das Land nicht über eine Mehrheitsbeteiligung, wird dem Unternehmen die Beachtung dieses Kodex empfohlen.

Die Gesellschafter konnten sich nicht auf die Anwendung eines Kodex einigen.

23.3 Bewertung

Der Rechnungshof erkennt das Bestreben der Landesregierung an, über den Kulturfonds die Kommunen in die kulturelle Weiterentwicklung der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main einzubinden und die Realisierung auch großer Kulturprojekte mit internationaler Strahlkraft zu ermöglichen. Dieser Zweck entbindet allerdings nicht von der Verpflichtung zur Beachtung haushaltsrechtlicher Bestimmungen. Vor der Beteiligung an einer Gesellschaft des privaten Rechts ist zu prüfen, ob es bessere und wirtschaftlichere Möglichkeiten gibt, den angestrebten Zweck zu erreichen. Weitere Voraussetzung ist, dass die Einzahlungsverpflichtung des Landes zum Zeitpunkt der Gründung auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist. Dieser Verpflichtung wird nicht durch einen Zustimmungsvorbehalt oder durch einen Haushaltsvorbehalt entsprochen. Das Land muss darüber hinaus einen der Bedeutung des Finanzierungsanteils entsprechenden angemessenen Einfluss auf die Gesellschaft erhalten. Dazu gehört auch die

Vereinbarung eines Kodex, in dem wesentliche Regeln und Handlungsempfehlungen für die Organe des Unternehmens festgeschrieben sind. Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Land keine Möglichkeit hat, die Geltung des landeseigenen Kodex durchzusetzen.

Die Voraussetzungen für eine Beteiligung an einer Gesellschaft sind nicht nur vor dem Eingehen dieser Beteiligung zu prüfen, sondern haben unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch Bedeutung für die Frage, ob die Beteiligung fortgeführt werden sollte.

Die Zahlungen des Landes sollten entsprechend dem Haushaltsrecht und wie in Vergleichsfällen als Zuwendung geleistet werden. Nur dann hat das Land umfassende Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten und der Rechnungshof entsprechende Prüfungsrechte. Nicht zweckentsprechend verwendete Mittel wären nach Zuwendungsrecht zurückzuzahlen.

23.4 Stellungnahme des Ministeriums und des Kulturfonds

Das Finanzministerium lehnt die Empfehlung des Rechnungshofs, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen, ab. Bereits vor Gründung der Gesellschaft seien Alternativen zur Gründung des Kulturfonds beleuchtet und als nicht zielführend erachtet worden.

Für den Finanzierungsbeitrag des Landes sei zwar keine Obergrenze festgeschrieben. Der Haushaltsansatz stelle aber die Obergrenze für den Finanzierungsbeitrag dar. Die Empfehlung, die Einzahlungsverpflichtung des Landes auf einen Höchstbetrag zu begrenzen, werde dennoch geprüft.

Die Satzung enthalte einen angemessenen Katalog zustimmungspflichtiger Geschäfte; die Verankerung einer Sperrminorität für das Land werde im Zuge künftiger Satzungsänderungen mit den Gesellschaftern erörtert. Der Kulturfonds verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass der Kulturausschuss lediglich in einem Fall eine Entscheidung gegen den Willen des Landes getroffen habe.

Die Zahlungen des Landes an den Kulturfonds müssen nach Auffassung des Finanzministeriums nicht zwingend auf Grundlage eines Zuwendungsbescheides erfolgen. Bei Abschluss einer neuen Finanzierungsvereinbarung ergebe

sich unter Umständen Raum für etwaige Modifizierungen. Diese wären allerdings frühestens mit Wirkung zum 1. Januar 2023 möglich. Die Möglichkeit zur Verankerung weiterer Prüfungsrechte für den Rechnungshof werde geprüft.

Ebenso werde die Möglichkeit der Auflösung der freien Rücklage und der beschleunigte Abfluss der Fördermittel geprüft.

Auch die Empfehlung zur Ausarbeitung eines Kodex für die Organe der Gesellschaft – möglichst angelehnt an den Kodex des Landes – werde im Gesellschafterkreis zu erörtern sein. Die Arbeitsgruppe habe sich nur darauf einigen können, zunächst die noch andauernden Entwicklungen hinsichtlich der Einführung eines Kodex bei einer anderen Gesellschaft, an der das Land und die Stadt Frankfurt beteiligt sind, abzuwarten.

Der Kulturfonds verweist ergänzend darauf, dass bereits jetzt die Organe des Kulturfonds, deren Aufgabenzuweisung sowie die protokollierte Praxis wesentlich den Grundsätzen des Hessischen Kodex entsprechen.

23.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Bereitschaft des Ministeriums, die Empfehlungen zur Umgestaltung der Finanzierung der Gesellschaft zu prüfen. Er begrüßt auch die Bereitschaft, die Möglichkeiten für die Verankerung einer Sperrminorität für das Land und die Verankerung weiterer Prüfungsrechte für den Rechnungshof in der Gesellschaft zu erörtern. Er erwartet darüber hinaus eine zeitnahe Vereinbarung eines Kodex zur guten Unternehmens- und Beteiligungsführung, der sich im Hinblick auf den hohen Finanzierungsanteil des Landes an dessen Regelungen orientieren sollte.

Er bleibt bei seiner Auffassung, dass bereits bei Gründung und auch bei Fortsetzung einer Landesbeteiligung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden müssen. Etwaige Überlegungen zu einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sind zu keinem Zeitpunkt dokumentiert worden. Er bleibt auch bei seiner Auffassung, dass der Einfluss des Landes derzeit nicht seinem Finanzierungsanteil entspricht und Entscheidungen des Kulturausschusses ohne oder auch gegen die Stimmen des Landes möglich sind. Ein angemessener Katalog zustimmungspflichtiger Geschäfte ist entgegen der Auffassung des Finanzministeriums in der Satzung nicht enthalten. Zahlungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung sind grundsätzlich als Zuwendung zu

leisten. Nur dies sichert dem Land die entsprechenden Einflussmöglichkeiten und die Möglichkeit zur Rückforderung nicht zeitnah und nicht zweckentsprechend verwendeter Mittel und dient damit der Sicherstellung einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung.

Einzelplan 17:

Allgemeine Finanzverwaltung

24 Modernisierung der Erbschaftsteuerstellen: Jetzt voranbringen!

Kapitel 17 01

Die drei hessischen Erbschaftsteuerstellen setzten in 2018 rund 570 Mio. Euro Erbschaftsteuer in Folge von 70.000 Sterbefällen fest. Sämtliche Unterlagen zu Erben und Nachlassvermögen gingen in Papierform ein und wurden grundsätzlich sechs Monate nach Ende des Sterbemonats händisch ausgewertet. Nach Ansicht des Rechnungshofs wäre eine deutlich frühere Auswertung möglich gewesen.

Steuererklärungen wurden nicht risikoorientiert bearbeitet. Die Erbschaftsteuerstellen konzentrierten sich nicht darauf, die Steuer in bedeutenden Fällen zügig festzusetzen. Der Rechnungshof fand beispielsweise 58 Fälle, bei denen die Festsetzung von insgesamt 30 Mio. Euro bis zu mehreren Jahren zurückgestellt wurde. Dies lag daran, dass im Steuerfestsetzungsprogramm erst Anfang 2020 die bereits ab dem 1. Juli 2016 geltende Steuerbefreiung für Unternehmensvermögen verarbeitet werden konnte. Nach Auffassung des Rechnungshofs hätte die Steuer auf das nicht steuerbefreite Vermögen zeitnah erhoben werden sollen.

Der Rechnungshof ist der Ansicht, dass die Arbeit der Erbschaftsteuerstellen dringend mit geeigneter IT-Unterstützung erleichtert werden sollte. Er empfiehlt dem Finanzministerium, sich hierfür mit Nachdruck in den länderübergreifenden Gremien einzusetzen. Allerdings sollte es auch vorab versuchen, die Arbeitsabläufe eigenverantwortlich zu verbessern und risikoorientiert zu arbeiten.

24.1 Ausgangslage

Die Erbschaftsteuer steht gemäß Art. 106 Abs. 2 GG ausschließlich dem Land zu. Für die Besteuerung von Erbschaften sind in Hessen die Erbschaftsteuerstellen in den drei Finanzämtern Fulda, Kassel II-Hofgeismar und Wetzlar zuständig. Sie setzten im Kalenderjahr 2018 Erbschaftsteuer in Höhe von rund 570 Mio. Euro fest.

Im Jahr 2018 gab es rund 70.000 Sterbefälle in Hessen. Etwa 1 Prozent aller Sterbefälle trug zu 80 Prozent des Aufkommens aus der Erbschaftsteuer bei.

Der Rechnungshof prüfte die Organisation und Arbeitsweise der Erbschaftsteuerstellen anhand der Steuerfestsetzungen des Jahres 2018. Er hatte zuletzt im Jahr 2005 die Organisation und Arbeitsweise der Erbschaftsteuerstellen geprüft. Dabei hatte er insbesondere festgestellt, dass einer zeitnahen Realisation der Erbschaftsteuer in bedeutenden Fällen zu wenig Bedeutung beigemessen wurde. Die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main (OFD) definierte daraufhin eine „gewichtende Arbeitsweise“ als wesentlichen Grundsatz zur Bearbeitung der Erbschaftsteuerfälle. Dieser sah u. a. vor, die Erbschaftsteuer in bedeutenden Fällen zügig nach Bekanntwerden des Sterbefalls festzusetzen. Zudem verfügte sie, die erstmalige Steuerfestsetzung solle grundsätzlich innerhalb eines Jahres nach Todestag vorgenommen werden.

24.2 Prüfungsergebnisse

24.2.1 Zu viel Papier

Die Sterbefälle werden den Erbschaftsteuerstellen von den Standesämtern angezeigt. Die Anzeigen gehen in den Erbschaftsteuerstellen zunächst in jeweils zentral eingerichteten Service-Stellen ein. In der Regel folgen zeitnah weitere Anzeigen beispielsweise mit Testamenten von den Nachlassgerichten oder Vermögensaufstellungen von Banken, die den Sterbefällen zugeordnet werden.

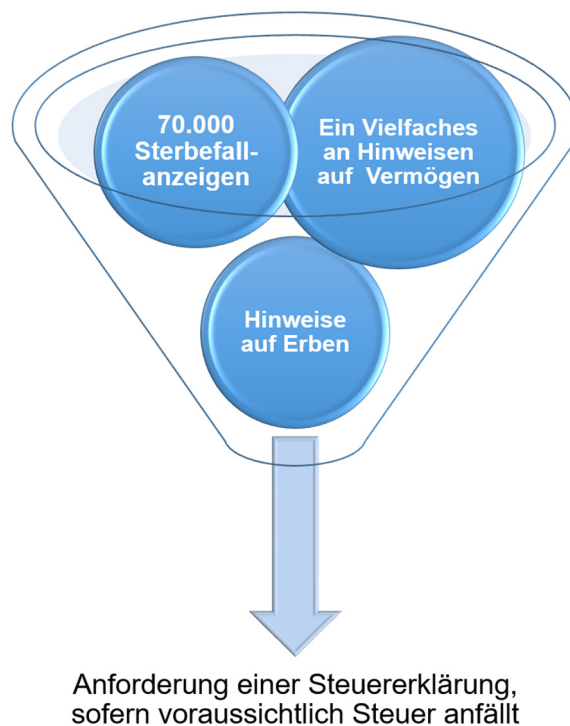
Sämtliche Anzeigen gingen noch immer in Papierform ein; eine elektronische Übermittlung war nicht möglich. Sie kann länderübergreifend seit Jahren nicht verwirklicht werden.

Der Rechnungshof ist der Ansicht, dass die Erfassung und die Sortierung der papiergebundenen Anzeigen einen unnötig hohen Arbeits- und Personalaufwand erzeugen. Er appelliert an das Finanzministerium, sich weiter mit Nachdruck in den länderübergreifenden Gremien für eine Digitalisierung der für die Erbschaftsbesteuerung notwendigen Anzeigen einzusetzen.

24.2.2 Erstauswertung: aufwendig und zu spät

Die Service-Stellen verteilen die gesammelten Unterlagen in der Regel sechs Monate nach Ende des Sterbemonats an zurzeit 25 Arbeitseinheiten, sogenannte Bezirke. In einer Erstauswertung ermitteln diese die Erben mit den ihnen zustehenden Freibeträgen sowie überschlägig den Wert des Nachlassvermögens. Nur bei den Fällen, in denen das Vermögen die Freibeträge überschreitet, soll eine Erbschaftsteuererklärung angefordert werden.

Abbildung 24-1: Verfahrensablauf bis zur Erstauswertung



Der Rechnungshof stellte fest, dass die Erben ihre Erbschaft dem Finanzamt gegenüber zumeist nicht anzeigten. Daher mussten die Bezirke die relevanten Informationen anhand der eingegangenen Anzeigen selbst ermitteln. Letztlich forderten die Erbschaftsteuerstellen bei jedem zehnten Sterbefall eine Steuererklärung an. Durchschnittlich vergingen vom Todestag bis zur Anforderung der Steuererklärung acht Monate und bis zur Festsetzung der Steuer rund 20 Monate.

Die Erstauswertung erfolgte nahezu ohne IT-Unterstützung. Regelmäßig waren handschriftliche Vermerke und Nebenrechnungen erforderlich. Teilweise konnte der Rechnungshof die Ermittlungen mangels Dokumentation nicht nachvollziehen.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Finanzministerium, der Anzeigepflicht der Erben stärker nachzugehen. Dazu sollte ein Mustervordruck entwickelt und bekannt gemacht werden.

Der Rechnungshof hält es nicht für sinnvoll, Unterlagen bis zu sechs Monate ungeprüft liegen zu lassen. Er hält eine IT-Unterstützung für die Erstauswertung für dringend notwendig. Da mit einer zeitnahen IT-Unterstützung jedoch nicht zu rechnen ist, regt er an, die Arbeitsabläufe eigenverantwortlich zu verbessern. Er empfiehlt, eingehende Informationen umgehend und fortlaufend auszuwerten. Auf diese Weise können Steuererklärungen frühzeitiger angefordert werden. Dies würde einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die vorgegebene Frist bis zur Steuerfestsetzung einhalten zu können.

24.2.3 Grundstücksdatenbank nutzen

Die Grundbuchämter benachrichtigen die Bewertungsstellen der Finanzämter über Eigentumsveränderungen infolge von Erbfällen. Die Bewertungsstellen wiederum sollen dies den Erbschaftsteuerstellen mitteilen. Die Erbschaftsteuerstellen haben auch selbst die Möglichkeit, auf eine landesinterne Grundstücksdatenbank zuzugreifen. In absehbarer Zeit sollen Abfragen auch bundesweit möglich sein.

Der Rechnungshof stellte fest, dass zum Zeitpunkt der Erstauswertung zu knapp der Hälfte der vererbten Grundstücke noch keine Kontrollmitteilung der Bewertungsstellen eingegangen war. Häufig gingen die Mitteilungen erst wesentlich später oder – wie folgendes Beispiel zeigt – gar nicht ein:

- Bei Erstauswertung wurde prognostiziert, dass keine Erbschaftsteuer anfallen würde. Ob Grundstücke vererbt wurden, war weder über die Grundstücksdatenbank ermittelt worden noch gingen Kontrollmitteilungen der Bewertungsstellen ein. Erst knapp fünf Jahre nach dem Todestag des Erblassers gab die alleinerbende Ehefrau eine Erbschaftsteuererklärung ab. Sie erklärte Grundvermögen im Wert von über 800.000 Euro. Die Erbschaftsteuerstelle setzte Steuer von 214.000 Euro fest.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Wert des Grundvermögens ausschlaggebend dafür sein kann, dass eine Steuererklärung anzufordern ist. Trotzdem ist die Nutzung dieser Datenbank nach der Dienstanweisung der OFD

nicht in jedem Fall vorgesehen. Der Rechnungshof empfiehlt, bei Erstauswertung ausnahmslos Abfragen aus der Grundstücksdatenbank anzuweisen. Das Kontrollmitteilungsverfahren könnte eingestellt werden.

24.2.4 Zweitermittlung: Bedeutende Steuerfälle nicht im Fokus

Eingehende Steuererklärungen sollen sofort dahingehend geprüft werden, ob ein bedeutender Fall vorliegt (Zweitermittlung). Die OFD wies an, solche Fälle bevorzugt zu bearbeiten. Sie gab jedoch nicht vor, welche Maßstäbe zur Einstufung eines bedeutenden Falls gelten sollten.

Der Rechnungshof stellte fest, dass nur in einer Erbschaftsteuerstelle Zweitermittlungen durchgeführt wurden. Nach Darstellung der Erbschaftsteuerstellen war die Vorgabe einer bevorzugten Bearbeitung bedeutender Fälle nicht erfüllbar, da die OFD keine konkreten Maßstäbe für bedeutende Fälle aufstellte. Der Rechnungshof empfiehlt, dies nachzuholen.

Die Zweitermittlung sollte konsequent und möglichst bald elektronisch durchgeführt werden. Möglichkeiten hierfür eröffnen sich mit der Einführung der elektronischen Steuererklärung voraussichtlich ab 2023. Außerdem schlägt der Rechnungshof vor, die bedeutenden Fälle im Automationsprogramm zu kennzeichnen, um auch den Führungskräften in den Finanzämtern einen Überblick über Anzahl und Bearbeitungsdauer der bedeutenden Fälle zu ermöglichen.

24.2.5 Steuerfestsetzung bei bedeutenden Steuerfällen

Die Erbschaftsteuerstellen arbeiteten überwiegend nicht risikoorientiert. Sie setzten die Steuer in bedeutenden Fällen nicht zügiger fest als in solchen mit geringerer Bedeutung.

Beispielhaft dafür ist der Umgang mit Fällen, bei denen die ab dem 1. Juli 2016 geltende Steuerbegünstigung für Unternehmensvermögen in Betracht kam. Der Finanzverwaltung ist es länderübergreifend erst 2020 gelungen, die Programmierung für diese Steuerbegünstigung abzuschließen. Daher stellten die Erbschaftsteuerstellen in betroffenen Fällen die Steuerfestsetzungen – unabhängig von ihrer steuerlichen Bedeutung – vollständig zurück. Der Rechnungshof fand 58 Fälle vor, bei denen die Erbschaftsteuer von 30 Millionen Euro allein auf das erklärte, unstrittig steuerpflichtige Nachlassvermögen nicht festgesetzt worden war. Folgendes Beispiel verdeutlicht die Problematik:

- Alleinerbin eines Betriebsinhabers war die Ehefrau. Zum Nachlass gehörte u. a. privates Bankvermögen von 26,5 Mio. Euro. Davon vermachte der Erblasser seinen beiden Söhnen insgesamt 8 Mio. Euro. Der Bezirk stellte alle drei Steuerfestsetzungen zurück.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Steuer auf das nicht begünstigte Vermögen zeitnah hätte erhoben werden sollen. Er empfiehlt, grundsätzlich bei bedeutenden Fällen die Steuer zügig anhand der von den Erben selbst erklärten Werte der Steuererklärung ggfs. unter dem Vorbehalt der Nachprüfung festzusetzen.

24.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium teilt zustimmend mit, es sei langfristiges Ziel der Verwaltung, für die Erstauswertung sämtliche Daten der Beteiligten (Standesämter, Banken, Versicherungen etc.) vollständig automatisiert den Sterbefällen zuzuordnen. Im Automationsverbund der Länder seien dazu verschiedene Aufgabenanmeldungen beschrieben worden. Eine Beschleunigung einzelner Prozesse sei jedoch nur eingeschränkt möglich.

Die OFD habe angekündigt, Vordrucke zur Anzeige von Erbschaften zu entwickeln und im Internet zu veröffentlichen. Außerdem sei die für die Organisation der Erbschaftsteuerstellen geltende Dienstanweisung umfassend überarbeitet worden. Darin sei weiterhin vorgesehen, die Sterbefallanzeigen grundsätzlich sechs Monate nach Ablauf des Sterbemonats zu überprüfen. Eine fortlaufende, fallbezogene Erstauswertung zur frühzeitigen Anforderung der Steuererklärungen würde zusätzliches Personal erfordern. Für eine verbesserte Dokumentation sollten grundsätzlich die ermittelten Vermögenswerte handschriftlich auf den Sterbefallanzeigen überschlägig vermerkt werden.

Eine Nutzung der Grundstücksdatenbank in jedem Sterbefall werde weiterhin nicht angewiesen. Die Abfragen seien aufwendig und die Antwortzeiten zu lang. Erst mit der neuen Grundstücksdatenbank, die auch den bundesweiten Datenbestand umfasse, werde nochmals eine standardmäßige Nutzung in Betracht gezogen.

Eine vorrangige Bearbeitung der bedeutenden Fälle solle durch die neue Dienstanweisung sichergestellt werden. Die Definition für diese Fälle solle sich

an einer Steuerfestsetzung von 100.000 Euro orientieren. Eingehende Steuererklärungen seien umgehend darauf zu überprüfen, ob ein bedeutender Steuerfall vorliegt. Die Kennzeichnung im Automationsprogramm werde – wie empfohlen – umgesetzt. Eine im Gegensatz zu den übrigen Steuerfällen zügigere Festsetzung in bedeutenden Steuerfällen anhand der Erklärungswerte werde jedoch zunächst nicht mehr ausdrücklich gefordert.

Für eine ausreichende Bearbeitungszeit sieht die neue Dienstanweisung eine Festsetzung der Steuer erst nach spätestens 15 statt bisher 12 Monaten nach dem Todestag vor. Das Finanzministerium kündigt an, das Wirken der neuen Dienstanweisung zusammen mit der OFD evaluieren zu wollen.

24.4 Schlussbemerkung

Das Finanzministerium und der Rechnungshof sind sich darüber einig, dass das Verfahren zur Besteuerung von Erbschaften modernisiert werden muss. Der Rechnungshof begrüßt, dass die OFD im Anschluss an seine Prüfung die für die Erbschaftsteuerstellen geltende Dienstanweisung umfassend überarbeitete.

Die Digitalisierung bisher manueller Arbeitsprozesse weiterhin abzuwarten, führt nach Ansicht des Rechnungshofs zu lang andauernden und unbefriedigenden Zuständen. Der Rechnungshof bedauert, dass das Finanzministerium die folgenden – in seiner eigenen Verantwortung liegenden – Möglichkeiten für eine Prozessoptimierung bislang nicht ausschöpfen möchte:

- Es hält an einem späten Beginn der Erstauswertung nach sechs Monaten fest. Die empfohlene fortlaufende Auswertung erfordert aber kein zusätzliches Personal, sondern verlagert die Bearbeitung lediglich zeitlich vor.
- Die Dienstanweisung der OFD sieht weiterhin Ausnahmen von der Nutzung der Grundstücksdatenbank vor.
- Es ist nicht mehr enthalten, dass die Steuer bei bedeutenden Fällen zügig anhand der Erklärungswerte festzusetzen ist.

Der Rechnungshof hält übergangsweise eine Verlängerung der Bearbeitungsfrist auf bis zu 15 Monate für vertretbar. Perspektivisch sollte nach erreichter Digitalisierung eine Rückkehr zu der Bearbeitungsfrist von zwölf Monaten angestrebt werden.

25 Förderverwaltung der Kinder- und Jugendberufshilfe ist zu teuer und aufwändig!

Kapitel 17 32

Gemeinden und Landkreise können für Maßnahmen der Kinder- und Jugendberufshilfe Finanzaufwendungen erhalten. Hierfür sind im Haushaltsplan des Landes jährlich 250.000 Euro veranschlagt. Für die administrative Abwicklung des aufwändigen Förderverfahrens fallen zusätzlich jährlich Personalkosten von rund 128.000 Euro an.

Das Förderverfahren sollte vereinfacht werden. Die Verwaltungskosten stehen in keinem angemessenen Verhältnis zum Fördervolumen. Der Rechnungshof erwartet, dass Förderverfahren regelmäßig auf ihre Wirtschaftlichkeit überprüft werden.

25.1 Ausgangslage

Gemeinden und Landkreise können für Maßnahmen der Kinder- und Jugendberufshilfe nach § 38 des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich erhalten. Die vom Sozialministerium hierfür erstellten Grundsätze regeln den Gegenstand und den Umfang der Förderung sowie den Nachweis der Verwendung. Die Jugendämter entscheiden über den Mitteleinsatz und sind verantwortlich für die Koordinierung der Maßnahmen.

Die Zuweisungen werden u. a. für Erholungsaufenthalte in Heimen und Zeltlagern gewährt. Bezuschusst werden zudem Tageserholungen und Tageswanderungen sowie Betreuungsmaßnahmen innerhalb der Ferien. Gefördert werden Kinder und Jugendliche im Alter zwischen 6 und 18 Jahren nach sozialen Gesichtspunkten. Die Projektförderung beträgt pro Tag und geförderter Person zehn Euro. Diese Förderung besteht seit vielen Jahren.

Die Prüfung umfasste die Jahre 2017 bis 2019. Zielsetzung war, den Verwaltungsaufwand der Förderung zu ermitteln und die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens zu beurteilen.

25.2 Prüfungsergebnisse

25.2.1 Das Zuwendungsverfahren

Von den 33 Landkreisen, kreisfreien Städten und Sonderstatusstädten nehmen 31 an der Förderung teil. Das Zuwendungsverfahren ist sehr aufwändig und kleinteilig. Am Jahresanfang übersendet das Regierungspräsidium Kassel einen detaillierten Verteilvorschlag an das Sozialministerium. Dieser enthält die Höhe der einzelnen Zuwendungsbeträge, die aufgrund der Vorjahresbeträge ermittelt werden. Das Sozialministerium weist daraufhin dem Regierungspräsidium Kassel die Mittel zur Bewirtschaftung zu. Dieses übersendet alle Bescheide an die 31 Jugendämter mit Benennung des individuell in Aussicht gestellten Betrages. Die Jugendämter erstellen Annahmeschreiben ggf. mit Anmeldung von Mehr- bzw. Minderbedarf. Das Regierungspräsidium Kassel legt Mitte des Jahres dem Sozialministerium einen neuen, aktualisierten Fördervorschlag vor. Anschließend stimmt im Sozialministerium das Fachreferat den Mehr- bzw. Minderbedarf mit dem Haushaltsreferat ab und teilt dem Regierungspräsidium Kassel mit, dass die Mittel in Höhe von 250.000 Euro als zugewiesen gelten. Das Regierungspräsidium Kassel übersendet die Förderbescheide an die Jugendämter. Diese senden die beiliegenden Einverständniserklärungen zurück. Anschließend werden die Zuwendungen an die Jugendämter ausgezahlt.

Die Jugendämter verteilen die anteiligen Zuwendungsbeträge mit separaten Bescheiden an die einzelnen Träger, sofern sie Dritte mit der Durchführung der Maßnahmen beauftragen. Nach Abschluss der Maßnahmen erstellen die Jugendämter die Verwendungsnachweise und übersenden diese an die internen Revisionsämter. Danach leiten die Jugendämter die vorgeprüften Verwendungsnachweise an das Regierungspräsidium Kassel weiter. Bei nicht vollständig zweckentsprechender Verwendung der Fördermittel erfolgt ein Widerruf und eine Neufestsetzung der Zuwendung nach vorheriger schriftlicher Anhörung des Jugendamtes. Für 2017 zahlten neun, für 2018 acht und für 2019 neun Jugendämter anteilige Zuwendungsbeträge zurück. Die Rückforderungen bewegten sich zwischen 331 und 6.620 Euro.

25.2.2 Kosten des Verfahrens

Mit den Zuweisungen für die Maßnahmen der Kinder- und Jugendberufshilfe sind vorwiegend Beschäftigte beim Sozialministerium, beim Regierungspräsidium

Kassel, bei den Jugendämtern, ggf. bei Dritten und bei den Revisionsämtern betraut.

Die 31 Landkreise, kreisfreien Städte und Sonderstatusstädte erhielten in den Jahren 2017 bis 2019 Zuwendungsbeträge zwischen 380 und 21.000 Euro pro Jahr. Im Durchschnitt belief sich die Gesamtsumme der Zuwendungen auf 229.000 Euro jährlich. Dem standen vom Rechnungshof näherungsweise ermittelte Personalkosten für das Förderverfahren von 128.000 Euro pro Jahr gegenüber. Damit wurden 56 Prozent der Fördersummen zusätzlich für die Verwaltung der Zuweisungen aufgewendet. Bei drei Landkreisen und Gemeinden waren Personalkosten und gezahlte Fördersummen annähernd gleich hoch, bei sechs weiteren waren diese höher als die gezahlten Förderbeträge.

25.3 Bewertung

Aufgrund des unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwandes regt der Rechnungshof an, das Verfahren zu vereinfachen.

Das Sozialministerium kann die Zuständigkeit für die Abwicklung von sonstigen Zahlungen zwischen dem Land und den Gemeinden bestimmen. So kann es dem Regierungspräsidium Kassel nach vorheriger Abstimmung mit dem Innen- und dem Finanzministerium die im Haushaltsplan veranschlagten Mittel zur eigenständigen Bewirtschaftung zuweisen. Diese können dann den Jugendämtern pauschal zugewiesen werden. Die Höhe der Pauschale kann sich anhand sozialer Kriterien im jeweiligen Jugendamtsbezirk bemessen. Auf eine detaillierte Verwendungsnachweisführung kann im Einvernehmen mit dem Rechnungshof verzichtet werden.

25.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Sozialministerium will die Anregung zur eigenständigen Mittelbewirtschaftung durch das Regierungspräsidium Kassel aufgreifen. Ein neues Verfahren könnte im Falle der Zustimmung der zu beteiligenden Ressorts ab dem Haushaltsjahr 2022 umgesetzt werden.

Dem Vorschlag zur pauschalen Zuweisung an die Jugendämter nach sozialen Kriterien im Jugendamtsbezirk mit Verzicht auf eine detaillierte Verwendungsnachweisführung stimmt es im Grundsatz zu. Eine Bemessung nach sozialen

Kriterien erscheint ihm mit Blick auf die bisherige Förderpraxis jedoch nicht geeignet, da dies zu einer gänzlich veränderten Aufteilung der Mittel führen würde. Es sei in der Überlegung, im Laufe des Jahres mit dem Regierungspräsidium Kassel und den Kommunalen Spitzenverbänden einen Verteilungsvorschlag zu entwickeln und diesen dann mit dem Finanzministerium abzustimmen. Soweit im Ergebnis auf eine detaillierte Verwendungsnachweisprüfung verzichtet werden soll, werde das Sozialministerium den Rechnungshof um sein Einvernehmen bitten.

25.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Sozialministerium die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgreifen und das Verfahren vereinfachen will. Er erwartet, dass Förderverfahren, insbesondere solche mit einem vergleichsweise geringen Fördervolumen, regelmäßig auf ihre Wirtschaftlichkeit überprüft werden.

Teil III – Berichte und Stellungnahmen

Teil III Berichte und Stellungnahmen

In diesem Teil der Bemerkungen informiert der Rechnungshof über ausgewählte Berichte und Stellungnahmen insbesondere an Landtag und Landesregierung. Einen Einblick in die Bandbreite seiner Tätigkeit vermitteln die nachfolgenden Beispiele.

26 Änderung der Förderrichtlinie zur Umsetzung des DigitalPakts Schule 2019 bis 2024

Auf der Grundlage des Hessischen Digitalpakt-Schule-Gesetzes vom 8. Oktober 2019 gewährt das Land Schulträgern eine Förderung zum Aufbau und zur Verbesserung der bildungsbezogenen digitalen Infrastruktur an Schulen. Die Förderung umfasst ein Volumen von rund 500 Mio. Euro. Sie besteht aus den vom Bund bereitgestellten Finanzhilfen für die Steigerung der Leistungsfähigkeit der digitalen kommunalen Bildungsinfrastruktur sowie einem Komplementäranteil, der sich aus Landesmitteln und Darlehen der WIBank zusammensetzt. Förderfähig sind regionale, landesweite und länderübergreifende Maßnahmen. Für regionale Maßnahmen öffentlicher Schulträger und Träger genehmigter Ersatzschulen erarbeitete das Kultusministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium im Jahr 2019 eine Förderrichtlinie zur Umsetzung des DigitalPakts Schule 2019 bis 2024, zu der sich der Rechnungshof ausführlich geäußert hat (vgl. Bemerkungen 2019, Nr. 34).

Um auch den Aufbau professioneller Supportstrukturen für die digitale Infrastruktur der Schulen zu fördern, wurde am 3. November 2020 zwischen Bund und Ländern eine Zusatz-Verwaltungsvereinbarung „Administration“ zum DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 geschlossen. Dadurch wurden die Fördergegenstände und Förderbereiche erweitert um die Ausbildung und Finanzierung von IT-Administratorinnen und -Administratoren, die für Schulen eingesetzt werden, und deren Tätigkeit unmittelbar in Verbindung mit den Investitionen aus dem Förderprogramm DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 steht.

Das Kultusministerium legte dem Rechnungshof am 15. Februar 2021 den Entwurf einer Verwaltungsvorschrift vor, um die Förderrichtlinie zur Umsetzung des DigitalPakts Schule 2019 bis 2024 entsprechend zu ändern. Die Änderung der Förderrichtlinie beinhaltete die Verteilung der zusätzlich zur Verfügung gestellten Fördermittel in Höhe von 50 Mio. Euro (davon 37,2 Mio. Euro Bundesmittel

und 12,8 Mio. Euro Landesmittel) sowie den Verfahrensablauf für den Erhalt dieser Mittel. Vorgesehen war unter anderem, dass die Förderanträge zeitgleich mit den Verwendungsnachweisen spätestens zwei Monate vor den Auszahlungsterminen einzureichen sind.

Der Rechnungshof äußerte in seiner Stellungnahme vom 23. Februar 2021 Bedenken dagegen, den Zeitpunkt der Beantragung der Fördermittel und des Nachweises der Mittelverwendung entgegen den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO zusammenzulegen; dementsprechend erteilte er sein Einvernehmen hierzu nicht. Des Weiteren regte er Änderungen für verschiedene Stellen der Verwaltungsvorschrift an, begründete sie und schlug entsprechende Formulierungen vor. Im März und im Mai 2021 wurden die geplanten Änderungen der Förderrichtlinie und die Stellungnahme des Rechnungshofs zwischen Vertretern des Kultusministeriums, des Finanzministeriums und des Rechnungshofs erörtert.

Das Kultusministerium berücksichtigte die Anregungen des Rechnungshofs bei der Überarbeitung der Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Richtlinie weitestgehend. Es erläuterte, dass für den Aufbau professioneller Supportstrukturen ebenso wie für die Anschaffung der digitalen Infrastruktur Zuwendungsverträge mit den Schulträgern geschlossen würden, die das Antrags- und Bewilligungsverfahren ersetzen. Der zu stellende Antrag diene im Wesentlichen dem Mittelabruf unter gleichzeitiger Einreichung des Verwendungsnachweises. Der überarbeitete Entwurf enthielt entsprechend die klarstellende Bezeichnung „Antrag als Auszahlungsanforderung“. Gegen die Vorlage des Verwendungsnachweises im Zeitpunkt des Mittelabrufs hatte der Rechnungshof keine Bedenken und erklärte am 10. Mai 2021 sein Einvernehmen zu dieser Regelung. Die Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Förderrichtlinie wurde im Staatsanzeiger veröffentlicht und ist am 29. Juni 2021 in Kraft getreten.

27 Gesetz zur Novellierung des Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetzes

Am 1. September 2021 ist die Neufassung des HVTG in Kraft getreten. Die Entwurfsfassung vom 3. Dezember 2020 lag dem Rechnungshof im Rahmen der Ressortanhörung zur Stellungnahme vor.

In seinem Übersendungsschreiben hob das Wirtschaftsministerium hervor, der Aufbau des HVTG sei systematisch neu geordnet worden. Die allgemeinen Vorschriften, die Regelungen über Tariftreue und Mindestentgelte, die Vorschriften über Vergaben von Verkehrsdienstleistungen und die Verfahrensbestimmungen seien in jeweils einen Abschnitt zusammengefasst worden.

Der Rechnungshof hat das mit der Modernisierung des bestehenden HVTG u. a. angestrebte Ziel, Vergabeverfahren zu beschleunigen, grundsätzlich begrüßt. In seiner Stellungnahme hat er einen redaktionellen Hinweis gegeben, der berücksichtigt worden ist. Nicht berücksichtigt wurden seine inhaltlichen Anmerkungen zu geplanten Regelungen in § 12 des Gesetzentwurfs: Der Rechnungshof hat darin den Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung verteidigt, die geplanten Freiräume für den Verzicht auf einen Teilnahmewettbewerb bei Beschränkter Ausschreibung kritisiert und dafür geworben, die seinerzeit geltenden Freigrenzen beizubehalten. Die Zeitersparnis durch den Verzicht auf einen Teilnahmewettbewerb hat er als sehr gering eingeschätzt. Darüber hinaus hat der Rechnungshof Bedenken hinsichtlich der geplanten Freigrenze für die Freihändige Vergabe von Bauleistungen geäußert und gefordert, sie zu senken oder einen Teilnahmewettbewerb ab einem Auftragswert von 50.000 Euro vorzuschreiben. Im Einzelnen:

Nach § 12 Abs. 1 des Gesetzentwurfs sollte die Öffentliche Ausschreibung nicht mehr vorrangig sein. Stattdessen sollten als Regelverfahren die Vergabeverfahren „Öffentliche Ausschreibung“ und „Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb“ voraussetzungslos gleichgestellt werden.

Der Rechnungshof hat diesbezüglich darauf hingewiesen, dass er die Öffentliche Ausschreibung nach wie vor als am geeignetsten ansieht, einen möglichst breiten und transparenten Wettbewerb zu schaffen. Sie gewährleistet, dass der im Sinne der Ausschreibung günstigste Anbieter den Zuschlag erhält und bietet die beste Möglichkeit für ein wirtschaftliches Ergebnis. Außerdem kann diese Verfahrensart am zuverlässigsten Manipulation und Korruption verhindern.

Rechtswidrige Praktiken zu vermeiden und den Wettbewerb zu fördern, sollten nach wie vor uneingeschränkte Ziele des Landes sein.

Nach der Neufassung des § 12 Abs. 2 HVTG sollte die Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb erleichtert werden. Der an die Stelle des Interessenbekundungsverfahrens getretene Teilnahmewettbewerb sollte ab einem Auftragswert von 250.000 Euro bei Bauleistungen bzw. 1 Mio. Euro bei Bauleistungen für Wohnzwecke und ab einem Auftragswert von 100.000 Euro bei Liefer- und Dienstleistungen vorgeschrieben sein. Die bisherige Wertgrenze für den Verzicht auf einen Teilnahmewettbewerb bei Bauleistungen lag bei 100.000 Euro bzw. bei Liefer- und Dienstleistungen bei 50.000 Euro.

Zur Anhebung der Wertgrenzen und der damit verbundenen Erleichterung der Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb hat der Rechnungshof die Befürchtung geäußert, dass hierdurch das Risiko für Wettbewerbseinschränkungen steigt. Er hat darauf hingewiesen, dass sich durch die öffentliche Bekanntmachung einer Ausschreibung bei einem Teilnahmewettbewerb beliebig viele Unternehmen um die Teilnahme an der Ausschreibung bewerben können. Hingegen wählt beim Verzicht auf den Teilnahmewettbewerb allein der Auftraggeber einen Kreis von Unternehmen aus, der an der Ausschreibung beteiligt werden soll.

Gemäß § 12 Abs. 3 Nr. 1 des Gesetzentwurfs sollte die Freihändige Vergabe von Bauleistungen bei einem geschätzten Auftragswert von bis zu 100.000 Euro zulässig sein.

Der Rechnungshof hat diese Freigrenze als problematisch bezeichnet und darauf hingewiesen, dass die Freihändige Vergabe kein förmliches Verfahren darstellt und anfällig ist für Manipulationen sowie Ungleichbehandlung, Diskriminierung, Wettbewerbsbeschränkungen und unlautere Verhaltensweisen, die auch durch nachträgliche Prüfungen in aller Regel nicht feststellbar sind.

28 Neufassung der Richtlinie des Landes Hessen zur Verbundausbildung in Unternehmen während der Corona-Pandemie

Das Wirtschaftsministerium unterrichtete den Rechnungshof im Juni 2021 über die geplante Neufassung der Richtlinie des Landes Hessen zur Verbundausbildung in Unternehmen während der Corona-Pandemie.

Nach Inkraftsetzung der Förderrichtlinie zum 1. Oktober 2020 und nach Veröffentlichung des dazugehörigen Erlasses im November 2020 habe sich gezeigt, dass kleine und mittlere Unternehmen trotz der nicht unbeträchtlichen Förderung noch zögerlich seien, mit Verbundausbildungen zu beginnen. Mit bisher 14 förderungswürdigen Anträgen sei die Förderung nur in sehr geringem Umfang in Anspruch genommen worden. Das Wirtschaftsministerium sieht Gründe hierfür u. a. in der kurzfristigen Umsetzung der Richtlinie und den veränderten pandemiebedingten Rahmenbedingungen (erneuter Lockdown, Kapazitätsbeschränkungen bei Bildungsträgern). Mit der Neufassung der Richtlinie solle die Förderung vereinfacht und der Kreis der Zuwendungsberechtigten erweitert werden.

Der Rechnungshof hat im Wesentlichen Verständnisfragen zu den geplanten Regelungen gestellt, die die Fördervoraussetzungen sowie Art, Umfang und Höhe der Förderung betreffen. Das Wirtschaftsministerium hat diese Fragen beantwortet.

Darüber hinaus sah der Entwurf der Neufassung vor, dass Ausbildungsverhältnisse mit Ehegatten oder Verwandten ersten und zweiten Grades (z. B. Sohn oder Enkel) von der Förderung ausgeschlossen sein sollten. Der Rechnungshof wies darauf hin, dass von dieser Regelung nur natürliche Personen betroffen sein könnten, die als Ausbilder tätig sind, während es bei einer juristischen Person förderunschädlich wäre, wenn es sich bei einem Auszubildenden um den Sohn oder den Enkel eines Gesellschafters oder eines sonstigen Funktionsträgers handelte.

Unter Hinweis auf das Ziel der Neufassung, die Förderung zu vereinfachen und den Kreis der Zuwendungsberechtigten zu erweitern, hat der Rechnungshof empfohlen, auf diese Regelung zu verzichten. Das Wirtschaftsministerium ist dem gefolgt.

29 Richtlinie zur Förderung eines nachhaltigen Wohnumfelds in neuen Wohnquartieren – Investitionen

Das Wirtschaftsministerium fördert Investitionen von Städten und Gemeinden in die Ausweisung neuer Wohnquartiere. Die Förderung soll insbesondere Infrastrukturen in den Bereichen Stadtgrün, Gemeinwesen, Versorgung und Mobilität schaffen. Die Fördermittel werden vorrangig an die Städte und Gemeinden im Bereich der Wohnungsbauinitiative „Großer Frankfurter Bogen“ vergeben. Dazu erarbeitete das Wirtschaftsministerium den Entwurf einer Richtlinie zur Förderung eines nachhaltigen Wohnumfelds in neuen Wohnquartieren – Investitionen. Der Rechnungshof erteilte sein Einvernehmen zu den dort vorgesehenen, den Verwendungsnachweis betreffenden Regelungen.

In seiner Stellungnahme beanstandete er, dass Bauten für Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen, die auch zur Deckung der Bedarfe benachbarter Wohnbauflächen dienen, vollständig gefördert werden sollten. Dies birgt die Gefahr von Mitnahmeeffekten. Der Rechnungshof empfahl deshalb, die Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen nur zu dem Anteil zu fördern, der dem Nutzen für das zu schaffende Wohngebiet entspricht.

Das Wirtschaftsministerium vertrat die Ansicht, dass auch Nutzungen, die weit über das Fördergebiet hinausgehen, geeignet seien, ein Quartier nachhaltig positiv zu beeinflussen. Dementsprechend behielt es die vollständige Förderung von Bauten für Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen unverändert bei.

Der Rechnungshof bewertete auch die beabsichtigte Förderung von Modernisierungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen an Bestandsgebäuden bis zur Höhe der Ausgaben eines vergleichbaren Neubaus kritisch, da die Nutzungsdauer eines instandgesetzten Gebäudes regelmäßig deutlich unter der eines neu erstellten Gebäudes liegt und deshalb diese Regelung nicht dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz nach § 7 Abs. 1 LHO entspricht. Er bat darum, die Modernisierungs- und Instandsetzungsförderung von Gebäuden auf einen Wert deutlich unter den Kosten eines vergleichbaren Neubaus zu begrenzen.

Das Wirtschaftsministerium teilte die Bedenken des Rechnungshofs dazu nicht mit der Begründung, eine qualitativ hochwertige Modernisierung von Gebäuden lasse eine langfristige Nutzung und einen Gewinn für das Stadtbild erwarten.

Eine grundsätzlich höhere Wirtschaftlichkeit eines Neubaus gegenüber der Modernisierung von Gebäuden sei nicht erkennbar und könne daher nicht generell unterstellt werden

Des Weiteren lehnte der Rechnungshof die Beschränkung der baufachlichen Prüfung auf Hochbauten, bei denen die Kosten 500.000 Euro überschreiten, ab. Er hält eine baufachliche Prüfung bei allen Baumaßnahmen für geboten, wenn diese Wertgrenze überschritten wird.

Das Wirtschaftsministerium behielt die Beschränkung bei und erklärte, dass eine Ausweitung der baufachlichen Prüfung auf Tiefbau- und Landschaftsbaumaßnahmen den Verwaltungsaufwand erheblich steigern und die Projektumsetzungen verzögern würde. Dies stehe einer zeitnahen Umsetzung der politischen Zielsetzung, den dringend benötigten Wohnraum in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main zu schaffen, entgegen.

30 Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen nach dem Mobilitätsfördergesetz

Das Wirtschaftsministerium übersandte im Januar 2021 den Entwurf einer Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen nach dem Mobilitätsfördergesetz. Hierzu nahm der Rechnungshof im Februar 2021 Stellung und verweigerte das Einvernehmen zu dem darin vorgesehenen einfachen Verwendungsnachweis. In der Vergangenheit hatte sich die Praxis bewährt, einen detaillierteren Verwendungsnachweis zu verlangen.

Daraufhin überarbeitete das Wirtschaftsministerium den Richtlinienentwurf und verlangte nun die Vorlage eines Verwendungsnachweises entsprechend den Vorgaben der Nummern 6.2 bis 6.4 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung, d. h.: Der Verwendungsnachweis sollte einen Sachbericht sowie einen zahlenmäßigen Nachweis der einzelnen Einnahmen und Ausgaben umfassen und grundsätzlich die Vorlage der Originalbelege für die Einnahmen und Ausgaben einschließen. Der Rechnungshof erteilte dazu sein Einvernehmen.

Des Weiteren schlug der Rechnungshof vor,

- bei der Berechnung der Bagatellgrenze von 100.000 Euro für die zuwendungsfähigen Ausgaben das Zusammenfassen mehrerer Einzelmaßnahmen, zwischen denen ein Sachzusammenhang besteht (wie beispielsweise mehrere Haltestellen einer Linie), zuzulassen,
- Obergrenzen für anzuerkennende Kosten verschiedener Bauteilarten in die Richtlinie aufzunehmen,
- Ausgaben für die Unterhaltung, die Instandhaltung und die Kapitalbeschaffung (insbesondere Zinsen) von der Förderung auszuschließen,
- die Anwendung von Handbüchern für die Vergabe und Ausführungen aller Hoch- und Tiefbaumaßnahmen vorzusehen,
- Ausnahmen nicht zuwendungsfähiger Kosten bei der Planung durch Dritte zu streichen,
- bei der Aufzählung der zu beachtenden allgemeinen rechtlichen Grundlagen verschiedene Gesetze und Runderlasse (wie das ÖPNV-Gesetz, das Hessische Vergabe- und Tariftreuegesetz oder den Runderlass über den Ausschluss von Bietern und Bewerbern wegen schwerer Verfehlungen) einzufügen und

- Regelausnahmen vom Refinanzierungsverbot herauszunehmen.

Außer der Regelung von Obergrenzen für anzuerkennende Kosten entsprach das Wirtschaftsministerium diesen Vorschlägen und änderte den Richtlinienentwurf entsprechend. Die Obergrenzen will es in separaten Erlassen festlegen.

31 Förderung der Attraktivität und Nachhaltigkeit der Innenstädte

Das Wirtschaftsministerium übersandte im Mai 2021 den Entwurf einer „Richtlinie des Landes Hessen zur Förderung der Attraktivität und Nachhaltigkeit der Innenstädte“. Damit sollte die „Richtlinie des Landes Hessen zur Förderung der Nachhaltigen Stadtentwicklung“ im Rahmen der Städtebauförderungsprogramme ergänzt werden. Als Ziel der Förderung wurde angegeben, die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie für die Kommunen abzumildern und zugleich auf den Strukturwandel in den Innenstädten und Ortskernen zu reagieren. Die Fördermittel sollten die hessischen Städte und Gemeinden in die Lage versetzen, Projekte wie die Umgestaltung des öffentlichen Raums, die Entwicklung neuer Verkehrskonzeptionen oder Maßnahmen zur Bekämpfung von Leerständen in Immobilien des Innenstadtbereichs durchzuführen.

Der Entwurf der Richtlinie sah zeitlich befristete Teilübernahmen von finanziellen Verpflichtungen zur Neuansiedlung bzw. Sicherung des bestehenden identitätsstiftenden Einzelhandels als förderfähig an. Der Rechnungshof empfahl, diese Teilübernahme finanzieller Verpflichtungen auf sechs Monate zu begrenzen, um unwirtschaftliche Förderungen durch zu lange Übernahmezeiträume zu vermeiden. Das Wirtschaftsministerium erklärte, dass bei der Bewertung der Anträge geprüft werde, ob die zeitlich befristete Übernahme von Ausgaben für Teilmieten in einem angemessenen Verhältnis zur nachhaltigen Zielerreichung stehe. Dies schließe eine unwirtschaftliche Förderung aus. Auf eine zeitliche Befristung könne daher verzichtet werden.

Bei den vorgesehenen Förderquoten von mindestens 80 Prozent und höchstens 90 Prozent erkannte der Rechnungshof die Gefahr von unwirtschaftlichem Handeln bei den Zuwendungsempfängern und regte an, niedrigere Fördersätze vorzusehen. Das Wirtschaftsministerium stellte dazu fest, dass durch die hohen Förderquoten ein besonders starker finanzieller Anreiz gegeben werde, um die erheblichen Folgen der Corona-Krise auf die Innenstädte zu bewältigen. Bei niedrigeren Förderquoten bestünde die Gefahr, dass das Programm aufgrund des hohen kommunalen Eigenanteils nicht angenommen werde. Deshalb werde der Fördersatz von mindestens 80 Prozent und höchstens 90 Prozent beibehalten.

Des Weiteren enthielt der Richtlinienentwurf missverständliche Ausführungen über die Geltung der baufachlichen Ergänzungsbestimmungen und über die Beteiligung der technischen staatlichen Verwaltung bei Baumaßnahmen. Der Rechnungshof wies auf die Vorgaben der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO hin und empfahl klar darzustellen,

- dass alle Baumaßnahmen den baufachlichen Ergänzungsbestimmungen (Richtlinien für die Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen - RZBau) in der jeweils geltenden Fassung unterliegen,
- dass eine Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung bei Zuwendungen für Baumaßnahmen vorzusehen ist, von der abgesehen werden kann, wenn die für eine Baumaßnahme vorgesehenen Zuwendungen 500.000 Euro nicht übersteigen,
- dass die Beteiligung der technischen staatlichen Verwaltung unterbleiben kann, wenn das kommunale Bauamt die baufachliche Prüfung durchführt und einen baufachlichen Prüfvermerk erstellt und die Zuwendung weniger als 90 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben beträgt.

In der Richtlinie ist nunmehr – der Anregung des Rechnungshofs entsprechend – vorgesehen, dass die RZBau für alle Baumaßnahmen gelten. Bei der baufachlichen Prüfung hält es das Wirtschaftsministerium für geboten, dass diese in allen Fällen – unabhängig von der Höhe der Zuwendungen – den Kommunen und nicht der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung übertragen wird. Dies ergebe sich aus der Frist für die Verwendung der Fördermittel aus dem Corona-Sondervermögen bis zum 31. Dezember 2023 und den fehlenden eigenen Mitarbeiterkapazitäten. Um den Vorgaben der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO hinsichtlich der baufachlichen Prüfung zu genügen, begrenzte das Wirtschaftsministerium bei einer Fördersumme ab 500.000 Euro die Förderquote auf maximal 89 Prozent der geförderten Ausgaben und setzte damit die Empfehlung des Rechnungshofs um.

Der Rechnungshof konnte nicht nachvollziehen, weshalb die Förderanträge beim Wirtschaftsministerium einzureichen sind, obgleich die WIBank als Bewilligungsbehörde benannt wurde. Er bat, in der Richtlinie klar zu regeln, wer die Anträge prüft und über die Bewilligung entscheidet. Das Wirtschaftsministerium ergänzte in der Richtlinie, dass es selbst die Entscheidung über die Förderung treffe.

32 Richtlinie des Landes Hessen zur Gewährung von Stabilisierungsmaßnahmen für Unternehmen in Hessen

Das Wirtschaftsministerium übersandte mit Schreiben vom 16. Dezember 2020 die Richtlinie für Stabilisierungsmaßnahmen (HStMRL) in Hessen. Hierzu haben der Fünfte und Sechste Senat am 22. Dezember 2020 eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben. Zum Entwurf der überarbeiteten dritten Fassung der HStMRL haben sich beide Senate am 29. April 2021 nochmals gemeinsam geäußert.

Die Richtlinie dient der finanziellen Unterstützung von Unternehmen der Realwirtschaft in Hessen, die infolge der Corona-Pandemie in Notlage geraten sind. Auf dieser Grundlage können Eigenkapital zur Rekapitalisierung bereitgestellt und Bürgschaften sowie Garantien ausgesprochen werden. Die Rekapitalisierungsmaßnahmen sollen durch die im Oktober 2020 gegründete HessenFonds für Wirtschaftsstabilisierungsmaßnahmen GmbH (HessenFonds GmbH) durchgeführt werden. Diese darf hierzu im Auftrag des Landes Beteiligungen an den in Notlage geratenen Unternehmen erwerben, verwalten und veräußern.

Der Rechnungshof hat in Bezug auf die Rekapitalisierung sowohl zur Richtlinie als auch zur Gründung der HessenFonds GmbH Stellungnahmen abgegeben. Er äußerte seine Bedenken, dass die HessenFonds GmbH aufgrund ihres Gesellschaftsvertrags und der ersten Fassung der Richtlinie offene Beteiligungen mit unbegrenzten Haftungsrisiken hätte eingehen können. Aus Sicht des Rechnungshofs hätte eine Inanspruchnahme aus solchen Haftungsrisiken für das Land dazu führen können, dass der Höchstbetrag von 500 Mio. Euro nach § 15a Abs. 1 S. 2 HG (Fassung vom 4. Juli 2020) überschritten wird. Die Haftung für das Land bei der Beteiligung an Unternehmen sollte stets auf den vom Parlament beschlossenen Ausgabenrahmen beschränkt sein. Daher regte der Rechnungshof an, das Regelwerk dahingehend anzupassen, dass das Eingehen von Beteiligungen mit unbegrenzten Haftungsrisiken unzulässig sein sollte.

In seinen Stellungnahmen thematisierte er ferner den Informationsaustausch mit Bund und anderen Ländern zur Vermeidung von Doppelförderungen, die anfallenden (Verfahrens-)Kosten für Antragsteller und Land sowie die Informationsrechte des Rechnungshofs bei den geförderten Unternehmen bzw. seine Erhebungs- und Prüfungsrechte bei den im Förderprozess mitwirkenden beauftragten Dritten.

Der Richtliniengeber hat die vom Rechnungshof gegebenen Empfehlungen aufgegriffen und diese weitgehend in den weiteren Fassungen der Richtlinie und dem Fördervertragswerk umgesetzt. So wurden insbesondere Beteiligungen ausgeschlossen, aufgrund derer die HessenFonds GmbH gegenüber den Gläubigern persönlich und gesamtschuldnerisch mit ihrem Vermögen für die Verbindlichkeiten des Unternehmens haften würde.

Bezüglich der Garantien hat sich der Rechnungshof insbesondere zu den Regelungen zur Vorbereitung der Entscheidung und der Entscheidung selbst geäußert. Die vom Rechnungshof aufgeworfene Frage, ob „Garantien“ im Sinne dieser Richtlinie der Oberbegriff für „Garantien und Bürgschaften“ sei, wurde geklärt. Das Wirtschaftsministerium führte aus, dass der deutsche Bürgschaftsbegriff den maßgeblichen Gremien der EU in Brüssel nicht so geläufig sei und der Richtliniengeber deshalb den Oberbegriff „Garantien“ gewählt habe.

Auf entsprechende Nachfrage des Rechnungshofs wurde unter Hinweis auf beihilferechtliche Gründe erläutert, weshalb neben der Garantiezusage noch ein Stabilisierungsvertrag mit dem Unternehmen geschlossen wird. Der Rechnungshof begrüßt die Ergänzung der einschlägigen Vorschrift um den Verweis auf die Definition des Stabilisierungsvertrags an anderer Stelle. Dadurch wird deutlicher, dass zwei Vertragsverhältnisse bestehen und welchen Inhalt ein solcher Stabilisierungsvertrag haben soll.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Richtlinie an einer Stelle eine Bewilligung und den Abschluss eines Stabilisierungsvertrags mit dem Unternehmen vorsieht, während sie an anderer Stelle die Möglichkeit des Abschlusses eines Stabilisierungsvertrags anstatt einer Bewilligung eröffnet. Der Richtliniengeber hat die letztgenannte Regelung gestrichen.

Ebenfalls gefolgt ist der Richtliniengeber der Anregung des Rechnungshofs, die Anwendung der §§ 48, 49 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz (Rücknahme bzw. Widerruf eines Verwaltungsaktes) zwingend vorzusehen.

33 Fachliche Stellungnahmen zur Neufassung oder Überarbeitung von Förderrichtlinien des Sozialministeriums

Das Sozialministerium beteiligte in 2020 den Rechnungshof bei einer Vielzahl von Entwürfen zur Neufassung oder Überarbeitung von Förderrichtlinien, beispielsweise:

- Fach- und Fördergrundsätze für die Förderung von Qualifizierungs- und Koordinierungsmaßnahmen für bürgerschaftliche/ehrenamtliche Arbeit im sozialen Bereich
- Allgemeine Fördergrundsätze für Zuwendungen (hier: Personal- und Sachkosten) zur Förderung der Mitarbeit der Jugendhilfe am Gewaltpräventionsprogramm Prävention im Team (PiT) – Hessen
- Fach- und Fördergrundsätze zur Etablierung von Familienzentren in Hessen
- Förderrichtlinie zur Weiterentwicklung der psychosozialen Versorgung für Geflüchtete in Hessen
- Richtlinien für die Förderung regionaler Netzwerkarbeit in der Hospizarbeit und Palliativversorgung in Hessen
- Richtlinie zur Förderung der gesundheitlichen Versorgung insbesondere in ländlichen Räumen
- Förderrichtlinie zum Landesprogramm „WIR – Vielfalt und Teilhabe“

Der Rechnungshof wies darauf hin, dass einige in den Richtlinienentwürfen vorgesehene Regelungen nach den einschlägigen Verwaltungsvorschriften sein Einvernehmen voraussetzen. Aufgrund seiner Erfahrungen aus der Prüfung von Zuwendungsverfahren konnte er zudem zahlreiche Empfehlungen und Hinweise geben:

Festzustellen war, dass Bestimmungen in einigen Richtlinienentwürfen sowie von der Verwaltung konzipierte Anlagen und Vordrucke, etwa für die Antragstellung oder den Verwendungsnachweis, von den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO, den hierzu ergangenen Allgemeinen Nebenbestimmungen oder eingeführten Vordruckmustern abwichen. So widersprachen Regelungen über die Wertgrenze zur Inventarisierung oder die Aufbewahrungsfristen für Belege den allgemeinen Vorgaben. Der Rechnungshof argumentierte, dass die Abweichungen weder notwendig noch plausibel waren und sogar zu Konflikten mit anderen

Vorschriften führen konnten. Das Sozialministerium schloss sich überwiegend der Argumentation an und folgte mit seinen Formulierungen den allgemeinen Vorgaben.

Teilweise waren in den Förderrichtlinien die Finanzierungsart (Festbetrags- bzw. Anteilfinanzierung) nicht eindeutig festgelegt und/oder keine maximalen Förderbeträge definiert. Auch insoweit griff das Sozialministerium die Empfehlungen des Rechnungshofs überwiegend auf und präziserte die Finanzierungsart. Auf eine generelle summenmäßige Begrenzung der Förderhöhe ließ sich das Sozialministerium unter Hinweis auf eine erhöhte Förderflexibilität bewusst nicht ein. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten jedoch regelmäßig Förderhöchstgrenzen vorgegeben werden.

Ein weiteres Problem vieler Förderrichtlinien war der unzutreffende oder uneinheitliche Gebrauch betriebswirtschaftlicher oder zuwendungsrechtlicher Begriffe, z. B. „Kosten“, „Mittel“, „Ausgaben“. Zuwendungen werden ausschließlich zur Deckung von Ausgaben gewährt. Ausgaben stellen einen Abfluss von Zahlungsmitteln und/oder das Eingehen von Zahlungsverpflichtungen dar. Dagegen handelt es sich bei „Kosten“ um einen weiter gefassten Begriff, der auch Abschreibungen umfassen kann. Der Begriff „Mittel“ hingegen ist nicht eindeutig definiert. Der Empfehlung des Rechnungshofs zur Präzisierung folgte das Sozialministerium zumeist.

Die Förderrichtlinien sahen häufig eine vereinfachte Verwendungsnachweisführung vor. Dabei besteht der Verwendungsnachweis aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen summarischen Nachweis der Einnahmen und Ausgaben. Die Bewilligungsbehörde hat zu prüfen, ob der Verwendungsnachweis den im Zuwendungsbescheid festgelegten Anforderungen entspricht, die Zuwendung zweckentsprechend verwendet worden ist und ob der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist. Die Prüfung kann sich auch auf Stichproben beschränken. Der Umfang von Stichprobenprüfungen war mehrfach Gegenstand von Erörterungen zwischen Sozialministerium und Rechnungshof und konnte stets einvernehmlich geregelt werden.

Überdies wurden in nahezu allen Richtlinienentwürfen die Prüfungsrechte des Rechnungshofs und gegebenenfalls anderer Organe der externen Finanzkon-

trolle nicht, verkürzt oder missverständlich dargestellt. Er hat dem Sozialministerium daher eine möglichst einheitliche Regelung der Prüfungsrechte empfohlen und einen Formulierungsvorschlag unterbreitet, den es in die finalen Fassungen der Förderrichtlinien übernommen hat.

34 Verwendung der Mittel der Jagdabgabe

Das Umweltministerium unterrichtete den Rechnungshof über den Entwurf einer Richtlinie zur Verwendung von Mitteln aus der Jagdabgabe. Die Jagdabgabe wird auf Grundlage von § 16 Absatz 2 des Hessischen Jagdgesetzes erhoben. Sie ist eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion. Das Abgabenaufkommen muss gruppennützig verwendet werden, d.h. es muss dem zahlenden Personenkreis wieder zufließen. Zwischen 2016 und 2019 wurden durchschnittlich rund 865.000 Euro im Jahr eingenommen.

Die Richtlinie soll dazu dienen, die Mittel der Jagdabgabe zum Wohle der Jagd sowie der hessischen Jägerschaft gleichmäßig und transparent zu verwenden. Zu diesem Zweck hat das Umweltministerium sieben Fördertatbestände geschaffen. Über die Verteilung der Mittel entscheidet die oberste Jagdbehörde nach Beratung durch den Landesjagdbeirat.

Der Richtlinienentwurf sah vor, dass verschiedene Maßnahmen voll finanziert werden sollten. Dazu zählten Forschungsprojekte im Bereich Wildbiologie, Fortbildungsveranstaltungen sowie die Instandsetzung jagdlicher Schießstätten. Der Rechnungshof empfahl, die Vollfinanzierung zu überdenken, stattdessen eine Anteilfinanzierung vorzusehen und die Eigenmittel der Zuwendungsempfänger angemessen zu berücksichtigen. Die Förderung der Schießstätten warf steuerrechtliche Fragen auf. Der Rechnungshof empfahl daher die Einbindung des Finanzministeriums. Bei einigen Fördertatbeständen wären auch nicht abgabepflichtige Personen in den Genuss der Förderungen gekommen. Dies sah der Rechnungshof im Hinblick auf die erforderliche Gruppennützigkeit der Abgabe als bedenklich an.

Die Tätigkeiten der Hegegemeinschaften, die Ausbildung von Jagdgebrauchshunden sowie das Nachsuchenwesen sollten mit einem Festbetrag gefördert werden. Der Richtlinienentwurf sah vor, das Verbot des vorzeitigen Maßnahmenbeginns aufzuheben und den Zuwendungsantrag gleichzeitig als Verwendungsnachweis anzuerkennen. Die zu fördernden Maßnahmen wären damit bereits zum Zeitpunkt der Beantragung von Fördermitteln abgeschlossen gewesen. Dies lässt darauf schließen, dass beim Zuwendungsempfänger sowohl ein ausreichendes Eigeninteresse an der Durchführung bestand als auch genügend Eigenmittel vorhanden waren. Eine solche Zuwendung hat keine steuernde Wirkung, sondern es kommt lediglich zur Mitnahme von Fördermitteln.

Bei diesen Maßnahmen war zudem ein vereinfachtes Verwendungsnachweisverfahren vorgesehen, für das der Rechnungshof nach § 44 Absatz 1 LHO sein Einvernehmen erteilen müsste. Da das Verwendungsnachweisverfahren aus Sicht des Rechnungshofs hier aber nicht „vereinfacht“, sondern vollständig entfallen wäre, konnte er sein Einvernehmen nicht erteilen. Er empfahl dem Umweltministerium, die Förderung als gesetzeskonformes Zuwendungsverfahren auszugestalten oder zu prüfen, ob die Zahlungen auch im Wege eines Ersatzes für Aufwendungen geleistet werden könnten.

Das Umweltministerium hat den Entwurf der Richtlinie daraufhin überarbeitet. Bei einigen Maßnahmen wurden der Empfängerkreis bzw. der Fördergegenstand eingeschränkt, um die Gruppennützigkeit zu wahren. Bei den Maßnahmen, für die das Einvernehmen des Rechnungshofs nötig war, sind nunmehr keine Abweichungen oder Vereinfachungen beim Verwendungsnachweis vorgesehen. Die Richtlinie trat am 1. Juni 2021 in Kraft.

35 Ausfallfonds für Kinofilm- und TV-Produktionen

Die Bundesregierung hat im Jahr 2020 einen Ausfallfonds aufgelegt, mit dem durch die Corona-Pandemie bedingte, nicht vorhersehbare und nicht versicherbare wirtschaftliche Härten bei Herstellern von Kinofilm- und TV-Produktionen ausgeglichen werden sollten. Der Ausfallfonds setzte sich aus zwei Teilen zusammen. Mit dem Ausfallfonds I wurden Kinofilme und Highend-Serienformate abgesichert, deren Herstellung durch den Bund oder die Länder gefördert wurde, während der Ausfallfonds II durch TV-Sender oder Streaming-Plattformen beauftragte Produktionen betraf. In den Rahmenbedingungen des Ausfallfonds hatte der Bund die Unterstützung durch die Länder bereits vorgesehen, indem über eine Ergänzungsrichtlinie für die Länder die Möglichkeit geschaffen wurde, sich dem Bundesprogramm anzuschließen, um so auch für mehr Produktionen eine höhere Absicherung zu erreichen.

Die Ausgleichsleistungen wurden als Billigkeitsleistungen auf Basis der Richtlinie der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien sowie zweier Richtlinien der Länder gewährt. Hessen beabsichtigte, sich an dem Ausfallfonds I mit 3 Mio. Euro und an dem Ausfallfonds II mit 1 Mio. Euro zu beteiligen.

Das Wissenschaftsministerium hat dem Rechnungshof die Ergänzungsrichtlinie der Länder zum Ausfallfonds I sowie die Richtlinie der Länder zum Ausfallfonds II übersandt. Nach den Richtlinien ist eine Kumulation von verschiedenen Leistungen sowohl im Ausfallfonds I als auch im Ausfallfonds II möglich. Der Rechnungshof bat das Wissenschaftsministerium darauf hinzuwirken, dass eine Beihilfeintensität von 100 Prozent nicht überschritten wird und die Regelungen über den Selbstbehalt des Leistungsempfängers eingehalten werden. Zudem bat er, auf eine genaue Beachtung der Regelungen zur Subsidiarität der Leistungen aus den Ausgleichsfonds hinzuwirken. Hinsichtlich der Wahrnehmung des in den Richtlinien geregelten Prüfungsrechts wies der Rechnungshof auf die fehlende Prüfungsvereinbarung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hin und sagte zu, den Abschluss einer derartigen Prüfungsvereinbarung in Zusammenarbeit mit den weiteren beteiligten Rechnungshöfen prüfen zu wollen und das Wissenschaftsministerium zeitnah zu unterrichten.

36 Richtlinie zur Förderung des kulturellen Angebots durch Brückenstipendien

Die Hessische Kulturstiftung beabsichtigte aus Mitteln des Landes sogenannte Brückenstipendien zur Ermöglichung künstlerischen Schaffens, zur Förderung kreativer Arbeitsprozesse und zur Entwicklung künstlerischer Konzepte zu gewähren. Die Stipendien sollten als Ergänzung zu anderen Leistungen wie der Neustarthilfe der Bundesregierung oder dem erleichterten Zugang zur Grundversicherung dienen, sich aber dezidiert auch an Personen richten, die die Kriterien für den Zugang zu diesen Programmen nicht erfüllen. Gegenstand der Förderung sollten Arbeiten an Werken und Präsentationskonzepten aus allen Bereichen der Kunst sein. Antragsberechtigt sollten selbstständig tätige Kulturschaffende aller künstlerischen Sparten sein. Als Voraussetzung sah die Richtlinie eine erwerbsmäßig und nicht nur vorübergehend ausgeübte künstlerische oder publizistische Tätigkeit vor. Zudem mussten die Antragsteller ihren Erstwohnsitz in Hessen haben. Auf Grundlage eines Stipendienvertrages sollten die Stipendien als nicht rückzahlbarer Zuschuss in Höhe von 2.500 Euro als Einmalzahlung zur Verfügung gestellt werden.

Das Wissenschaftsministerium hat dem Rechnungshof den Entwurf einer Richtlinie zur Förderung des kulturellen Angebots durch Brückenstipendien mit der Bitte um Stellungnahme übersandt.

Im Interesse einer zielgenauen Förderung und zur Vermeidung unerwünschter Doppelförderungen empfahl der Rechnungshof eine klare und eindeutige Bestimmung des Kreises möglicher Empfänger und eine zusammengefasste und eindeutige Regelung über das Verhältnis zu anderen Förderprogrammen. Der Entwurf der Richtlinie sah vor, dass auch bereits begonnene Projekte Gegenstand der Förderung sein sollten. Der Rechnungshof wies auf das zuwendungsrechtliche Refinanzierungsverbot hin, wonach die Förderung ausschließlich zu Beginn des projektierten Vorhabens erfolgen darf. Das Wissenschaftsministerium kam dem Hinweis nach, indem es bereits begonnene Vorhaben von der Förderung ausschloss. Einer weiteren Empfehlung des Rechnungshofs folgend wurde festgelegt, dass die Hessische Kulturstiftung und das Wissenschaftsministerium für den Verwendungsnachweis auch Belege hinsichtlich der mit der Durchführung verbundenen Kosten und Aufwendungen anfordern können.

37 Richtlinie zum Open-Air Festivalprogramm: Ins Freie

Das Wissenschaftsministerium hat ein Programm zur Unterstützung für Veranstalter von Freiluft- und pandemiekompatiblen Pop-Up-Spielstätten in Hessen mit einem möglichst spartenübergreifenden Spielprogramm aufgelegt. Ziel des Programms ist die Erweiterung bestehender Open-Air-Spielstätten bzw. -Angebote und die Einrichtung zusätzlicher pandemiekompatibler Pop-Up-Spielstätten. Damit sollen für Künstlerinnen und Künstler Auftrittsmöglichkeiten, für technisches Personal und Dienstleister Aufträge und darüber hinaus ein Kulturangebot unter Einhaltung der nötigen Sicherheitsregelungen und Hygienevorschriften ermöglicht werden. Das Programm ist Bestandteil des Corona-Kulturpakets II.

Aufgeteilt in drei Förderlinien können für Veranstaltungen auf Open-Air-Bühnen (Förderlinien A und B) und für Open-Air-Kino- und Auto-Kino-Veranstaltungen (Förderlinie C) Zuwendungen gewährt werden. Dabei können in den Förderlinien A und B Zuwendungen zwischen 75 und 90 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben als Festbetragsförderung geleistet werden. In der Förderlinie C kann das Land eine Vollfinanzierung gewähren. Insgesamt besteht für dieses Förderprogramm eine Ausgabeermächtigung über 10 Mio. Euro.

Die Abwicklung des Förderprogramms sollte in allen drei Förderlinien durch beauftragte private Gesellschaften erfolgen. Diese sollten über das „Ob“ der Förderung entscheiden und mit den Empfängern privatrechtliche Förderverträge abschließen. Der Verwendungsnachweis sollte gegenüber einem vom Wissenschaftsministerium beauftragten, nicht näher bezeichneten Dienstleister erbracht werden. Einzelheiten zur Rückzahlung nicht zweckentsprechend verwendeter Fördermittel enthielt die Richtlinie nicht. Eine Beleihung der beauftragten Gesellschaften war nicht vorgesehen.

Der Rechnungshof hat auf rechtsstaatliche Bedenken gegenüber der gewählten Verfahrensart hingewiesen und empfohlen, die Mittel in Übereinstimmung mit den haushaltsrechtlichen Regelungen als Zuwendung zur Weiterleitung an die Letztempfänger zu gewähren. Das Wissenschaftsministerium ist dieser Empfehlung gefolgt.

38 IPSAS-Projekt des Finanzministeriums

Das Finanzministerium hat im Jahr 2021 testweise einen Abschluss nach den internationalen Standards für den öffentlichen Sektor (engl. IPSAS) für das Jahr 2019 aufgestellt, um Erfahrungen mit der Anwendung der internationalen Rechnungslegungsregeln zu sammeln und diese in den auf europäischer Ebene laufenden EPSAS-Prozess einbringen zu können. Es hat des Weiteren seine Erkenntnisse in einem Ergebnisbericht veröffentlicht. Die Eignung der IPSAS für eine zweckmäßige Rechnungslegung im öffentlichen Sektor beurteilt der Rechnungshof kritischer als das Finanzministerium.

Das Finanzministerium schlägt vor, bei der weiteren Diskussion um die Harmonisierung der europäischen öffentlichen Rechnungslegung die Bilanz-Richtlinie 2013/34/EU zu berücksichtigen. Diese Richtlinie enthalte bereits einheitliche Vorgaben, die sowohl in das HGB als auch in die Grundsätze der staatlichen doppelten Buchführung eingeflossen seien.

38.1 Ziele des Projekts

Das Finanzministerium startete im September 2019 das Projekt IPSAS-Abschluss. Es sieht die testweise Erstellung eines IPSAS-Abschlusses für das Jahr 2019 vor und hat zum Ziel, praktische Erfahrungen mit der Anwendung der IPSAS zu sammeln und diese Erfahrungen in den auf europäischer Ebene laufenden Prozess der Entwicklung der EPSAS einbringen zu können. Im Projekt wird ausgehend vom testierten Gesamtabchluss 2019 des Landes durch entsprechende Wahlrechtsausübung versucht, einen möglichst nahe an den handelsrechtlichen Vorschriften ausgelegten IPSAS-Abschluss zu erstellen. In einem gesonderten Ergebnisbericht werden die Erkenntnisse aus der IPSAS-Anwendung zusammengefasst und die IPSAS-Regelungen im Hinblick darauf beurteilt, inwiefern sie den Kriterien Transparenz, Datenqualität, Adressatengerechtigkeit und Vergleichbarkeit entsprechen und in diesem Sinne eine zweckadäquate Rechnungslegung für den öffentlichen Sektor sicherstellen.

Der IPSAS-Abschluss 2019 des Landes wurde am 25. März 2021 veröffentlicht und anschließend bei der 11. Sitzung der EU-Arbeitsgruppe EPSAS vorgestellt. Das Projekt wurde am 27. April 2021 mit der Publikation des Ergebnisberichts abgeschlossen.

38.2 Wesentliche Ergebnisse des Finanzministeriums

Ein wesentliches Ergebnis des Finanzministeriums lautet, dass die IPSAS insgesamt eine zweckadäquate Rechnungslegung für den öffentlichen Sektor ermöglichen. Bei der im Ergebnisbericht dargestellten Untersuchung der einzelnen IPSAS kommt das Finanzministerium zu einer differenzierten Beurteilung, bei der nicht nur die einzelnen Standards insgesamt (z. B. bei IPSAS 22: Darstellung von finanzstatistischen Informationen zum Sektor Staat), sondern auch einzelne Regelungen in den Standards (z. B. Wahlrechte, Schätzverfahren etc.) im Hinblick auf ihre Zweckmäßigkeit untersucht werden.

Das Finanzministerium hebt besonders hervor, dass das aus deutscher Sicht besonders schützenswerte Vorsichtsprinzip auch unter Anwendung der IPSAS weitgehend umgesetzt werden konnte. Dies setze allerdings voraus, dass vorhandene Wahlrechte sowohl nach HGB als auch nach IPSAS entsprechend ausgeübt werden.

Eine weitere wesentliche Erkenntnis aus dem Projekt ist, dass der Anpassungs- und Umstellungsaufwand eines bereits kaufmännisch buchenden Landes im Rahmen einer Bilanzierung nach IPSAS insgesamt eher gering einzuschätzen sei. Gleichwohl identifiziert das Finanzministerium insbesondere bei der Bilanzierung und Bewertung der Sachanlagen, der Finanzinstrumente und der Leasingobjekte einen erhöhten Umstellungsaufwand ebenso wie bei der Erstellung der Erläuterungen im Anhang.

Abschließend schlägt das Finanzministerium vor, die Existenz der EU-Richtlinie 2013/34 bei der weiteren Diskussion um die Harmonisierung der europäischen Rechnungslegung zu berücksichtigen. Diese Richtlinie gelte zwar für die Rechnungslegung im privaten Sektor, enthalte aber bereits einheitliche Vorgaben für eine harmonisierte europäische Rechnungslegung. Diese Vorgaben sind nicht nur schon in das HGB eingeflossen, sondern auch in die Grundsätze der staatlichen doppelten Buchführung, die somit auf ein bereits „internationalisiertes“ HGB Bezug nehmen.

38.3 Anmerkungen des Rechnungshofs

Nach Ansicht des Rechnungshofs hängen die Ergebnisse aus dem IPSAS-Projekt von den gewählten Beurteilungsmaßstäben ab. Dies gilt vor allem für die

Einschätzung, die IPSAS gewährleisteten insgesamt eine zweckmäßige Rechnungslegung der öffentlichen Hand. Das Finanzministerium beurteilt die Zweckmäßigkeit der IPSAS vorrangig im Hinblick darauf, ob die vermittelten Informationen für die Rechenschaftslegung geeignet und entscheidungsrelevant sind. Es legt damit Zwecke zugrunde, die weitgehend deckungsgleich sind mit der Zwecksetzung des IPSAS-Standardsetzers.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Beurteilung der IPSAS im Hinblick auf die Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte (finanzielle Nachhaltigkeit) und des Schutzes insbesondere zukünftiger Generationen anders ausfällt. Erst unter dem Gesichtspunkt dieser Schutzfunktionen gewinnt eine vorsichtige und objektivierte Bilanzierung und Bewertung an Bedeutung. Denn sie vermeidet einen überhöhten Vermögens- bzw. Ergebnisausweis und beurteilt die betreffenden Vorschriften im Hinblick darauf, ob sie Ermessensspielräume einschränken und damit die Vergleichbarkeit der vermittelten Informationen sicherstellen. Systematisch verhindert das den IPSAS immanente „Neutralitätsprinzip“, dass die IPSAS-Rechnungslegungsregeln zu einem generationengerechten Haushalt führen.

Die Aussage, dass mit der Anwendung der IPSAS im Land das Vorsichtsprinzip handelsrechtlicher Prägung weitgehend gewahrt wurde, bedarf der Erläuterung. Denn ein erster Blick in den IPSAS-Abschluss scheint dies zu bestätigen, etwa dadurch, dass ein Jahresfehlbetrag in Höhe von 1,7 Mrd. Euro ausgewiesen wird⁵⁸ und zahlreiche Vermögenspositionen aufgrund bestehender Wahlrechte in den IPSAS mit ihren fortgeführten Anschaffungskosten bewertet werden konnten. Schließlich kann das Finanzministerium seine Aussage darauf stützen, dass die realisierten Steuern (Steuererträge in Höhe von 25.235 Mio. Euro und Steuerforderungen in Höhe von 6.439 Mio. Euro) unverändert aus dem Gesamtabschluss übernommen werden konnten.

Diese Gemeinsamkeiten beruhen vor allem darauf, dass die in den IPSAS bestehenden Wahlrechte möglichst in Übereinstimmung mit dem HGB ausgeübt worden sind, und dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die IPSAS selbst sowohl von ihrer Zielsetzung als auch in den jeweiligen Einzelstandards keineswegs die Wahrung des handelsrechtlichen Vorsichtsprinzips sicherstellen. Viel-

⁵⁸ Der Gesamtabschluss 2019 weist dagegen einen Jahresüberschuss in Höhe von 0,8 Mio. Euro aus.

mehr offenbaren die IPSAS im Vergleich zum HGB ein breites Spektrum unterschiedlicher Vorgehensweisen nicht nur bei der Bilanzierung und Bewertung, sondern auch beim Ausweis und der Gliederung sowie beim Umfang der Erläuterungspflichten. So ist der Kreis der einbeziehungspflichtigen Einheiten nach IPSAS größer (z. B. Nassauische Heimstätte) und die Angabepflichten im Anhang sind umfangreicher und detaillierter geregelt (z. B. Budgetinformationen). Die wertmäßig größten Unterschiede ergeben sich bei der Bilanzierung und Bewertung der Pensionen, der Finanzinstrumente und der Leasingverhältnisse.

Nach Ansicht des Rechnungshofs stellen die im Ergebnisbericht ausführlich dargestellten Anwendungsgesichtspunkte der IPSAS nicht nur für das Land selbst, sondern auch für zahlreiche andere Gebietskörperschaften hilfreiche Informationen zur Verfügung und können Anlass sein für vielfältige weitere Diskussionen in Fachkreisen sowie im politischen Raum. Wichtige fundierte Hinweise erhält der Leser zum etwaigen Umstellungsaufwand auf die IPSAS, in welchen Bereichen besondere Aufwände zu erwarten sind bzw. es besonderer Fachexpertise bedarf. Das Land hat bereits umfangreiche Rechnungslegungsprozesse etabliert, die eine hohe Qualität und Verlässlichkeit der Rechnungslegung sicherstellen, und weist insoweit eine hohe IPSAS-Reife auf. Es darf daher bezweifelt werden, ob sich die Erfahrungen zum Umstellungsaufwand verallgemeinern lassen.

Sollten die EPSAS zum Gegenstand einer Initiative durch die Europäische Kommission werden, behält der Rechnungshof seine Anregung bei, die EPSAS nicht an den IPSAS, sondern an den Grundsätzen der staatlichen Doppik zu orientieren. Mit der staatlichen Doppik – ergänzt um die Standards staatlicher Doppik – existiert in Deutschland ein Rechnungslegungssystem für Bund und Länder, das den besonderen Anforderungen der öffentlichen Rechnungslegung gerecht wird. Vor einer Übernahme in europäisches Recht sollten die IPSAS kritischer geprüft werden.

**Teil IV –
Ergebnisse von Prüfungen aus
vergangenen Jahren**

Teil IV Ergebnisse von Prüfungen aus vergangenen Jahren

Der Rechnungshof berichtet auch über Maßnahmen, die geprüfte Stellen aufgrund von Prüfungsfeststellungen getroffen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Nachfolgend sind einige ausgewählte Ergebnisse dargestellt.

39 Strafverfolgung und Gefahrenabwehr durch Spezialeinheiten und Spezialkräfte (180-Grad-Raumschießanlage)

Bemerkungen 2018, Nr. 6 – Einzelplan 03, Kapitel 03 81

39.1 Sachverhalt

Der Rechnungshof hatte in den Jahren 2017 und 2018 die Spezialeinheiten und Spezialkräfte bei der Polizei geprüft. Ein Prüfungskapitel betraf die sogenannte 180-Grad-Raumschießanlage des Spezialeinsatzkommandos (SEK) im Polizeipräsidium Frankfurt am Main.

Nachdem Angehörige der Bundeswehr diese Anlage im Jahr 2013 genutzt und dabei unzulässigerweise bleihaltige Munition verwendet hatten, wurde die 180-Grad-Raumschießanlage gesperrt. In der Folge inspizierte der Schießstand-sachverständige der hessischen Polizei die Anlage und untersuchte anlässlich dessen auch deren baulichen Zustand. Er gelangte zu dem Ergebnis, dass die Anlage nicht mehr den Anforderungen für den Schießbetrieb mit „scharfer“ Munition entsprach. Daraufhin verfügte er die Sperrung der Anlage für die Benutzung mit „scharfer“ Munition. Zwischenzeitlich war die Nutzung mit Farbmunition gestattet. Allerdings fehlten dem SEK in Frankfurt am Main in der wöchentlichen Aus- und Fortbildung mindestens zwei Trainingstermine mit „scharfer“ Munition. Diverse Gutachten bezifferten die baulichen Maßnahmen zur Wiederherstellung der Nutzbarkeit bzw. zur Erneuerung der Anlage auf 100.000 Euro bis 500.000 Euro.

Um die Aus- und Fortbildungsdefizite zumindest teilweise zu kompensieren, wick das SEK seit 2013 auf externe Liegenschaften im In- und Ausland aus, die jedoch nicht immer zur Verfügung standen. Bis zum Jahr 2018 entstanden dadurch zusätzliche Kosten in Höhe von insgesamt rund 36.000 Euro.

Hinsichtlich eines denkbaren Regressanspruchs gegenüber der Bundeswehr ermittelte das Polizeipräsidium Frankfurt am Main einen maximalen Betrag in Höhe von 10.000 Euro (Austausch der Geschossfänge und Bodenreinigung). Da es die Erfolgsaussichten eines solchen Regressanspruchs jedoch als gering beurteilte, sah es von einer Geltendmachung ab.

Nach Auffassung des Rechnungshofs erfordert die einsatztaktische Aus- und Fortbildung des SEK das Training mit „scharfer“ Munition. Die eingeschränkte Nutzbarkeit der 180-Grad-Raumschießanlage für das SEK und das mit Zusatzkosten verbundene Ausweichen auf externe Trainingsstätten sollte kein Dauerzustand sein. Er bat das Innenministerium darauf hinzuwirken, zeitnah die Anlage im Polizeipräsidium Frankfurt am Main zu erneuern. Alternativ war es aufgefordert, auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten den Bau einer Schießanlage in der Nähe des Polizeipräsidiums Frankfurt am Main zu erwägen.

39.2 Weitere Entwicklung

Der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung (UFV) hatte in seiner 8. Sitzung am 17. Juni 2020 die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis genommen und das Innenministerium aufgefordert, bis zum 31. März 2021 über den Fortgang der Angelegenheit zu berichten. In seinem Bericht an den UFV teilte das Innenministerium mit, dass die 180-Grad-Raumschießanlage im Polizeipräsidium Frankfurt am Main seit dem 9. November 2020 zur Durchführung taktischer Trainingseinheiten für Spezialeinheiten wieder zur Verfügung stehe. Für die Instandsetzung und bauliche Anpassung der Anlage habe der Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen rund 155.000 Euro aufgewendet. Durch neue organisatorische Regelungen werde zudem sichergestellt, dass ein unzulässiges Schießen mit bleihaltiger Munition grundsätzlich ausgeschlossen sei. Im Falle eines Nutzungsverstößes könne dadurch der Verursacher festgestellt und haftbar gemacht werden. Hinsichtlich des mittelfristig angestrebten Neubaus eines Einsatz-Trainingszentrums sei die Bedarfserhebung fortgesetzt und weiter präzisiert worden.

Der UFV hat den Bericht in der Sitzung am 21. April 2021 abschließend zur Kenntnis genommen.

39.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt die Maßnahmen des Innenministeriums. Im Falle zukünftiger Verstöße bei der Nutzung der Raumschießanlage sollten mögliche Regressansprüche konsequent verfolgt werden. Der Rechnungshof wird die Angelegenheit weiter im Blick behalten. Eine Kontrollprüfung behält er sich vor.

40 Schwere Vergabeverstöße bei der Städtebauförderung – Ergebnis der Schlussabrechnung 2020

Bemerkungen 2017, Nr. 16 und Bemerkungen 2019, Nr. 37,
Einzelplan 07, Kapitel 07 25 (ehem. Einzelplan 09, Kapitel 09 24)

40.1 Sachverhalt

Die Stadt Darmstadt erhielt von 1999 bis 2014 für die Städtebauförderung rund 5,1 Mio. Euro Bundes- und Landesmittel aus dem Programm Soziale Stadt. Sie stellte im Jahr 2015 eine Schlussabrechnung der Gesamtmaßnahme auf, die von der WIBank geprüft wurde.

Der Rechnungshof prüfte die Städtebauförderung in Darmstadt-Eberstadt-Süd und berichtete darüber in seinen Bemerkungen 2017. Er beanstandete u. a. schwere Vergabeverstöße und bat, die betroffenen Gewerke aus der Förderung herauszunehmen.

Der UFV behandelte den Bemerkungsbeitrag und bat den Rechnungshof um Darstellung der Ergebnisse der Schlussabrechnung in Teil IV der Bemerkungen.

Im Januar 2020 teilte das Wirtschaftsministerium mit, dass eine Umsetzung der Feststellungen des Rechnungshofs auf der Grundlage einer von Darmstadt neu zu erstellenden Schlussabrechnung vorgesehen sei. Der Rechnungshof bat das Wirtschaftsministerium, die Ergebnisse seiner abschließenden Förderentscheidung sowie die Schlussabrechnung vorzulegen, auf der diese Ergebnisse beruhen, damit er beides prüfen könne. Über diesen Zwischenstand berichtete er in den Bemerkungen 2019.

40.2 Weitere Entwicklung

Der Rechnungshof erhielt im November 2020 die von Darmstadt neu aufgestellte Schlussabrechnung, die von der WIBank geprüft worden war. Wie bereits in der Schlussabrechnung 2015 wurde ein Betrag in Höhe von 411.123 Euro wegen Vergabeverstößen beim Um- und Ausbau von drei Gebäuden nicht anerkannt.

Aufgrund der weiteren vom Rechnungshof festgestellten Vergabeverstöße wurden die förderfähigen Kosten in der Schlussabrechnung 2020 nochmals reduziert, nämlich

- in Höhe von 82.037 Euro bei Trockenbauarbeiten,
- in Höhe von 1.177.084 Euro beim Stadtteilmanagement und
- in Höhe von 328.180 Euro bei Garten- und Landschaftsbauarbeiten.

Durch die insgesamt verringerten förderfähigen Kosten sanken auch die sich darauf beziehenden, ebenfalls förderfähigen Kostenanteile, namentlich diejenigen für Planungen des eingangs erwähnten Um- und Ausbaus von drei Gebäuden um 26.844 Euro sowie diejenigen für Beiträge zur Hessischen Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt um 112.415 Euro.

Hingegen erhöhte sich in der Schlussabrechnung 2020 der Förderanteil für den Bau einer Kinderkrippe um 80.548 Euro, da diese von mehr Kindern aus dem betroffenen Stadtteil genutzt wurde (der Anteil lag bei 55,8 Prozent statt – wie zuvor zugrunde gelegt – bei 40 Prozent).

Insgesamt verringerten sich damit die förderfähigen Kosten in der Schlussabrechnung 2020 um 1.646.012 Euro gegenüber der Schlussabrechnung 2015. Bei einer Förderquote von knapp 65 Prozent waren demnach 1.052.601 Euro von der Stadt Darmstadt zurückzuzahlen. Dies ist im März 2021 geschehen.

40.3 Bewertung

Mit der Rückzahlung von rund 1 Mio. Euro durch Darmstadt hält der Rechnungshof die in seinem Bemerkungsbeitrag 2017 festgestellten Vergabeverstöße für angemessen sanktioniert.

41 Flurbereinigungsverfahren – Alles in einer Hand?

Bemerkungen 2018, Nr. 10, S. 145 – Einzelplan 07

41.1 Sachverhalt

Zur Verbesserung der Produktionsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Förderung der Landentwicklung, der Dorferneuerung und des Umweltschutzes kann ländlicher Grundbesitz im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren neu geordnet werden. Die Verfahren können durch Förderungen finanziell unterstützt werden. Der Rechnungshof kritisierte im Zuge seiner Prüfung 2018 unter anderem Mängel in der Abwicklung solcher Verfahren.

Im Zusammenhang mit einer aus zusätzlichen Mitteln des Hessischen Sonderinvestitionsprogramms errichteten Wirtschaftswegebrücken in Nordhessen wies der Rechnungshof darauf hin, dass nach diesem Programm mit der Maßnahme im Jahr 2009 begonnen werden musste. Als Beginn der Maßnahme galt grundsätzlich der Abschluss eines der Ausführung zuzurechnenden Lieferungs- und Leistungsvertrages über wesentliche Teile des Vorhabens. Bei nicht rechtzeitigem Beginn war der Förderbetrag zuzüglich Zinsen, unabhängig von einem Verschulden des Fördermittelempfängers, zurückzufordern. Nach ihm vorliegenden Unterlagen wurde in diesem Verfahren der 1. Dezember 2010 als Maßnahmenbeginn angegeben.

Bei der Förderung des Brückenbaus im Flurbereinigungsverfahren wurde der 27. April 2011 als Maßnahmenbeginn zugrunde gelegt. Aufgrund der widersprüchlichen Angaben zum tatsächlichen Maßnahmenbeginn regte der Rechnungshof in seiner Prüfungsmitteilung an das Wirtschaftsministerium vom 29. Januar 2018 an, das Finanzministerium hierüber zu unterrichten. Da das Wirtschaftsministerium dieser Anregung nicht folgte, unterrichtete der Rechnungshof selbst das Finanzministerium und bat, die Förderung aus Mitteln des Sonderinvestitionsprogramms zu überprüfen sowie das Ergebnis mitzuteilen.

Die Förderung bestand in der Übernahme der teilweisen Tilgung des an den kommunalen Fördermittelempfänger 2010 ausgezahlten Darlehens durch das Land. Der Tilgungsanteil von 5/6 entspricht 197.172,50 Euro.

41.2 Weitere Entwicklung

Der Fördermittelempfänger teilte unterschiedliche Termine zum Maßnahmenbeginn mit. Demnach begann die Maßnahme zunächst in 2010, dann in 2009 und schließlich in 2011.

Das Finanzministerium bat die WIBank um Prüfung und gegebenenfalls um Rückabwicklung der Fördermaßnahme. Nach Gesprächen mit der WIBank teilte es dem Rechnungshof am 7. Februar 2020 mit, dass man das Darlehen gekündigt habe und es zurückgezahlt werden solle.

Rund sieben Monate später bestätigte das Finanzministerium den verspäteten Maßnahmenbeginn. Anstatt der bisher angekündigten vollständigen Rückforderung habe man sich nach Gesprächen mit dem Fördermittelempfänger und der WIBank jedoch dazu entschlossen, die Förderung unverändert zu belassen und für die gesamte Laufzeit des Darlehens von 30 Jahren eine zusätzliche Verzinsung als Ausgleich zu erheben. Die Zinsforderung beträgt nach Berechnungen des Rechnungshofs – in Abhängigkeit vom Zinsniveau – rund 14.500 Euro.

Auf Basis einer Ermessensentscheidung kam das Finanzministerium zu dem Ergebnis, dass die Interessen des Fördermittelempfängers gegenüber dem öffentlichen Interesse überwiegen würden und somit die Berechnung von Zinsen ausreichend sei. Er habe offensichtlich dem Irrtum unterlegen, dass als Maßnahmenbeginn bereits die Planung der Maßnahme ausreiche.

Der Rechnungshof teilte dem Finanzministerium mit, dass er dessen Vorgehensweise nicht nachvollziehen könne und in der Berechnung von rund 14.500 Euro Zinsen – und damit von lediglich 7 Prozent des zurückzuzahlenden Betrags – als „Sanktion“ keine angemessene Würdigung des Fehlverhaltens sehe. Die Ausführung, dass seitens des Fördermittelempfängers offensichtlich Verwirrung hinsichtlich des Begriffs des Maßnahmenbeginns bestand, ist als Argument irrelevant. Der Richtlinien text zum Sonderinvestitionsprogramm schließt die Planung als Maßnahmenbeginn ausdrücklich aus. Überdies eröffnen die einschlägigen Vorschriften kein Ermessen.

Im September 2021 bestätigte das Finanzministerium schließlich die Rechtsauffassung des Rechnungshofs. Es werde die WIBank bitten, rasch alle notwendigen Maßnahmen zur Rückforderung der Fördermittel zu veranlassen. Mit Schreiben vom 9. Dezember 2021 teilte es die Zustimmung des Zuwendungsempfängers zur Rückzahlung mit und bezifferte diese auf rund 235.000 Euro.

41.3 Bewertung

Nach § 98 LHO ist der Rechnungshof zu hören, wenn die Verwaltung Ansprüche des Landes, die in Prüfungsmitteilungen erörtert worden sind, nicht verfolgen will. Im Rahmen dieses Verfahrens vertrat der Rechnungshofs feststehend die zuvor dargelegte Rechtsauffassung.

Bereits in der Prüfungsmitteilung an das Wirtschaftsministerium aus 2018 regte der Rechnungshof an, mit Blick auf einen möglichen vorzeitigen Maßnahmenbeginn das Finanzministerium zu unterrichten. Im Jahr 2019 wandte er sich schließlich selbst an das Finanzministerium und bat, die Förderung aus Mitteln des Sonderinvestitionsprogramms zu überprüfen.

Der Rechnungshof begrüßt die Entscheidung des Finanzministeriums. Vor dem Hintergrund der damit verbundenen Signalwirkung sieht er die Rückforderung der Fördermittel als angemessene und folgerichtige Würdigung des Sachverhalts an.

42 Erstattung von Fahrgeldausfällen an Verkehrsunternehmen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personennahverkehr

Bemerkungen 2009, Nr. 12 – Einzelplan 08

42.1 Sachverhalt

Verkehrsunternehmen haben Anspruch auf Erstattung der ihnen entstandenen Fahrgeldausfälle, wenn sie schwerbehinderte Menschen mit Freifahrtberechtigung unentgeltlich im öffentlichen Personennahverkehr befördern. Die Erstattung ermittelt sich im Regelfall anhand eines jährlich vom Land Hessen vorgegebenen pauschalen Prozentsatzes und der von den Verkehrsunternehmen nachgewiesenen Fahrgeldeinnahmen. Verkehrsunternehmen mit einem überproportional hohen Anteil an unentgeltlich zu befördernden, schwerbehinderten Menschen steht es frei, anstelle der landeseinheitlichen Erstattungsquote eine höhere betriebsindividuelle Schwerbehindertenquote durch regelmäßige Verkehrszählungen nachzuweisen und damit unter die sogenannte „Härtefallregelung“ zu fallen.

Der Rechnungshof hatte bei seiner Prüfung im Jahr 2009 festgestellt, dass die Zählungen nicht durch spezialisierte, unabhängige Unternehmen (Fremdzählungen), sondern mit eigenem Personal der Verkehrsunternehmen (Eigenzählungen) durchgeführt worden waren. Die Eigenzählungen führten vielfach zu interessenorientierten Erhebungen und hatten für das Land jährlich mehrere Millionen Euro höhere Erstattungen zur Folge. Der Rechnungshof empfahl daher nachdrücklich, die Härtefallregelungen zu überdenken. Mit Wirkung vom 1. Januar 2015 hat das Sozialministerium eine entsprechende Verordnung erlassen, welche Fremdzählungen zur Regel macht und nur noch wenige Ausnahmen für Eigenzählungen zulässt.

Im Rahmen einer in 2018 durchgeführten Kontrollprüfung stellte der Rechnungshof fest, dass die neue Verordnung selbst vier Jahre nach Inkrafttreten noch nicht landesweit umgesetzt worden war: Ein Regierungspräsidium hatte weiterhin Eigenzählungen auch in Fällen zugestanden, die gemäß der neuen Verordnung nicht mehr zulässig gewesen wären. Daher forderte der Rechnungshof das Sozialministerium auf, die betreffenden Erstattungsverfahren von

2015 bis 2018 nach der geltenden Verordnung neu zu bearbeiten und gegebenenfalls über Rückforderungen zu entscheiden.

Die Prüfung ergab ferner, dass die betriebsindividuell abgerechneten Erstattungsbeträge in den auswertbaren Regierungsbezirken von rund 13,2 Mio. Euro in 2013 auf knapp 4,8 Mio. Euro in 2016 gesunken waren. Während 2013 landesweit noch 23 Verkehrsunternehmen betriebsindividuell abrechneten, belief sich deren Zahl 2016 lediglich noch auf 14 Unternehmen. Die jährlichen Erstattungsleistungen reduzierten sich allein bei den sieben umsatzstärksten Verkehrsunternehmen Hessens um mehr als 2 Mio. Euro.

Im Verlauf seiner Prüfung in 2018 hatte der Rechnungshof bei den Verkehrsunternehmen u. a. auch die Akzeptanz für die Anwendung der Verordnung in der Praxis untersucht. Keines der Verkehrsunternehmen machte geltend, durch die Kosten für die Zählung durch Dritte unangemessen hoch belastet zu werden. Einhellig positiv bewerteten die geprüften Verkehrsunternehmen, dass durch die Zählung durch Dritte ein ganz erheblicher Arbeitsaufwand im Verkehrs- und Verwaltungsbetrieb – besonders in den Zählungszeiträumen – weggefallen sei.

Eine weitere zentrale Feststellung dieser Prüfung bezog sich auf die fehlerhafte Ermittlung des oben genannten pauschalen Erstattungssatzes. Hierbei setzt das Sozialministerium die Zahl der freifahrtberechtigten Schwerbehinderten ins Verhältnis zur Wohnbevölkerung. Dazu greift es auf die im Rahmen der Schwerbehindertenstatistik jährlich für das Land ermittelte Zahl an Freifahrtberechtigten zurück. Der Rechnungshof hat in den Statistiken für 2016 und 2017 erhebliche Mängel festgestellt, die signifikante Auswirkungen auf die Höhe des Erstattungssatzes hatten.

42.2 Weitere Entwicklung

Die Nachberechnungen unter Anwendung der seit 2015 geltenden Verordnung führten zu Mehreinnahmen auf Seiten des Landes. Das Sozialministerium teilte mit, dass das Land sich mit einem kommunalen Verkehrsunternehmen aufgrund ungerechtfertigter Eigenzählungen im Rahmen eines Vergleichs auf eine Rückzahlungssumme von rund 245.000 Euro geeinigt habe. Es seien zudem für 2019 Rückforderungen von rund 13.500 Euro gegenüber zwei weiteren Verkehrsunternehmen mit noch nicht getätigten Vorauszahlungen aufgerechnet worden.

Bezüglich der fehlerhaften Ermittlung des pauschalen Erstattungssatzes wurden die zugrundeliegenden Berechnungen überprüft und als Folge hieraus die relevanten statistischen Werte um einige Tausend Fallzahlen korrigiert. Das Ministerium setzte die Pauschalsätze für 2016 auf 2,94 Prozent (statt 2,78 Prozent) und für 2017 auf 3,02 Prozent (statt 3,17 Prozent) neu fest und korrigierte damit seine früheren Erlasse zur Festsetzung der Pauschalsätze.

42.3 Bewertung

Der Rechnungshof hat wahrgenommen, dass bei den geprüften Verkehrsunternehmen die Resonanz auf die Zählung durch Dritte unter fachkundiger Begleitung der beauftragten Unternehmen/Institute durchweg positiv war. Anfängliche Vorbehalte haben sich als unbegründet erwiesen. Einen Hinweis auf die Akzeptanz des neuen Regelwerks sieht er insbesondere an dem deutlichen Rückgang der Zahl von Verkehrsunternehmen, die betriebsindividuelle Zählungen durch Dritte vornehmen bzw. sich von der Pflicht zur Zählung durch Dritte ausnehmen ließen. Mit Schaffung der Verordnung zur Zählung durch Dritte ist es somit gelungen, das Verhältnis Pauschal-/Individualerstattung bereits deutlich hin zum ursprünglich intendierten Regel-Ausnahme-Verhältnis zu entwickeln. Der Rechnungshof empfiehlt daher, diesen Weg konsequent weiterzuverfolgen. Das Ministerium sagte zu, im Rahmen der Fachaufsicht darauf zu achten, dass die Verordnung künftig – insbesondere in Bezug auf die Anwendung der Härtefallregelung – dauerhaft vollumfänglich umgesetzt werde.

Bezüglich mangelnder Plausibilität und Validität der statistischen Werte bei der Ermittlung der Schwerbehindertenstatistiken für 2016 und 2017 empfiehlt der Rechnungshof abschließend, der Sorgfalt bei der Erhebung und Kontrolle statistischer Daten eine höhere Priorität einzuräumen; dies umso mehr, wenn selbige unmittelbare Auswirkungen auf eine Leistungsverpflichtung des Landes haben.

43 Prüfung der Aufgaben- und Organisationsstruktur der Archivverwaltung

Bemerkungen 2008, Nr. 14 – Einzelplan 15

43.1 Sachverhalt

Die Archivverwaltung hat die Aufgabe, Archivgut öffentlicher Stellen nach Maßgabe des Hessischen Archivgesetzes zu übernehmen, auf Dauer aufzubewahren, zu sichern, zu erschließen und nutzbar zu machen.

Der Rechnungshof hatte sich in seinen Bemerkungen mit der Aufgaben- und Organisationsstruktur der Archivverwaltung befasst. Vorausgegangen war eine Untersuchung dieses Bereichs, die in Empfehlungen hinsichtlich der Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung und einer organisatorischen Neugliederung der Staatsarchive mündete.

Dem Wissenschaftsministerium wurden Vorschläge zur Konzentration auf Kernaufgaben unterbreitet und straffere Organisationsstrukturen empfohlen. Insbesondere hat der Rechnungshof angeregt, die Staatsarchive in Wiesbaden, Marburg und Darmstadt in einem Landesarchiv zusammenzulegen.

43.2 Weitere Entwicklung

Im August 2020 hat der Rechnungshof das Wissenschaftsministerium um Mitteilung des Sachstands gebeten. Die Hessische Archivverwaltung ist mit Wirkung zum 1. Januar 2018 grundlegend umstrukturiert worden. Der Empfehlung des Rechnungshofs folgend, führte die neue Organisationsform zu einer Eingliederung der bisher selbständigen Staatsarchive in Wiesbaden, Marburg und Darmstadt in eine neue Einheitsbehörde Hessisches Landesarchiv. Dadurch wurden zentrale Verwaltungs- und fachliche Querschnittsaufgaben gebündelt und die Organisationsstrukturen konsequent aufgabenbezogen gegliedert.

Auch die weiteren Empfehlungen des Rechnungshofs hinsichtlich der Konzentration auf archivische Kernaufgaben und die Schaffung strafferer Organisationsstrukturen wurden nach Mitteilung des Wissenschaftsministeriums auf allen Ebenen der Verwaltung und der Archivarbeit umgesetzt. Die konsequente Steuerung der Aufgabenwahrnehmung und Organisation sei durch eine stringente Zielvereinbarungskaskade, ausgehend vom Wissenschaftsministerium über

den Präsidenten des Hessischen Landesarchivs, die Leitungen der Staatsarchive bis auf die Ebene der Fachreferate gewährleistet.

43.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt die Zusammenlegung der Staatsarchive Marburg und Darmstadt sowie des Hauptstaatsarchivs Wiesbaden zu der Einheitsbehörde Hessisches Landesarchiv. Den Bericht über die Umsetzung seiner weiteren Empfehlungen nimmt der Rechnungshof zur Kenntnis. Er wird den Stand der Umsetzung weiterverfolgen.

44 Evaluation des Derivateeinsatzes im Land Hessen

Bericht nach § 99 LHO, LT-Drs. 20/4211 – Einzelplan 17

44.1 Sachverhalt

Der Rechnungshof hat Ende 2020 einen Sonderbericht nach § 99 LHO über die Evaluation des Derivateeinsatzes im Land Hessen veröffentlicht.⁵⁹ Dabei hat er untersucht, ob durch den Derivateeinsatz im Schuldenmanagement ein Mehrwert für das Land erreicht werden kann, wie es vom Haushaltsgesetz intendiert wurde. Er hat die Wirkungsweise derivativer Finanzinstrumente – unter besonderer Berücksichtigung ihrer jeweiligen Chance-Risiko-Profile – theoriegeleitet analysiert. Zudem hat er seine theoretischen Erkenntnisse zu Chancen und Risiken bestimmter Derivate sowie zu Arbitragemöglichkeiten auf Kapitalmärkten mit den praktischen Erfahrungen im hessischen Schuldenmanagement verglichen.

Der Rechnungshof ist zu dem Schluss gekommen, dass Zinsderivate im Schuldenmanagement des Landes nicht die Vorteile generieren können, die die Ermächtigungsnorm in den Haushaltsgesetzen ihnen beimaß. Er hat dem Gesetzgeber daher empfohlen, auf eine Derivateermächtigung im Haushaltsgesetz künftig zu verzichten – außer zur Absicherung von Negativzinsrisiken.

44.2 Weitere Entwicklung

Haushaltsgesetz 2021 schränkt Derivateermächtigung erheblich ein

Der Rechnungshof begrüßt, dass der Gesetzgeber mit dem Haushaltsgesetz 2021 einen Paradigmenwechsel vollzogen hat: Gemäß dem neuen § 13 Abs. 4 HG ist der Abschluss von Derivatverträgen grundsätzlich nicht mehr zulässig. Ausnahmsweise erlaubt bleiben lediglich Derivate zum Ausschluss von Wechselkursrisiken bei Kreditfinanzierungen in Fremdwährung und zur Vermeidung von Negativzinsrisiken bei bereits bestehenden Derivaten. Nach dem Verständnis des Rechnungshofs sind zu letzterem ausschließlich Plain-Vanilla-Receiver-Swaps zulässig.

⁵⁹ Landtagsdrucksache 20/4211

Weitere Zinsnachteile durch Ausübung von Swap-Optionen im Juli 2021

Im Juli 2021 wurden auf Basis der in 2011 geschlossenen Verträge noch fünf weitere Swap-Optionen mit einem Zinssatz von 1,75 Prozent über insgesamt 500 Mio. Euro durch die Banken ausgeübt. Mit ihnen ist ein weiterer Zinsnachteil von rd. 240 Mio. Euro über ihre 30jährige Laufzeit verbunden. Der Rechnungshof hatte in seinem Sonderbericht bereits Zinsnachteile von etwa 773 Mio. Euro durch die bis 2020 ausgeübten Swap-Optionen ermittelt. Den Zinsnachteilen aus allen Swap-Optionen stehen Prämien von insgesamt 114,1 Mio. Euro gegenüber, die das Land vereinnahmt hat.

44.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Finanzministerium die Anregung des Rechnungshofs und des Landesschuldenausschusses aufgegriffen hat und seit 2015 keine Derivate mehr aufnimmt mit Ausnahme zur Eliminierung von Negativzinsrisiken.

Das Schuldenmanagement kann zwar die Auswirkungen der Zinsänderungsrisiken auf den Schuldendienst des Landes nicht eliminieren, aber im Rahmen einer Gesamtsteuerung des Schuldenportfolios abmildern. Der Verzicht auf die Derivateermächtigung bedeutet nicht weniger Planungssicherheit, denn diese kann beispielsweise auch durch festverzinsliche Kredite bzw. Anleihen erreicht werden. Dazu bedarf es allerdings einer Aktualisierung der Schuldenmanagement-Strategie für das Gesamtportfolio, nach deren Maßgabe einzelne Finanzierungsentscheidungen zu treffen sind. Sie beschreibt eine langfristig ausgerichtete Zusammensetzung des Schuldenportfolios, die Zielbereiche beispielsweise im Hinblick auf bestimmte Finanzierungsinstrumente, Laufzeiten, Fälligkeitsprofile, Refinanzierungsvolumina etc. bestimmt. Eine solche Strategie besitzt nach Auffassung des Rechnungshofs für den wirtschaftlichen Erfolg des Schuldenmanagements eine größere Bedeutung als die Frage einzelner Instrumente. Der Rechnungshof begrüßt, dass das Finanzministerium derzeit an einer Strategie arbeitet.



HESSISCHER
RECHNUNGSHOF

DER PRÄSIDENT

Darmstadt, den 22. November 2021

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 2020 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

Dr. Walter Wallmann

Herausgegeben von:
Hessischer Rechnungshof
Präsidentenbüro
Eschollbrücker Straße 27
64295 Darmstadt
Tel.: (06151) 381- 117
Fax: (06151) 381- 201
E-Mail: pressestelle@rechnungshof.hessen.de
Internet: rechnungshof.hessen.de

Druck: Hessischer Landtag
65183 Wiesbaden

Feststellungen nach Artikel 144 Satz 1 HV, §97 Absatz 2 Nr. 1 LHO

Die in der Haushaltsrechnung 2020 nachgewiesenen Beträge stimmen mit den Kassenrechnungen und Büchern überein, die der Rechnungshof und sein Prüfungsamt bestimmungsgemäß stichprobenweise geprüft haben. Alle Einnahmen und Ausgaben waren ordnungsgemäß belegt. Die Haushaltsrechnung wird damit festgestellt (Art. 144 Satz 1 HV).

Darmstadt, den 4. März 2022



Dr. Wallmann



Bantzer



Dr. Nowak



Dr. Breidert



Brillmann



Balk



Dr. Keilmann



Eckes



Dr. Wanitschek-Klein

