



HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bemerkungen 2022

Bericht zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen

Hessischer Landtag

20. Wahlperiode

Drucksache 20/11753

Eingegangen am 13. Dezember 2023

Ausgegeben am 15. Dezember 2023

Bemerkungen 2022

des Hessischen Rechnungshofs

zur

Haushalts- und Wirtschaftsführung

des

Landes Hessen

(einschließlich Feststellung zur
Haushaltsrechnung 2022)

Darmstadt, den 14. November 2023

Vorwort

Auch für das Jahr 2022 stellte der Landtag aufgrund der Corona-Pandemie eine Notlage fest. Dadurch hätte Hessen rund 770 Millionen Euro an zusätzlichen Notlagenkrediten aufnehmen dürfen. Allerdings erzielte das Land einen positiven Finanzierungssaldo von 1,74 Milliarden Euro. So konnte es nicht nur auf die ursprünglich geplante Neuverschuldung verzichten. Es wurden 200,5 Millionen Euro im Kernhaushalt getilgt.

Die bereinigten Einnahmen beliefen sich auf 35,47 Milliarden Euro und die bereinigten Ausgaben auf 33,73 Milliarden Euro. Der Schuldenstand im Kernhaushalt betrug 44,5 Milliarden Euro.

Das Spektrum der diesjährigen Bemerkungen reicht vom Datenbankgrundbuch über die Schriftgutverwaltung in der Justiz und die Asservatenverwaltung der Polizei bis zum Teilchenbeschleuniger FAIR. In vielen unserer Prüfungen zeigte sich die schleppende Digitalisierung der Landesverwaltung. Daraus resultiert – neben vermeidbaren Kosten für das Land – auch zusätzliche Bürokratie für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen.

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

Darmstadt, im Dezember 2023

Dr. Walter Wallmann
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
0 Vorbemerkung	6
Kurzfassungen aller Beiträge	8
Feststellungen nach Artikel 144 Satz 1 HV, § 97 Absatz 2 Nr. 1 LHO	18

Teil I – Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsrechnung 2022	20
2 Produkthaushalt 2022	41
3 Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht 2022	55

Teil II – Bemerkungen zu den Einzelplänen

Einzelplan 03: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

4 Kriegergräber – Würdevolles Gedenken erschwert!	64
5 Pandemieartikel für die Polizei – Lagerhalle ungeeignet	69
6 Asservatenverwaltung der Polizei im Umbruch	77

Einzelplan 05: Hessisches Ministerium der Justiz

7 Schriftgutverwaltung – Wer hat Angst vorm bösen Reißwolf?	81
8 Datenbankgrundbuch – ohne Zukunft?	87

Einzelplan 06: Hessisches Ministerium der Finanzen

9 Umsatzsteuer-Sonderprüfungen – Weniger ist mehr!	91
--	----

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

10 Entgelte der Wirtschafts- und Infrastrukturbank überprüfen!	98
11 Fehlbelegungsabgabe: In immer weniger Gemeinden werden Fehlsubventionen abgeschöpft	102

Einzelplan 15: Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

12 Kostenbeschleuniger FAIR	108
13 Fehler ohne Folgen? – Nebentätigkeiten von Hochschulprofessorinnen und -professoren	117
14 Schlösser und Gärten – Es ist nicht alles Gold, was glänzt	123

Einzelplan 17: Allgemeine Finanzverwaltung

15 Förderung kommunaler Digitalisierung: Mitnahmeeffekte künftig vermeiden	127
--	-----

Teil III – Berichte und Stellungnahmen

16	Förderrichtlinie für den zweiten Teil des Investitionsprogramms Ganztagsausbau	133
17	Härtefallhilfen für kleine und mittlere Unternehmen in der Energiekrise	136
18	Förderprogramm Energie-Mikrodarlehen Hessen	138

Teil IV – Ergebnisse von Prüfungen aus vergangenen Jahren

19	Eine selbstständige Einheit ohne Aufsicht in der Generalstaatsanwaltschaft	141
20	Corona-Virus-Soforthilfsprogramm Hessen 2020 – Neue Regelungen für Billigkeitsleistungen	143
21	Prüfungen der Teilkonzernabschlüsse des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst	145

	Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung	148
--	---	------------

Hinweis: Die Bemerkungsbeiträge (Abschnitte) sind – unabhängig von den Teilen I bis IV – durchnummeriert. 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.

Nach Inkrafttreten der neuen LHO zum 15. April 2022 besteht eine Übergangsregelung nach § 111 LHO. Für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2022 ist die nach § 110 aufgehobene LHO in der bis zum 14. April 2022 geltenden Fassung weiter anzuwenden. Die Bemerkungen 2022 beziehen sich auf das Haushaltsjahr 2022. Daher sind die in diesem Dokument genannten Vorschriften der LHO die anzuwendenden Normen der LHO alter Fassung (a.F.).

Abkürzungsverzeichnis

BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
DDR	Deutsche Demokratische Republik
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
Fraport	Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH i.L.	Gesellschaft mit beschränkter Haftung in Liquidation
HG	Haushaltsgesetz
HV	Hessische Verfassung
HGB	Handelsgesetzbuch
IT	Informationstechnik
LHO	Landeshaushaltsordnung
Messe	Messe Frankfurt GmbH
SAP	SAP SE, Systemanalyse Programmentwicklung
Staatsgerichtshof	Staatsgerichtshof des Landes Hessen
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 2022 beziehen. Er bildet die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2022.

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

1. Haushaltsrechnung 2022
2. Produkthaushalt 2022
3. Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht 2022

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

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

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

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

[0.3 Was wurde aus dem letzten Jahresbericht?](#)

Die Bemerkungen 2021 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung einschließlich der Feststellungen zur Haushaltsrechnung des Jahres 2021 wurden am 16. Dezember 2022 (Drucksache 20/9569), die Stellungnahme der Landesregierung am 13. März 2023 (Drucksache 20/10743) herausgegeben.

Die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2021 durch den Landtag steht noch aus. Die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2020 erteilte der Landtag am 19. Juli 2023.

Kurzfassungen aller Beiträge

Teil I – Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsrechnung 2022

Der Landtag stellte für das Haushaltsjahr 2022 erneut eine Notlage aufgrund der Corona-Pandemie fest. Zur Bewältigung der Pandemie wurden 76 Maßnahmen mit einem Volumen von 2,5 Mrd. Euro sowie ein Globaltitel zur Deckung von weiteren pandemiebedingten Ausgaben über 0,5 Mrd. Euro im Haushaltsplan 2022 veranschlagt. Aus dem Globaltitel wurden 14 Maßnahmen mit einem Umfang von 0,3 Mrd. Euro bewilligt. Zur Verbesserung der Transparenz hätte es der Rechnungshof begrüßt, wenn alle neu geschaffenen Ausgabetitel und in Anspruch genommene Deckungen aus dem Corona-Globaltitel in der Haushaltsrechnung einzeln nachgewiesen worden wären.

Das Land erzielte einen positiven Finanzierungssaldo von 1,7 Mrd. Euro. Dieser lag um 3,9 Mrd. Euro über dem geplanten Finanzierungsdefizit. Dies war insbesondere auf Steuermehreinnahmen in Höhe von 2 Mrd. Euro zurückzuführen.

Der Gesamtbestand an Rücklagen überschritt im Haushaltsjahr 2022 erstmals die 4 Mrd. Euro Grenze. Der Rechnungshof regt an, statt des weiteren Aufbaus der nicht zweckgebundenen Rücklagen mit diesen die Notlagenkredite zu tilgen. Des Weiteren sollten auch Rückflüsse von Corona-Mitteln zur außerplanmäßigen Tilgung der Notlagenkredite verwendet werden.

Der Landtag beschloss in den Jahren 2022 und 2023 die Tilgung der Notlagenkredite auszusetzen. Folglich lag die Notlagen-Verschuldung des Landes im Jahr 2022 weiterhin bei 3,6 Mrd. Euro. Der Rechnungshof würde ab 2024 – in Abhängigkeit von der konjunkturellen Lage – eine ambitioniertere jährliche Mindesttilgung von 0,3 Mrd. Euro für die gesamte Tilgungsdauer begrüßen. Er empfiehlt zudem, den Tilgungsplan mit konkreten Angaben zum Umfang der zu tilgenden Notlagen-Verschuldung, Höhe der Tilgungsraten und Tilgungsdauer zu spezifizieren und gesetzlich zu verankern.

Die Kreditermächtigungen mussten in 2022 nicht in vollem Umfang ausgeschöpft werden. Im Haushaltsvollzug belief sich die Nettokredittilgung auf 0,2 Mrd. Euro. Der Schuldenstand betrug 44,5 Mrd. Euro. Unter Einbeziehung

von Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank aus Schutzschirm und Hessenkasse belief sich der Schuldenstand des Landes auf 50,8 Mrd. Euro. Damit sank der Schuldenstand zum Vorjahr um 0,5 Mrd. Euro.

Zusätzlich wurden zum Stichtag 31. Dezember 2022 in der Anlage 9 der Haushaltsrechnung nachrichtlich Bürgschaften und Garantien in Höhe von 1,7 Mrd. Euro sowie negative Barwerte im Collateral-Management in Höhe von 2,05 Mrd. Euro ausgewiesen. Tatsächlich wurden Barmittel in Höhe von 1,98 Mrd. Euro als Sicherheitsleistungen im Collateral-Management hinterlegt.

Finanzielle Transaktionen haben direkten Einfluss auf die Einhaltung der Schuldenbremse. Sie sollten anhand der Kapitalzuführungstests von Eurostat geprüft werden. Dabei ist u. a. auf eine ökonomische Betrachtungsweise abzustellen: So sind Verlustausgleiche und „Verdeckte Verlustausgleiche“ keine finanziellen Transaktionen.

Volltext ab Seite 19

2 Produkthaushalt 2022

Der Rechnungshof hat die Rechnungslegung über den Produkthaushalt 2022 geprüft. Die Höhe der in der Haushaltsrechnung 2022 aufgeführten Erlöse und Kosten stimmt mit der Buchführung überein. Der Produkthaushalt ist verbindlich und damit entlastungsrelevant.

Im Haushaltsjahr 2022 hat die Verwaltung die Produktbudgets in Summe um 1,5 Mrd. Euro (Vorjahr: 0,9 Mrd. Euro) überschritten, wovon 1,0 Mrd. Euro (70,3 Prozent) der Kostenüberschreitungen durch Bewirtschaftungsvermerke und das Haushaltsgesetz erlaubt waren.

Die über- und außerplanmäßigen Kostenüberschreitungen betragen 0,3 Mrd. Euro (23,4 Prozent). Ihnen stimmte der Finanzminister zu. Für weitere Kostenüberschreitungen von 0,1 Mrd. Euro (6,3 Prozent) liegt keine vorherige Zustimmung des Finanzministers vor. Sie sind ungenehmigt. Aus Sicht des Rechnungshofs sollten die Fachressorts durch geeignete unterjährige Qualitätssicherungsmaßnahmen potentielle Kostenüberschreitungen frühzeitig erkennen und dem Finanzminister zur Genehmigung vorlegen, um ungenehmigte Kostenüberschreitungen zu vermeiden.

Die Ergebnisse aller Produkte summieren sich zu dem Leistungsergebnis des Produkthaushalts von 1,3 Mrd. Euro. Darin unberücksichtigt sind im Wesentlichen die Abführungen der Produkt-Überschüsse an den Landeshaushalt von -1,3 Mrd. Euro und die Aufwendungen und Erträge der Haushalts-Bereiche ohne Produkte von -0,9 Mrd. Euro. Zusammengenommen ergibt sich daraus das Jahresergebnis des Produkthaushalts von -0,9 Mrd. Euro.

Das Jahresergebnis des Produkthaushalts ist um 4,4 Mrd. Euro besser als das geplante Jahresergebnis von -5,3 Mrd. Euro. Die Verbesserung beruht im Wesentlichen auf höheren Steuererträgen von 2,0 Mrd. Euro, höheren sonstigen Erträgen von 1,0 Mrd. Euro und niedrigeren Personalaufwendungen von 0,9 Mrd. Euro.

Das Jahresergebnis des Gesamtabchlusses 2022 von -0,4 Mrd. Euro lässt sich aus dem Jahresergebnis des Produkthaushalts herleiten. Die unterschiedlichen Ergebnisse sind konsistent.

Volltext ab Seite 41

3 Gesamtabchluss und Gesamtlagebericht 2022

Der Gesamtabchluss und der Gesamtlagebericht 2022 des Landes sind die doppische Darstellung des Haushaltsgeschehens. Sie wurden uneingeschränkt testiert und festgestellt.

Das Anlagevermögen nahm im Haushaltsjahr 2022 insgesamt um 0,7 Mrd. Euro zu. Davon entfielen 0,4 Mrd. Euro auf die Zuführung zum Sondervermögen Versorgungsrücklage. Das Land erfüllte damit erneut die Zielsetzung, das Anlagevermögen zu erhalten.

Das Jahresergebnis 2022 betrug -0,4 Mrd. Euro (Vorjahr: -2,4 Mrd. Euro). Damit verbesserte sich das Jahresergebnis im dritten Jahr in Folge. Die Verbesserung war zum einen auf die gestiegenen Steuereinnahmen und zum anderen auf die gesunkenen Aufwendungen für Corona-Unterstützungsmaßnahmen zurückzuführen.

Volltext ab Seite 55

Teil II – Bemerkungen zu den Einzelplänen

Einzelplan 03: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

4 Kriegergräber – Würdevolles Gedenken erschwert!

Deutschland gedenkt der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft in besonderer Weise. Daher bleiben die Kriegergräber dauerhaft bestehen. Der Bundesgesetzgeber hat dies als ständige Aufgabe im Gesetz über die Erhaltung dieser Gräber festgelegt.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend passte die Gräberpauschale für die Pflege und Instandhaltung der Gräber im Zeitraum 2006 bis 2016 nicht an die Teuerungsrate an. Alleine den hessischen Friedhofsträgern entgingen damit im genannten Zeitraum ca. 2 Mio. Euro.

Das Innenministerium sollte mit den zuständigen Ministerien der anderen Länder auf eine regelmäßige Anpassung der Gräberpauschale beim Bundesministerium hinwirken.

Die Grabstätten der in Augenschein genommenen Friedhöfe zeigten oftmals Pflegemängel und Instandsetzungsbedarf.

Volltext ab Seite 64

5 Pandemieartikel für die Polizei – Lagerhalle ungeeignet

Das Finanzministerium mietete im Jahr 2007 für einen Zeitraum von 25 Jahren eine Halle für das Polizeipräsidium Osthessen. Die angemietete Fläche war doppelt so groß wie die tatsächlich benötigte Fläche.

Im Jahr 2009 richtete das Land in dieser Halle das Zentrallager der Hessischen Polizei zur Lagerung von Pandemieartikeln ein. Eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führten weder das Finanz- noch das Innenministerium durch.

Die Lagerhalle erfüllte nicht die baulichen Anforderungen, die an den Betrieb eines Zentrallagers zwingend zu stellen sind. Zudem entsprach das Zentrallager nicht den Anforderungen der Technischen Regeln für Gefahrstoffe. Diese mussten deshalb kostenpflichtig ausgelagert werden.

Volltext ab Seite 69

6 Asservatenverwaltung der Polizei im Umbruch

Die Asservatenverwaltung der Polizei war bis Dezember 2021 nicht digitalisiert. Sie hatte jedoch damit begonnen, ein digitales Asservatenmanagementsystem zu etablieren. Der Rechnungshof begrüßt dies.

Inventuren und Kontrollen von Asservaten fanden nicht immer in den vorgegebenen Zeitspannen statt. Der Rechnungshof fordert, dem abzuweichen.

Asservatenverwalter/-innen sollten hinsichtlich der Wichtigkeit eines vollständigen und unversehrten Asservatenbestandes sensibilisiert werden. Der Verlust von Asservaten ist zu vermeiden.

Volltext ab Seite 77

Einzelplan 05: Hessisches Ministerium der Justiz

7 Schriftgutverwaltung – Wer hat Angst vorm bösen Reißwolf?

Die Gerichte und Staatsanwaltschaften kommen ihrer Pflicht zur Aussonderung von Schriftgut nur bedingt nach. Aussonderungsfähige Akten blockieren 9.800 laufende Meter Archivfläche und verursachen unnötige Archivierungskosten.

Die eingerichteten Scanstellen digitalisieren zur Entlastung der Archive einen Teil des Schriftguts. Scanaufträge von Gerichten mit bald auszusondernden Akten binden unnötig Kapazitäten der Scanstellen und Speicherplatz. 10 bis 50 Jahre aufzubewahrendes Schriftgut sollte vorrangig gescannt werden.

Für die Vernichtung und Entsorgung von ausgesondertem Schriftgut hat das Land eine kostengünstige Rahmenvereinbarung mit Entsorgungsunternehmen

abgeschlossen. Rund ein Drittel aller Gerichte und Staatsanwaltschaften nehmen nicht daran teil. Hierdurch entstehen höhere Kosten bis zum Fünffachen für den Landeshaushalt.

Volltext ab Seite 81

8 Datenbankgrundbuch – ohne Zukunft?

Seit mehr als 20 Jahren versucht Hessen gemeinsam mit anderen Bundesländern ein neues IT-Fachverfahren für Grundbuchsachen zu entwickeln. Aktuell gibt es aber weder ein beauftragtes Entwicklungsunternehmen, noch ist sicher, ob das unfertige Softwareprodukt überhaupt weiterverwendet werden kann. Der Rechnungshof hat empfohlen, Alternativen zu prüfen und dabei auch einen Austritt aus dem Entwicklungsverbund zu erwägen.

Volltext ab Seite 87

Einzelplan 06: Hessisches Ministerium der Finanzen

9 Umsatzsteuer-Sonderprüfungen – Weniger ist mehr!

Nach Einschätzung des Rechnungshofs hätte in 40 Prozent der geprüften Fälle keine Umsatzsteuer-Sonderprüfung durchgeführt werden brauchen. Es hätten einfachere Möglichkeiten zur Verfügung gestanden, um die Fälle adäquat zu bearbeiten. Angesichts der angespannten Personalsituation in der Finanzverwaltung könnte das Personal effizienter eingesetzt werden.

Die hessische Finanzverwaltung arbeitet seit vielen Jahren mit Mengenvorgaben. Der Rechnungshof gibt zu bedenken, dass bei der Fallauswahl ein effizienter Personaleinsatz verstärkt Berücksichtigung finden sollte.

Der Rechnungshof bittet das Finanzministerium, die Erfahrungen aus dieser Prüfung in die Bund-Länder-Gremien einzubringen. Insbesondere sollte die Prüfquote auf den Prüfstand gestellt werden.

Volltext ab Seite 91

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

10 Entgelte der Wirtschafts- und Infrastrukturbank überprüfen!

Das Land zahlte Eigentümern, die Wohnungen vergünstigt an Haushalte mit geringem Einkommen vermieteten, einen finanziellen Ausgleich. Die Zuwendung wurde auf Antrag gewährt. Für die Abwicklung des Förderprogramms erhielt die WIBank ein Bearbeitungsentgelt in Höhe von 2 Prozent des Förderbetrags.

Nach einer Reform der Förderung in 2020 verfünffachte sich das Entgelt, obwohl sich der Aufwand der WIBank deutlich weniger erhöhte.

Die WIBank bemaß ihr Entgelt an der Bewilligungssumme. Da nur ein Teil der Wohnungen vermietet wurde, waren die ausgezahlten Förderbeträge jedoch niedriger. Für nicht vermietete Wohnungen konnte nicht ausgeschlossen werden, dass Bearbeitungsentgelte mehrfach berechnet wurden.

Der Rechnungshof regt an, das Bearbeitungsentgelt entsprechend dem tatsächlichen Aufwand zu kalkulieren und an den ausgezahlten Förderbeträgen zu bemessen.

Volltext ab Seite 98

11 Fehlbelegungsabgabe: In immer weniger Gemeinden werden Fehlsubventionen abgeschöpft

Bewohner von Sozialwohnungen, deren Haushaltseinkommen die für den Bezug einer Sozialwohnung geltenden Einkommensgrenzen deutlich übersteigen, zahlen zusätzlich zu der subventionierten Sozialmiete einen Ausgleich an die Gemeinde (Fehlbelegungsabgabe). Gemeinden, in denen der Verwaltungsaufwand trotz kommunaler Gemeinschaftsarbeit in keinem angemessenen Verhältnis zum Aufkommen steht, können von der Erhebungspflicht befreit werden.

Das Wirtschaftsministerium hat die Fehlbelegungsabgabe evaluiert und weitere Gemeinden von der Erhebungspflicht befreit. Die bei den Gemeinden abgefragten Zahlen zum Verwaltungsaufwand bei der Erhebung der Fehlbelegungsab-

gabe waren nicht vergleichbar und nicht valide. Zudem hat das Wirtschaftsministerium nicht geprüft, ob der Aufwand der Gemeinden, welche von der Erhebungspflicht befreit wurden, durch eine interkommunale Zusammenarbeit hätte reduziert werden können.

Das Ziel, Fehlsubventionen abzuschöpfen, wird nur eingeschränkt erreicht und Haushalte, die die einschlägigen Einkommensgrenzen überschreiten, werden ungleich behandelt.

Der Rechnungshof hat angeregt, eine über die interkommunale Zusammenarbeit hinausgehende Zentralisierung bei der Erhebung der Abgabe zu prüfen.

Volltext ab Seite 102

Einzelplan 15: Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

12 Kostenbeschleuniger FAIR

In Darmstadt entsteht derzeit ein Teilchenbeschleuniger, zu dessen Errichtung und Betrieb das Land wesentliche Beiträge leistet. Der Teilchenbeschleuniger FAIR (Modularisierte Startversion – MSV) sollte im Jahr 2018 in Betrieb gehen. Die Fertigstellung ist aktuell nicht terminiert. Die geschätzten Projektkosten von 1,3 Mrd. Euro sind bis 2022 auf mehr als das 3-fache (4,3 Mrd. Euro) gestiegen. Das endgültige Finanzvolumen steht derzeit nicht fest. Keiner der am Projekt beteiligten Staaten hat bisher die Übernahme der Kostensteigerungen in Höhe der jeweiligen Beteiligung am Projekt in Gänze zugesagt. Der nicht gedeckelte Anteil des Landes am Gesamtprojekt betrug zum Prüfungszeitpunkt 308 Mio. Euro.

Das Wissenschaftsministerium sollte weiter die für die MSV vereinbarte Quotierung zwischen Bund (86,7 Prozent) und Land (13,3 Prozent) hinsichtlich des deutschen Anteils an den Gesamtbaukosten im Blick behalten. Der Rechnungshof empfiehlt, den Haushaltsausschuss des Landtags jährlich mit einem standardisierten Fortschrittsbericht über das Projekt und die Kostenentwicklung zu unterrichten.

Volltext ab Seite 108

13 Fehler ohne Folgen? – Nebentätigkeiten von Hochschulprofessorinnen und -professoren

Der Rechnungshof hat Fehler in Genehmigungsverfahren von Nebentätigkeiten von Hochschulprofessorinnen und -professoren festgestellt. Anzeigen oder Anträge sind unvollständig, verspätet und in Einzelfällen gar nicht eingereicht worden. Nebentätigkeiten wurden vielfach rückwirkend genehmigt, obwohl sie nicht nachträglich genehmigungsfähig sind. Disziplinarrechtliche Maßnahmen erfolgten nicht.

Der Rechnungshof empfiehlt, dass die Verfahren hochschulübergreifend in einem digitalen Prozess festgelegt werden. So können Fehler bei Anzeigen von und Anträgen auf Nebentätigkeiten sowie in der Bearbeitung selbst minimiert werden. Eine Dokumentation erfolgt damit automatisch.

Volltext ab Seite 117

14 Schlösser und Gärten – Es ist nicht alles Gold, was glänzt

Mit dem Projekt „Kulturbauoffensive HERKULES“ sollen bis 2030 Maßnahmen zum Erhalt des kulturellen Erbes in Hessen durchgeführt werden. Das Volumen des Projektes beträgt 150 Mio. Euro. Eine in 2021 erstellte Übersicht, in welcher zehn der 48 Liegenschaften berücksichtigt wurden, ergab einen Sanierungsbedarf von 122 Mio. Euro. Der Gesamt-sanierungsbedarf aller Liegenschaften ist unbekannt.

Der Haushaltsgesetzgeber muss einschätzen können, welche Kosten zur Erhaltung des kulturellen Erbes in den nächsten Jahren erforderlich sein werden.

Im Zentraldepot werden 348 Objekte aus DDR-Ankäufen gelagert. Diese Objekte wurden seither in keiner Ausstellung präsentiert. Der Rechnungshof empfiehlt, ein Konzept zur Entsammlung zu entwickeln.

In der Vergangenheit mussten ca. 30 Prozent der erstellten Drucksachen, wie Broschüren, Bücher und Flyer, in einem Ausmaß von 13,4 Tonnen entsorgt werden. Die Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit (Art. 26c HV/Nachhaltigkeitsstrategie) sollten verstärkt beachtet und die Publikationen vermehrt digital angeboten werden.

Volltext ab Seite 123

Einzelplan 17: Allgemeine Finanzverwaltung

15 Förderung kommunaler Digitalisierung: Mitnahmeeffekte künftig vermeiden

Die Staatskanzlei – Geschäftsbereich der Ministerin für Digitale Strategie und Entwicklung legte im Jahr 2020 ein Programm zur Förderung der Digitalisierung der Kommunen auf.

Das Förderprogramm war so konzipiert, dass Mitnahmeeffekte vorprogrammiert waren. So waren die Fördertatbestände sehr weit gefasst und die den einzelnen Kommunen gewährten Zuschüsse lagen in der Regel weit unter den Ausgaben der Gemeinden für die Digitalisierung. Zudem wurde vom Refinanzierungsverbot abgewichen. Die sachgerechte Verwendung der Fördermittel war durch einen Verwendungsnachweis zu belegen.

Der Rechnungshof kritisiert, dass solche Mitnahmeeffekte zur Folge haben, dass ein zusätzlicher bürokratischer Aufwand bei den Gemeinden und beim Land entsteht, ohne dass die mit der Förderung angestrebten Ziele erreicht werden können.

Volltext ab Seite 127

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

Die in der Haushaltsrechnung 2022 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 Rechnungen über den Haushaltsplan werden damit festgestellt. Darüber hinaus gehende Feststellungen, die der Rechnungshof bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes getroffen hat, werden in den Teilen I und II dieser Bemerkungen dargestellt.

Darmstadt, 14. November 2023

Dr. Wallmann

Bantzer

Dr. Nowak

Dr. Breidert

Brillmann

Balk

Dr. Keilmann

Eckes

Dr. Wanitschek-Klein

**Teil I –
Bemerkungen allgemeiner Art**

1 Haushaltsrechnung 2022

Der Landtag stellte für das Haushaltsjahr 2022 erneut eine Notlage aufgrund der Corona-Pandemie fest. Zur Bewältigung der Pandemie wurden 76 Maßnahmen mit einem Volumen von 2,5 Mrd. Euro sowie ein Globaltitel zur Deckung von weiteren pandemiebedingten Ausgaben über 0,5 Mrd. Euro im Haushaltsplan 2022 veranschlagt. Aus dem Globaltitel wurden 14 Maßnahmen mit einem Umfang von 0,3 Mrd. Euro bewilligt. Zur Verbesserung der Transparenz hätte es der Rechnungshof begrüßt, wenn alle neu geschaffenen Ausgabetitel und in Anspruch genommene Deckungen aus dem Corona-Globaltitel in der Haushaltsrechnung einzeln nachgewiesen worden wären.

Das Land erzielte einen positiven Finanzierungssaldo von 1,7 Mrd. Euro. Dieser lag um 3,9 Mrd. Euro über dem geplanten Finanzierungsdefizit. Dies war insbesondere auf Steuermehreinnahmen in Höhe von 2 Mrd. Euro zurückzuführen.

Der Gesamtbestand an Rücklagen überschritt im Haushaltsjahr 2022 erstmals die 4 Mrd. Euro Grenze. Der Rechnungshof regt an, statt des weiteren Aufbaus der nicht zweckgebundenen Rücklagen mit diesen die Notlagenkredite zu tilgen. Des Weiteren sollten auch Rückflüsse von Corona-Mitteln zur außerplanmäßigen Tilgung der Notlagenkredite verwendet werden.

Der Landtag beschloss in den Jahren 2022 und 2023 die Tilgung der Notlagenkredite auszusetzen. Folglich lag die Notlagen-Verschuldung des Landes im Jahr 2022 weiterhin bei 3,6 Mrd. Euro. Der Rechnungshof würde ab 2024 – in Abhängigkeit von der konjunkturellen Lage – eine ambitioniertere jährliche Mindesttilgung von 0,3 Mrd. Euro für die gesamte Tilgungsdauer begrüßen. Er empfiehlt zudem, den Tilgungsplan mit konkreten Angaben zum Umfang der zu tilgenden Notlagen-Verschuldung, Höhe der Tilgungsraten und Tilgungsdauer zu spezifizieren und gesetzlich zu verankern.

Die Kreditermächtigungen mussten in 2022 nicht in vollem Umfang ausgeschöpft werden. Im Haushaltsvollzug belief sich die Nettokredittilgung

auf 0,2 Mrd. Euro. Der Schuldenstand betrug 44,5 Mrd. Euro. Unter Einbeziehung von Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank aus Schutzschirm und Hessenkasse belief sich der Schuldenstand des Landes auf 50,8 Mrd. Euro. Damit sank der Schuldenstand zum Vorjahr um 0,5 Mrd. Euro.

Zusätzlich wurden zum Stichtag 31. Dezember 2022 in der Anlage 9 der Haushaltsrechnung nachrichtlich Bürgschaften und Garantien in Höhe von 1,7 Mrd. Euro sowie negative Barwerte im Collateral-Management in Höhe von 2,05 Mrd. Euro ausgewiesen. Tatsächlich wurden Barmittel in Höhe von 1,98 Mrd. Euro als Sicherheitsleistungen im Collateral-Management hinterlegt.

Finanzielle Transaktionen haben direkten Einfluss auf die Einhaltung der Schuldenbremse. Sie sollten anhand der Kapitalzuführungstests von Eurostat geprüft werden. Dabei ist u. a. auf eine ökonomische Betrachtungsweise abzustellen: So sind Verlustausgleiche und „Verdeckte Verlustausgleiche“ keine finanziellen Transaktionen.

1.1 Prüfungsfeststellungen zu ausgewählten Haushaltsgrundsätzen

1.1.1 Haushaltsausgleich

Haushaltsplan und -vollzug 2022 formal ausgeglichen

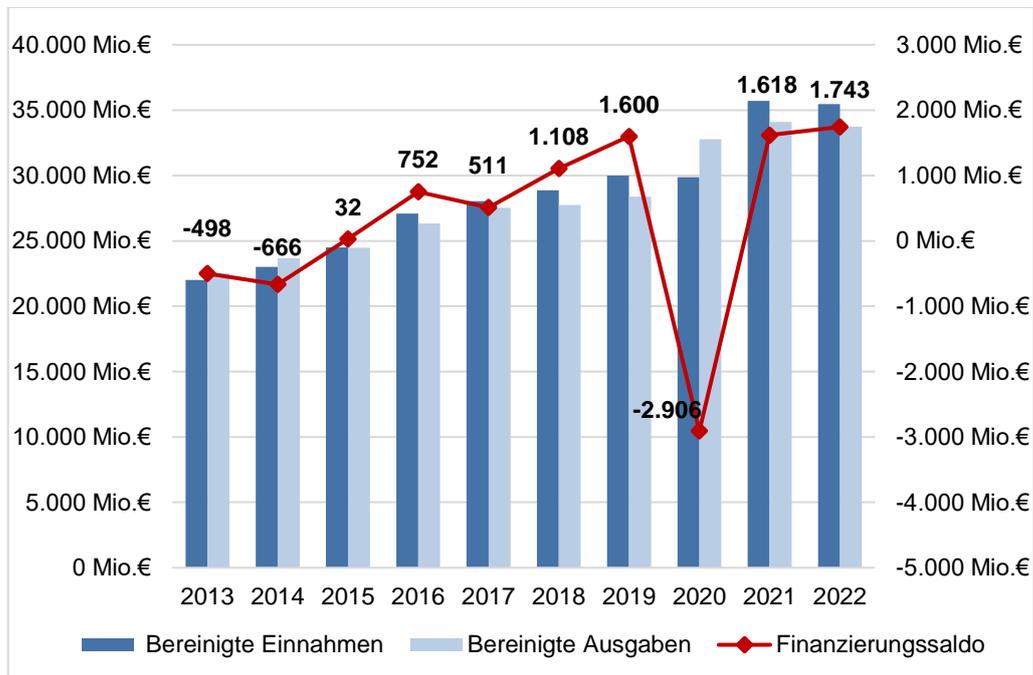
In 2022 waren die Einnahmen und Ausgaben sowohl im Haushaltsplan (jeweils 45,6 Mrd. Euro) als auch im Haushaltsvollzug (jeweils 49,3 Mrd. Euro) gleich hoch. Damit wurde die Vorgabe der HV, den Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, formal erfüllt.

Finanzierungssaldo zeigt materiellen Haushaltsausgleich an

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. Im Haushaltsvollzug 2022 lagen die bereinigten Einnahmen (35,5 Mrd. Euro) über den bereinigten Ausgaben (33,7 Mrd. Euro). Das Land erzielte 2022 einen positiven Finanzierungssaldo von 1,7 Mrd. Euro. Er ermöglicht einen wirtschaftlichen Vergleich der öffentlichen Haushalte, indem er nur Mittel mit Auswirkung auf den Wirtschaftskreislauf einbezieht. Unberücksichtigt bleiben daher

Kreditaufnahmen und -tilgungen, landesinterne Verrechnungen und Rücklagenbewegungen.

Abbildung 1-1: Entwicklung des Finanzierungssaldos sowie der bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben¹



Im Vergleich mit dem geplanten Finanzierungsdefizit von 2,1 Mrd. Euro stellten sich im Vollzug Haushaltsverbesserungen von 3,9 Mrd. Euro ein. Diese Verbesserungen beruhten vollständig auf Mehreinnahmen: Insbesondere wurden um 2 Mrd. höhere Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben erzielt sowie 1,8 Mrd. Euro mehr Zuweisungen und Zuschüsse vereinnahmt. Mehrausgaben bei Zuweisungen und Zuschüssen in Höhe von 1,6 Mrd. Euro konnten hingegen weitgehend durch niedrigere Ausgaben als geplant bei Investitionen und Baumaßnahmen (503,7 Mio. Euro), sächlichen Verwaltungsausgaben (377,7 Mio. Euro), Personalausgaben (336,1 Mio. Euro) und Zinsausgaben (85,1 Mio. Euro) ausgeglichen werden.

Die Verbesserung des Finanzierungssaldos um 3,9 Mrd. Euro wurde nur im Umfang von 1,2 Mrd. Euro zur Schuldentilgung bzw. dem Verzicht auf Neuverschuldung genutzt. Im Vergleich zum Haushaltsplan wurden netto 2,7 Mrd. Euro zusätzlich Rücklagen zugeführt.

¹ Um ein vollständiges Bild über die bereinigten Einnahmen und Ausgaben zu betrachten, wird für die Jahre 2020 und 2021 die konsolidierte Perspektive unter Einbeziehung des Sondervermögens HGZS dargestellt.

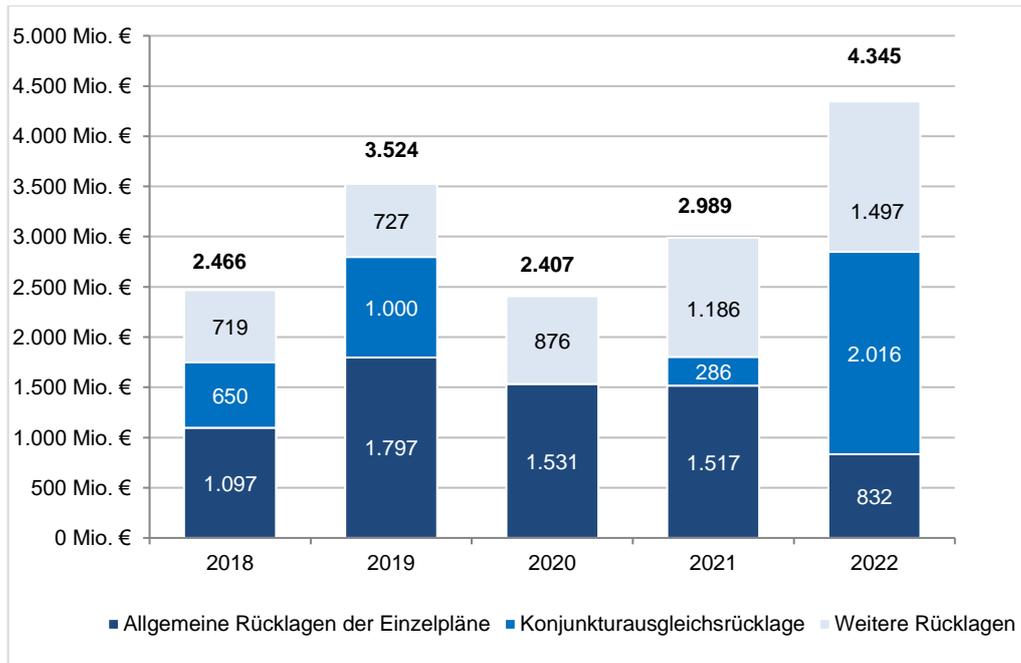
Würdigung und Empfehlung

Der Rechnungshof erachtet den materiellen Haushaltsausgleich als wichtige Bedingung für langfristig stabile Landesfinanzen. Um Vorsorge für schlechtere Zeiten zu treffen, sollten günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen konsequent zur Tilgung von Altschulden genutzt und zukünftige Landeshaushalte von Zins- und Tilgungsausgaben entlastet werden.

1.1.2 Jährlichkeit

Der Gesamtbestand an Rücklagen überschritt im Haushaltsjahr 2022 erstmals die 4 Mrd. Euro Grenze. Im Vergleich zum Vorjahr wurde er um 1,4 Mrd. Euro aufgebaut. Dies entspricht einem Zuwachs von etwa 45 Prozent. Die Allgemeinen Rücklagen der Einzelpläne sanken im Vergleich zum Vorjahr von 1,5 Mrd. Euro auf 0,8 Mrd. Euro. Dabei ist die „Allgemeine Rücklage des Einzelplans 17“ mit 1,3 Mrd. Euro im Vorjahr bzw. 0,6 Mrd. Euro im Jahr 2022 die größte Einzelposition. Der Haushaltsplan 2022 sah eine Entnahme aus der „Allgemeinen Rücklage des Einzelplans 17“ in Höhe von 1 Mrd. Euro vor. Jedoch wurde diese nur um 0,7 Mrd. Euro abgebaut. Zudem wurden in 2022 1,7 Mrd. Euro der Konjunkturausgleichsrücklage zugeführt, sodass diese zum Ende des Haushaltsjahres 2 Mrd. Euro betrug. Die Konjunkturausgleichsrücklage ist zweckgebunden und kann nicht zur Finanzierung von zusätzlichen Ausgaben eingesetzt werden. Die weiteren Rücklagen stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 26 Prozent.

Abbildung 1-2: Entwicklung der Rücklagen zum Ende des Haushaltsjahres 2018 bis 2022



Würdigung und Empfehlung

Laut dem Urteil des Staatsgerichtshofs hätte die Allgemeine Rücklage im Haushaltsvollzug 2021 – wie bereits vom Rechnungshof mehrmals empfohlen – weitgehend aufgelöst und zur außerplanmäßigen Tilgung von Notlagenkrediten verwendet werden können. Wird auf eine Auflösung der Rücklagen verzichtet, hat der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren substantiell zu begründen, weshalb er die ihm zur Verfügung stehenden Spielräume nicht oder nicht in vollem Umfang ausnutzt.² Der Rechnungshof weist darauf hin, dass anstelle der geplanten Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage des Einzelplans 17 in Höhe von 1 Mrd. Euro nur 683 Mio. Euro entnommen und weitere Rücklagen aufgebaut wurden. Der Rechnungshof vermisst eine solche substantielle Begründung. Er empfiehlt, im nächsten Haushaltsjahr die nicht zweckgebundenen Rücklagen signifikant aufzulösen und damit Notlagenkredite zu tilgen.

1.1.3 Vorherigkeit

Der Grundsatz der Vorherigkeit fordert, das Haushaltsgesetz vor dem Jahreswechsel auszufertigen und im hessischen Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden. Er verpflichtet alle Verfahrensbeteiligten, auf den rechtzeitigen Beschluss des Haushaltsplans hinzuwirken. Beispielsweise weist § 30 Abs. 1 LHO

² Staatsgerichtshof, Urteil vom 27.10.2021, P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 288.

die Landesregierung an, den Entwurf des Haushaltsgesetzes vor Beginn des Haushaltsjahres beim Landtag einzubringen, in der Regel spätestens in der ersten Sitzungswoche des Landtags nach dem 1. September.

Haushaltsplan 2022 erst am 3. Februar 2022 beschlossen

Die Landesregierung beschloss den Gesetzentwurf über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2022 am 6. Juli 2021 und legte diesen mit Schreiben vom 13. September 2021 dem Landtag zur Beschlussfassung vor. Der Landtag beriet den Gesetzentwurf in seiner 83. Plenarsitzung am 29. September 2021 in erster Lesung.

Am 27. Oktober 2021 urteilte der Staatsgerichtshof, dass das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz (GZSG) und zugehörige Teile des Haushaltsgesetzes 2020 mit der HV unvereinbar sind. Die Abwicklung des Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“ (HGZS) sowie die Veranschlagung und Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie im Kernhaushalt wurden mittels zahlreicher Änderungsanträge, die im Januar 2022 gestellt und im Haushaltsausschuss beraten wurden, umgesetzt.

Das Haushaltsgesetz 2022 wurde am 3. Februar 2022 vom Landtag verabschiedet und am 11. Februar 2022 im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet. Bis zu diesem Datum galt zunächst eine Phase der vorläufigen Haushaltsführung nach Art. 140 HV. Die Landesregierung durfte nur zwingend notwendige Ausgaben tätigen.

1.1.4 Corona-Maßnahmen und globale Verstärkungsmittel

Der Haushalt 2022 stellte 500 Mio. Euro Verstärkungsmittel zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie zentral als globale Mehrausgaben bereit. Zugleich ermächtigt § 2 Abs. 12 HG 2022 das Finanzministerium, zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie neue Produkte und Leistungen auszubringen, zusätzliche Ausgabemittel zu bewilligen sowie zusätzliche Produktabgeltung zum Ausgleich von Mehrbedarfen zu gewähren. Allerdings war für die Inanspruchnahme der Corona-Verstärkungsmittel ab einem Betrag von 1 Mio. Euro die Zustimmung des Haushaltsausschusses erforderlich. Von den 500 Mio. Euro globale Mehrausgaben wurden 14 Maßnahmen mit einem Umfang von 269,6 Mio. Euro bewilligt. Die Ist-Ausgaben beliefen sich auf 242,1 Mio. Euro.

Da Corona-Maßnahmen in 2022 durch den Landeshaushalt abgewickelt wurden, werden entsprechende Ausgaben in der Haushaltsrechnung abgebildet. Allerdings können sie vom Regelhaushaltsvollzug nicht unterschieden werden, da sie auf gemeinsamen Titeln gebucht wurden. Laut Finanzministerium wurde das SAP-Berichtswesen des Sondervermögens HGZS aus den Jahren 2020 und 2021 für interne Zwecke auch für das Jahr 2022 fortgeführt. Dieser Bericht wurde nicht veröffentlicht. Aus den globalen Corona-Verstärkungsmitteln wurden keine Rücklagen gebildet.

Würdigung und Empfehlung

Zur Verbesserung der Transparenz hätte es der Rechnungshof begrüßt, wenn alle neu geschaffenen Ausgabetitel und in Anspruch genommenen Deckungen aus dem Corona-Globaltitel in der Anlage 1 der Haushaltsrechnung einzeln nachgewiesen worden wären. Insoweit bietet die gewählte Rechnungslegung dem Landtag weniger Transparenz über bewilligte Corona-Maßnahmen als die Bestimmungen des § 37 Abs. 4 LHO im Falle von über- und außerplanmäßigen Ausgaben, die dem Landtag mitzuteilen sind.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium begründet, dass der exakte Nachweis der pandemiebedingten Ist-Ausgaben des Jahres 2022 im Falle einer finanziellen Notlage erbracht worden wäre. Diese sei jedoch im Haushaltsvollzug nicht eingetreten.

Aus Sicht des Finanzministeriums müsse der Nachweis der notlagenbedingten Ausgaben nicht zwingend in der vom Rechnungshof geforderten Form innerhalb der Haushaltsrechnung erbracht werden. Denkbar sei, diesen Bericht in die jährliche Schuldenbremsenberichterstattung aufzunehmen.

Abschließende Würdigung des Rechnungshofs

Der Rechnungshof begrüßt, dass im Falle einer Notlage das Finanzministerium alle neu geschaffenen Ausgabetitel und in Anspruch genommenen Deckungen transparent nachweisen wird.

Die Inanspruchnahme des Globaltitels sollte allerdings nicht nur in der Notlage ausgewiesen werden. Globaltitel stellen eine Durchbrechung des Grundsatzes der sachlichen Spezialität dar und sollten im Sinne der Transparenz innerhalb der Haushaltsrechnung ausgewiesen werden. Im Falle einer Notlage könnte der

Bericht zusätzlich zur Haushaltsrechnung im Rahmen der Schuldenbremsenberichterstattung erfolgen.

1.1.5 Sondervermögen „Universitätsbibliothek Frankfurt am Main und Wohnraum- und Wohnumfeldförderung“

Im Sondervermögen „Universitätsbibliothek Frankfurt am Main und Wohnraum- und Wohnumfeldförderung“ fand, wie auch bereits im Vorjahr, wenig Förderaktivität statt. Das Sondervermögen dient mit bis zu 105 Mio. Euro der Finanzierung eines Neubaus der Universitätsbibliothek für die Johann Wolfgang Goethe-Universität. Diese Mittel wurden bereits im Jahr 2019 an die Universität überwiesen. Sie werden dort als zweckgebundene Rücklage abgebildet und nehmen am Cash-Pooling des Landes teil.

Im Wirtschaftsplan des Sondervermögens wurden für das Jahr 2022 34,8 Mio. Euro bereitgestellt, davon wurden nur 5,9 Mio. Euro in Anspruch genommen. Damit sank das Vermögen auf 100,8 Mio. Euro zum 31. Dezember 2022.

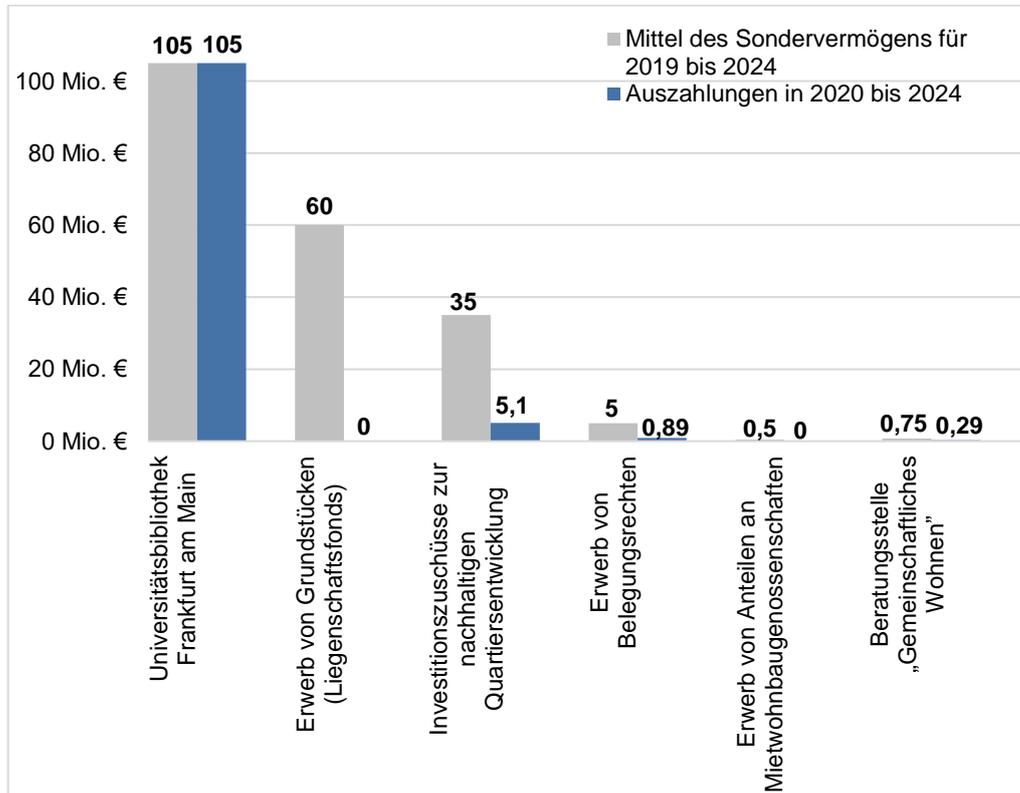
Wie auch in den Vorjahren, wurden im Jahr 2022 keine Grundstücke mit Mitteln aus dem Liegenschaftsfonds erworben. Die Investitionszuschüsse zur nachhaltigen Quartiersentwicklung für das Jahr 2022 in Höhe von 12,3 Mio. Euro sind für die Finanzierung der im Jahr 2021 bewilligten Maßnahmen vorgesehen. Da die Maßnahmen allerdings noch in der Umsetzung sind, werden die tatsächlichen Projektkosten erst zum Abschluss der Maßnahmen bekannt. Für das Jahr 2022 ergeben sich damit Ausgaben von 5,1 Mio. Euro.

Für den Erwerb von Belegungsrechten stehen von 2020 bis 2024 insgesamt 5 Mio. Euro zur Verfügung. Im Jahr 2022 wurden hierfür nur 0,9 Mio. Euro aus dem Sondervermögen ausgezahlt. In den Vorjahren haben keine Auszahlungen stattgefunden.

Im Bereich Wohnraumförderung wurden für den Erwerb von Anteilen an Mietwohnbaugenossenschaften für die Jahre 2020 bis 2024 0,5 Mio. Euro bereitgestellt. Trotz der bereits seit 2020 geplanten Förderung ist die entsprechende Förderrichtlinie im Jahr 2022 noch immer nicht erstellt worden (Stand: 9. März 2023), sodass bisher der Erwerb von Genossenschaftsanteilen durch Bedürftige nicht gefördert werden konnte.

Das Sondervermögen soll mit bis zu 0,75 Mio. Euro der Errichtung und dem Betrieb einer landesweit tätigen Beratungsstelle "Gemeinschaftliches Wohnen" dienen. Davon wurden von 2019 bis 2022 0,29 Mio. Euro in Anspruch genommen.

Abbildung 1-3: Soll-Ist-Vergleich der Maßnahmen aus dem Sondervermögen „Universitätsbibliothek Frankfurt am Main und Wohnraum- und Wohnumfeldförderung“



Das Finanzministerium beabsichtigt, die Wohnraum- und Wohnumfeldförderung aus dem genannten Sondervermögen in ein neu zu konfigurierendes Sondervermögen Wohnungswesen zu integrieren.

Würdigung und Empfehlung

Der Rechnungshof begrüßt die Integration der Wohnraum- und Wohnumfeldförderung in ein Sondervermögen Wohnungswesen und dem Grunde nach die Abbildung der Universitätsbibliothek Frankfurt am Main im Haushalt der Universität.³

³ Vgl. Bemerkungen 2021, S. 29.

1.2 Entwicklung der Landesschuld

1.2.1 Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen

Durch § 13 Abs. 1 Satz 1 HG 2022 wurde das Finanzministerium ermächtigt, die im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2022 vorgesehenen Kredite von 7,7 Mrd. Euro aufzunehmen. Zudem durfte das Finanzministerium gemäß § 16 Satz 1 HG Kassenkredite bis zur Höhe von 8 Prozent des Haushaltsvolumens (3,7 Mrd. Euro) aufnehmen. Der Höchstbetrag der Kassenkredite belief sich auf 2,3 Mrd. Euro und überschritt somit nicht die 8-Prozent-Grenze. Außerdem konnten vorübergehend weitere Kassenkredite aufgenommen werden, soweit von der Kreditermächtigung nach § 13 Abs. 1 HG kein Gebrauch gemacht wurde (§ 16 Satz 2 HG). Diese Ermächtigung wurde im Haushaltsjahr 2022 nicht in Anspruch genommen. 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 Satz 3 HG).

1.2.2 Nettokredittilgung

Im Haushaltsvollzug belief sich die Nettokredittilgung des Kernhaushalts auf 200,5 Mio. Euro. Darüber hinaus wurden die Kreditverbindlichkeiten gegenüber der WIBank⁴, die aus dem Schutzschirmgesetz resultieren, um 92,5 Mio. Euro und aus dem Sondervermögen Hessenkasse um 197,2 Mio. Euro getilgt.

Tabelle 1-1: Ermittlung der Nettokreditaufnahme 2022

Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2022	Haushaltsplan	Haushaltsvollzug
	Mio. Euro	Mio. Euro
Aufnahme von Kreditmarktmitteln (brutto)	7.731,6	7.548,5
Tilgung von Kreditmarktmitteln (brutto)	6.744,5	7.749,0
Nettokreditaufnahme (+) bzw. Nettokredittilgung (-)	987,1	-200,5

Im Gegensatz zur kameralen Haushaltsrechnung zeigt der kaufmännische Gesamtabschluss eine bilanzielle Nettokredittilgung von 4 Mrd. Euro. Die Diskrepanz geht im Wesentlichen auf die Rest-Kreditaufnahme zum Abschluss des kameralen Haushaltsjahres zurück. Im Januar und Februar 2023 wurden vier

⁴ Vgl. Bemerkungen 2018, S. 54 ff., und Bemerkungen 2019, S. 42 f.

Schuldscheindarlehen im Umfang von insgesamt 2,9 Mrd. Euro aufgenommen, die nach vier Tagen getilgt wurden.

Würdigung und Empfehlung

Die oben genannte Transaktion dient einerseits dem formalen Haushaltsausgleich 2022 und andererseits der Übertragung der Kreditermächtigung in das Haushaltsjahr 2023. Ein Liquiditätsengpass, der die Aufnahme der Mittel notwendig gemacht hätte, bestand nicht. Der Rechnungshof empfiehlt zu prüfen, ob auf den formalen Haushaltsausgleich im Ist verzichtet werden kann.

1.2.3 Ausweis der Staatsschulden

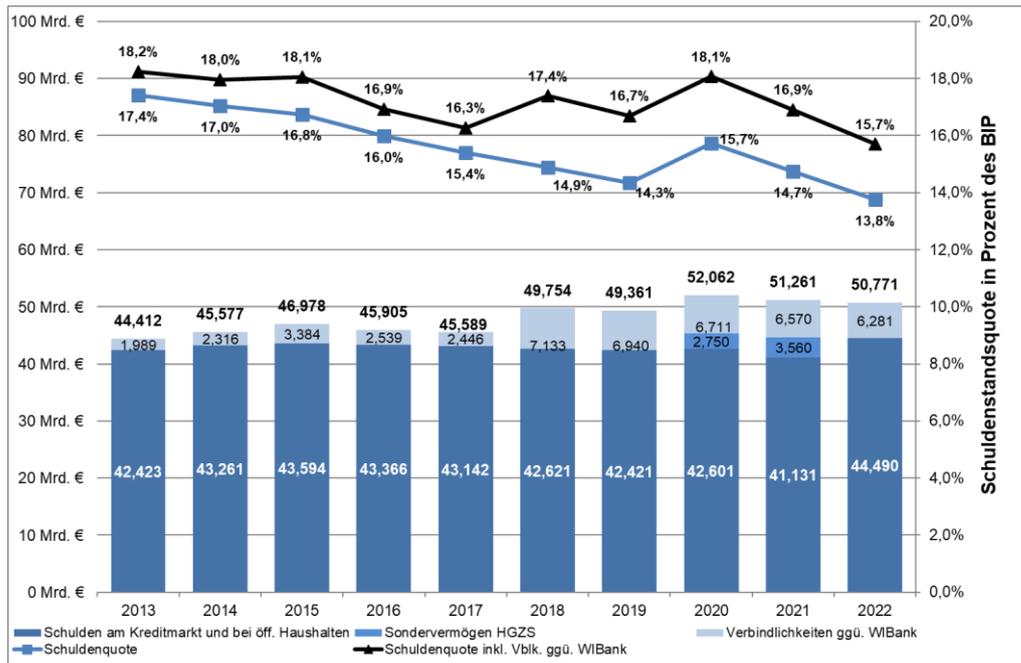
Zum Ende des Haushaltsjahres 2022 wurden Haushaltsschulden in Höhe von 44,5 Mrd. Euro ausgewiesen. Sie wurden im Wesentlichen am Kredit- und Kapitalmarkt aufgenommen. Schulden bei öffentlichen Haushalten lagen bei 0,6 Mio. Euro. Kassenkredite bestanden zum Ende des Haushaltsjahres keine.

Nachrichtlich wurden weitere Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank in Höhe von 6,3 Mrd. Euro ausgewiesen. Diese umfassten Verbindlichkeiten nach dem Schutzschirmgesetz in Höhe von 2 Mrd. Euro und Verbindlichkeiten des Sondervermögens Hessenkasse in Höhe von 4,3 Mrd. Euro. Unter Einbeziehung von Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank aus Schutzschirm und Hessenkasse belief sich der Schuldenstand des Landes auf 50,8 Mrd. Euro.

Zusätzlich wurden zum Stichtag 31. Dezember 2022 in der Anlage 9 der Haushaltsrechnung nachrichtlich Bürgschaften und Garantien (Eventualverbindlichkeiten) in Höhe von 1,7 Mrd. Euro sowie negative Barwerte im Collateral-Management in Höhe von 2,05 Mrd. Euro ausgewiesen. Tatsächlich wurden zum Stichtag Barmittel in Höhe von 1,98 Mrd. Euro als Sicherheitsleistungen im Collateral-Management hinterlegt.

Die Schuldenstandsquote ist seit 2020 rückläufig: Ende 2022 lag sie bei 13,8 Prozent des hessischen Bruttoinlandsproduktes (BIP) bzw. mit Berücksichtigung der Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank bei 15,7 Prozent. Hauptursache für den fallenden Trend ist das stetige Wachstum des hessischen BIP von durchschnittlich 3,2 Prozent nominal pro Jahr in den letzten 10 Jahren.

Abbildung 1-4: Entwicklung der Landesschuld



1.3 Einhaltung der Schuldenbremse

1.3.1 Notlagenkreditermächtigung 2022

Feststellung der Notlage und Corona-Maßnahmen

Mit Beschluss vom 2. Februar 2022 stellte der Landtag fest, dass die Ausnahmesituation gem. Art. 141 Abs. 4 HV aufgrund der Corona-Pandemie auch im Haushaltsjahr 2022 fortbesteht. Zugleich erteilte er für das Haushaltsjahr 2022 eine Notlagenkreditermächtigung von bis zu 771 Mio. Euro. Zur Bewältigung der Corona-Pandemie wurden 76 Maßnahmen mit einem Volumen von 2,5 Mrd. Euro sowie ein Globaltitel zur Deckung von weiteren pandemiebedingten Ausgaben über 500 Mio. Euro im Haushaltsplan 2022 veranschlagt und somit durch den Landeshaushalt abgewickelt.

Haushaltsvollzug 2022 und Nicht-Inanspruchnahme der Notlagenkreditermächtigung

Im Vollzug hat der Landeshaushalt 2022 deutlich besser als erwartet abgeschlossen, sodass auf die ursprünglich geplante Neuverschuldung von 987 Mio. Euro verzichtet wurde. Insbesondere mussten keine Notlagenkredite

in Anspruch genommen werden. Von den globalen Deckungsmitteln zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie in Höhe von 500 Mio. Euro wurden im Jahresverlauf 269,6 Mio. Euro freigegeben.

Würdigung und Empfehlung

Der Rechnungshof begrüßt ausdrücklich, dass die Aufnahme von Notlagenkrediten in 2022 nicht notwendig war. Angesichts bestehender Rücklagen und damaliger gesamtwirtschaftlicher Projektionen hinterfragte er bereits in seiner beratenden Äußerung vom 25. Januar 2022 die Erforderlichkeit von Notlagenkrediten zur Bewältigung der Pandemiefolgen. Im Lichte des Urteils des Staatsgerichtshofs empfahl der Rechnungshof, notlagenkreditfinanzierte Ausgaben zur Bewältigung der Corona-Pandemie im Landeshaushalt separat zu veranschlagen und mit einer besonders genauen Zweckbestimmung zu versehen. Demgegenüber wurden im Haushaltsplan 2022 Ausgaben für Corona-Maßnahmen in den bestehenden Kapitel- und Produktstrukturen des Landeshaushalts veranschlagt. Folglich können der Haushaltsrechnung 2022 keine separaten Informationen über getätigte Ausgaben für Corona-Maßnahmen entnommen werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, wie auch in der Corona-Pandemie, die Buchungen im Zusammenhang mit der Pandemie mit SAP-Innenaufträgen zu kennzeichnen. Dadurch können jederzeit die einzelnen Aufwendungen zur Notlagenbeseitigung identifiziert werden.

Alternativ könnte im Einzelplan Allgemeine Finanzverwaltung ein eigenes Kapitel eingerichtet werden, wo Notlagenkredite und Aufwendungen für Corona-Maßnahmen veranschlagt und abgerechnet werden. Zudem sollten diese Aufwendungen als „kreditfinanziert“ gekennzeichnet werden.

Sofern in Zukunft Inanspruchnahmen der Notlagen-Ausnahmeregelung des Art. 141 Abs. 4 HV erforderlich sind, empfiehlt der Rechnungshof entweder eine Kennzeichnung über SAP-Innenaufträge oder eine separate Veranschlagung in einem eigenen Kapitel, um die Verwendung von Notlagenkrediten im Sinne des Einzeldeckungsprinzips nachzuweisen.

1.3.2 Tilgung von Corona-Schulden

Entwicklung der Corona-Notlagen-Verschuldung

Nachdem im Jahr 2021 der gesetzliche Mindestbetrag in Höhe von 200 Mio. Euro getilgt wurde, beliefen sich die Notlagenkredite zum Jahreswechsel 2021/2022 auf 3,6 Mrd. Euro. Im Jahr 2022 wurde die Tilgung der Notlagenkredite ausgesetzt und eine neue Notlagenkreditermächtigung ausgesprochen, die im Haushaltsvollzug nicht in Anspruch genommen wurde. Im Ergebnis betrug der Stand der Notlagen-Verschuldung zum Ende des Haushaltsjahres 2022 weiterhin unverändert 3,6 Mrd. Euro.

Tilgungsplan: Wegfall der gesetzlichen Tilgungsregelung und neuer Notlagen-Beschluss

Mit dem Außerkrafttreten des GZSG in 2022 entfiel auch die gesetzliche Tilgungsregelung aus § 5 Abs. 3 GZSG. Dagegen besteht die identische Tilgungsregelung aus Nr. 4 des Landtagsbeschlusses vom Juli 2020 weiter fort.⁵ Darüber hinaus beschloss der Landtag in seinem Notlagen-Beschluss vom 2. Februar 2022, dass die zur Bewältigung der Ausnahmesituation in den Jahren 2020 bis 2022 aufgenommenen Kredite mit mindestens 200 Mio. Euro jährlich ab 2024 zu tilgen sind.⁶

⁵ Vgl. Drucksache. 20/2953.

⁶ Vgl. Drucksache 20/7713.

Abbildung 1-5: Tilgungspläne im Vergleich

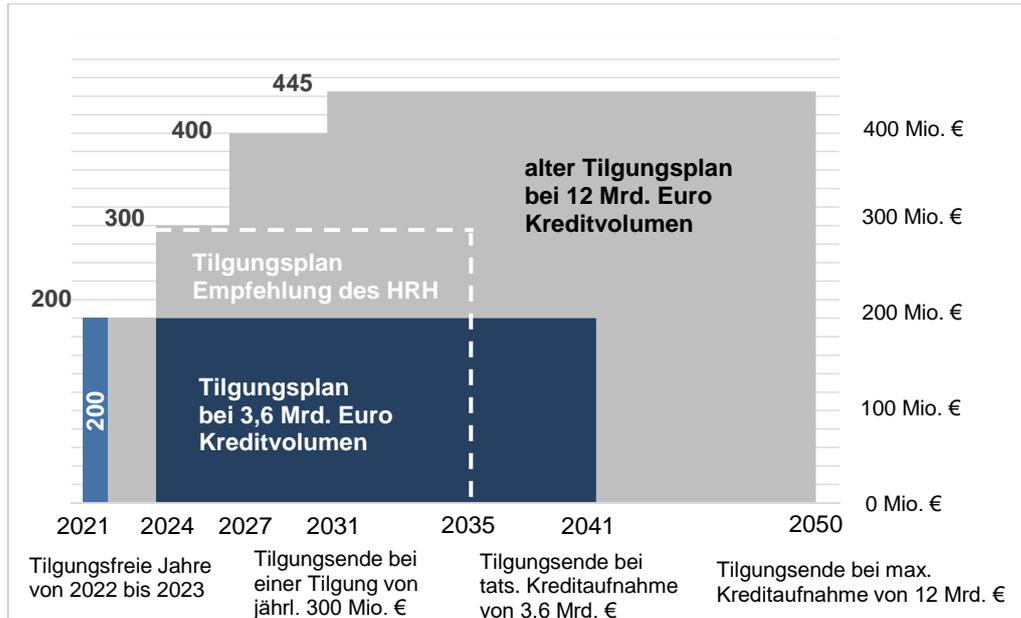


Abbildung 1-5 stellt die Tilgungspläne hinsichtlich Tilgungsraten und maximaler Tilgungsdauer gegenüber. Die graue Fläche stellt den ursprünglichen Tilgungsplan für das geplante Kreditvolumen in Höhe von 12 Mrd. Euro über 30 Jahre dar. Hier war geplant bis zu 445 Mio. Euro pro Jahr zu tilgen. Tatsächlich wurde die Notlagenkreditermächtigung zu 30 Prozent bzw. 3,6 Mrd. Euro in Anspruch genommen. Dafür bildet die dunkelblaue Fläche den geänderten Tilgungsplan mit einer Tilgungsdauer von 18 Jahren ab. Die gestrichelte weiße Linie stellt die Empfehlung des Rechnungshofs dar. Mit einer jährlichen Tilgung von 300 Mio. Euro könnte man eine deutlich verkürzte Tilgungsdauer von 12 Jahren erreichen.

Würdigung und Empfehlung

Der Rechnungshof wies hierauf bereits in seiner Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2021 hin und warf die Frage auf, ob Nr. 4 des Landtagsbeschlusses vom 2. Februar 2022 die Tilgungsregelung hinreichend konkret bestimmt. Denn weder das zu tilgende Notlagenkreditvolumen, noch die exakten Tilgungsraten, noch die Tilgungsdauer werden festgelegt.

Der Rechnungshof empfahl bereits in seiner Stellungnahme zum GZSG, Rücklagen spätestens nach dem Abklingen der akuten Krise für Sondertilgungen zu

verwenden.⁷ Er bekräftigte wiederholt, die allgemeinen und – soweit rechtlich möglich – die weiteren Rücklagen der Einzelpläne aufzulösen. Eine Beibehaltung von Rücklagen wäre substantiell zu begründen.⁸ Nachdem nun im Haushaltsjahr 2023 keine Notlage i. S. d. Art. 141 Abs. 4 HV mehr vorliegt, sollten statt des weiteren Aufbaus der Rücklagen die nicht zweckgebundenen Rücklagen zur Tilgung von Notlagenkrediten verwendet werden. Denn der Staatsgerichtshof stellte in seinem Urteil vom 27. Oktober 2021 den Grundsatz auf, dass „nach einer erfolgten notlagenbedingten Kreditaufnahme die Kreditrückzahlungen grundsätzlich zügig innerhalb kurzer Tilgungszeiträume zu erfolgen [haben], um möglichst schnell zu einer haushaltswirtschaftlichen Normallage zurückzukehren und ein weiteres Anwachsen der Staatsverschuldung zu verhindern.“⁹

Der Rechnungshof regt weiterhin an, neben dem Bestand an Rücklagen auch Rückflüsse von Corona-Mitteln zur außerplanmäßigen Tilgung der Notlagenkredite zu verwenden. Zudem empfiehlt er – auch wegen des Nebeneinanders der zwei Parlamentsbeschlüsse –, den Tilgungsplan mit konkreten Angaben zum Umfang der zu tilgenden Notlagen-Verschuldung, Höhe der Tilgungsraten und Tilgungsdauer zu spezifizieren und idealerweise gesetzlich zu verankern.

Dabei bekräftigt der Rechnungshof seine Empfehlung, den Tilgungszeitraum entsprechend dem geringeren Kreditvolumen in etwa proportional zu verkürzen. Angesichts einer in etwa 30-prozentigen Inanspruchnahme der ursprünglichen Kreditermächtigung von 12 Mrd. Euro scheint dem Rechnungshof eine kürzere Tilgungsdauer mit einer jährlichen Tilgung von 300 Mio. Euro angemessen im Sinne von Art. 141 Abs. 4 Satz 3 HV.

Denn der Staatsgerichtshof stellte in seinem Urteil vom 27. Oktober 2021 fest, dass „mit der Neuregelung des Rechts der Staatsverschuldung eine grundsätzliche Neujustierung der intergenerativen Lastenverteilung erreicht werden sollte“¹⁰ und „in gemeinsamer Verantwortung für kommende Generationen (...)“

⁷ Vgl. Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“, S. 2.

⁸ Vgl. Bemerkungen 2020, S. 49, Bemerkungen 2021, S. 38 f., sowie Beratende Äußerung zum Haushaltsentwurf 2022, S. 4 f.

⁹ Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021, P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 294.

¹⁰ Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021, P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 292.

auch zukünftigen Haushaltsgesetzgebern die erforderlichen haushaltspolitischen Spielräume für eine gestaltende Politik erhalten bleiben“¹¹ sollen. Mit Blick auf den konkreten Einzelfall der Corona-Pandemie urteilte der Staatsgerichtshof: „Mit dem Solidaritätsgedanken ist es in der Regel vereinbar, wenn die Bemessung der Frist für die Tilgung von Notlagenkrediten auch nachfolgende Generationen belastet. Dies gilt insbesondere, wenn die Kreditaufnahme auch dem Schutz der heranwachsenden Generationen vor pandemiebedingten Belastungen dient. Die Lasten, die nachfolgenden Generationen durch die Kredittilgungen aufgebürdet werden, sollten jedoch grundsätzlich umso geringer sein, je weiter die Notlage, zu deren Bekämpfung die Kreditaufnahme erfolgt ist, zurückliegt.“¹²

Nach Auffassung des Rechnungshofs werden gleichbleibende Tilgungsraten von lediglich 200 Mio. Euro den oben zitierten Ausführungen des Staatsgerichtshofs nicht ausreichend gerecht. Er weist darauf hin, dass zu einer proportionalen Verkürzung der Tilgungsdauer die jährlichen Tilgungsraten ab 2024 signifikant über den Mindestbetrag von 200 Mio. Euro zu steigern wären. Er würde daher eine ambitioniertere Mindesttilgung in der Größenordnung der ursprünglich für 2024 vorgesehenen Tilgungsrate von 300 Mio. Euro für die gesamte Tilgungsdauer empfehlen. Dies entspräche einer Steigerung von 0,45 auf 0,68 Prozent des Haushaltsvolumens.

1.3.3 Finanzielle Transaktionen

Die Schuldenbremse sieht vor, dass der Haushalt in einer konjunkturellen Normallage grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. Dabei sind die Einnahmen und die Ausgaben um finanzielle Transaktionen zu bereinigen. In Höhe der finanziellen Transaktionen ist weiterhin eine strukturelle Verschuldung möglich. Folglich hat deren Höhe direkten Einfluss auf die Einhaltung der Schuldenbremse. Finanzielle Transaktionen sollten daher auch anhand der Kapitalzuführungstests von Eurostat geprüft werden. Dabei ist u. a. auf eine ökonomische Betrachtungsweise abzustellen: So sind Verlustausgleiche und „Verdeckte Verlustausgleiche“ keine finanziellen Transaktionen.

¹¹ Ebd., Rn. 293.

¹² Ebd., Rn. 298.

Bei der Prüfung der finanziellen Transaktionen hat der Rechnungshof mehrere problematische Zuordnungen von Sachverhalten zu Haushaltstiteln festgestellt.

Eine Zahlung von 1,3 Mio. Euro an die WIBank wurde als Beteiligungserwerb erfasst. Die WIBank sollte diesen Betrag in die Kapitalrücklage der Beteiligungsgesellschaft Hessen Kapital I GmbH einzahlen. Einzige Gesellschafterin der Hessen Kapital I GmbH ist die WIBank. Die wirtschaftlichen Chancen und Risiken der Beteiligungsgesellschaft trägt letztlich das Land. Laut letztem Jahresabschluss hatte die Hessen Kapital I im Jahr 2021 zwar einen Jahresüberschuss von 0,6 Mio. Euro erwirtschaftet, insgesamt waren bis zum 31. Dezember 2021 allerdings Verluste von knapp 14 Mio. Euro aufgelaufen.

Eine Beteiligung im rechtlichen Sinne liegt nicht vor. Zudem stellen die wirtschaftlichen Ergebnisse die Werthaltigkeit des Beteiligungserwerbs in Frage. In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen würde diese Kapitalerhöhung daher nicht als finanzielle Transaktion, sondern als Vermögenstransfer zum Verlustausgleich gewertet.

Weiterhin wurde eine Teilrückzahlung der Kapitalrücklage der HessenFonds GmbH i.L. von 19,2 Mio. Euro fälschlicherweise als Sonstige Verwaltungseinnahme verbucht und somit nicht als Einnahme aus der Veräußerung von Beteiligungen bei der Ermittlung des Saldos der finanziellen Transaktionen erfasst. Im Rahmen der Schuldenbremse hätte die Kapitalrückführung als finanzielle Transaktion erfasst werden und eine entsprechende Tilgungsverpflichtung generieren müssen.

1.3.4 Konjunkturkomponente

Im Haushaltsjahr 2022 wurden die Ex-ante-Konjunkturkomponente und die Basissteuern entgegen dem Regelfall des § 5 Abs. 4 Artikel 141-Gesetz nicht auf Grundlage der Frühjahrsprojektion ermittelt. Die Sonderregelung des § 17 HG 2022 sah eine einmalige Änderung der Datenbasis zur Herbstprojektion und November-Steuerschätzung 2021 vor. Die Begründung besagt, „dass die Steuermehreinnahmen für das Jahr 2022, die sich aus der November-Steuerschätzung 2021 gegenüber der Steuerschätzung aus dem Mai 2021 ergeben, zur Finanzierung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie eingesetzt werden können“.

Mit der Herbstprojektion wurde für Hessen eine Ex-ante-Konjunkturkomponente in Höhe von 2,9 Mio. Euro ermittelt. Auf Basis der Frühjahrsprojektion hätte die Ex-ante Konjunkturkomponente 80,4 Mio. Euro betragen.

Gleichzeitig stiegen mit der November-Steuerschätzung die Basissteuern deutlich von 17,3 Mrd. Euro um 879,4 Mio. Euro auf 18,2 Mrd. Euro, wovon 30 Mio. Euro auf Steuerrechtsänderungen zurückgehen. Im Regelfall wären die konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen von 849,4 Mio. Euro in der Steuerabweichungskomponente erfasst und zur Schuldentilgung gebunden worden.

Im Ergebnis liegt die Konjunkturkomponente 2022 im Vollzug um 771,9 Mio. Euro höher. Durch die Ermittlung von Ex-ante-Konjunkturkomponente und Basissteuern auf Grundlage der November-Daten wird diese im Regelfall bestehende Tilgungsverpflichtung vermieden. Die konjunkturbereinigten Steuereinnahmen liegen mit 17,8 Mrd. Euro um 771,9 Mio. Euro höher als nach regulärer Berechnung. Dieser Betrag steht im Haushalt 2022 zur Ausgabendeckung zur Verfügung bzw. dient zur Gegenfinanzierung der steuerrechtlichen Entlastungen. Zugleich müssen dadurch weniger Schulden getilgt werden.

Würdigung und Empfehlung

Eine Abweichung von der regelhaften Datengrundlage beeinflusst die Symmetrie des Konjunkturbereinigungsverfahrens. Auch die Konjunkturkomponenten für die Haushaltsjahre 2023 und 2024 wurden auf Grundlage der Herbstprojektion 2022 neu ermittelt (§ 16 HG 2023/24). Der Rechnungshof sprach in einer Beratenden Äußerung zum Haushaltsplan 2023/2024 die Empfehlung aus, das Konjunkturbereinigungsverfahren dauerhaft auf Herbst umzustellen. In der Haushaltsaufstellung würde dann zunächst die Mai-Steuerschätzung verwendet. Nach Vorlage der Herbst-Steuerschätzung würden die aktualisierten Steuereinnahmen über eine Ergänzungsvorlage der Landesregierung im Gesetzgebungsprozess berücksichtigt. Diese Umstellung auf Herbst bietet eine höhere Aktualität, größere Schätzgenauigkeit und bessere Stabilisierungsfunktion der Konjunkturkomponente. Zudem verringert sie Haushaltsrisiken und Fehleranfälligkeit bei der Umsetzung.

In 2022 war der Finanzbedarf für Corona-Maßnahmen im Vollzug geringer als erwartet, der Landshaushalt wurde viel besser abgeschlossen und Notlagenkredite mussten nicht in Anspruch genommen werden. Vor diesem Hintergrund

hätte es der Rechnungshof begrüßt, wenn die 771,9 Mio. Euro, die durch die Neuberechnung der Konjunkturkomponente der Schuldentilgung entzogen worden sind, bei Haushaltsabschluss zur Schuldentilgung eingesetzt worden wären.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium teilt die Aussage des Rechnungshofs nicht. Die Formulierung könne nicht überzeugen, da im Haushaltsvollzug 2022 auf eine notlagenbedingte Kreditaufnahme gänzlich verzichtet und die Regelgrenze der Schuldenbremse eingehalten worden sei.

Abschließende Würdigung des Rechnungshofs

Nach den Vorgaben der Schuldenbremse war der Betrag von 771,9 Mio. Euro nicht zwingend zur Schuldentilgung einzusetzen. Jedoch hält der Rechnungshof an seiner Empfehlung fest. Es bestehen weiterhin Notlagenkredite in Höhe von 3,6 Mrd. Euro. Diese sind zeitnah zu tilgen.

Aus Sicht des Rechnungshofs hätte die Landesregierung im wirtschaftlich guten Jahr 2022, verbunden mit hohen Steuermehreinnahmen, konsequenter Schulden tilgen sollen, um zukünftige Landeshaushalte von Zins- und Tilgungsausgaben zu entlasten. In den kommenden Jahren ist absehbar, dass aufgrund des Anstiegs des Zinsniveaus, geringer Wachstumsraten und daraus resultierender niedriger Steuereinnahmen der Spielraum zur Schuldentilgung geringer wird und somit die Zinslasten für den Landeshaushalt wachsen werden.

1.3.5 Prüfungsergebnis zur Schuldenbremse

Im Haushaltsvollzug 2022 belief sich die Nettokredittilgung laut Haushaltsrechnung auf 200,5 Mio. Euro. Zudem wurden der Konjunkturausgleichsrücklage 1,7 Mrd. Euro zugeführt. Damit wurde die Regelgrenze der Schuldenbremse von -1,9 Mrd. Euro mit einem Sicherheitsabstand von 40,6 Mio. Euro unterschritten.

Auch unter Berücksichtigung der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs wäre die Regelgrenze für die maximal zulässige Nettokreditaufnahme unterschritten worden.

Selbst der Verzicht auf die Neuberechnung der Konjunkturkomponente mit Auswirkungen auf die Regelgrenze in Höhe von 771,9 Mio. Euro und eine entsprechend höhere Tilgung hätte rechnerisch durch Auflösung von Rücklagen finanziert werden können.

Der Rechnungshof hat die Einhaltung der Schuldenbremse geprüft. Auch unter Berücksichtigung der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Korrekturen wurde die Schuldenbremse eingehalten.

2 Produkthaushalt 2022

Der Rechnungshof hat die Rechnungslegung über den Produkthaushalt 2022 geprüft. Die Höhe der in der Haushaltsrechnung 2022 aufgeführten Erlöse und Kosten stimmt mit der Buchführung überein. Der Produkthaushalt ist verbindlich und damit entlastungsrelevant.

Im Haushaltsjahr 2022 hat die Verwaltung die Produktbudgets in Summe um 1,5 Mrd. Euro (Vorjahr: 0,9 Mrd. Euro) überschritten, wovon 1,0 Mrd. Euro (70,3 Prozent) der Kostenüberschreitungen durch Bewirtschaftungsvermerke und das Haushaltsgesetz erlaubt waren.

Die über- und außerplanmäßigen Kostenüberschreitungen betragen 0,3 Mrd. Euro (23,4 Prozent). Ihnen stimmte der Finanzminister zu. Für weitere Kostenüberschreitungen von 0,1 Mrd. Euro (6,3 Prozent) liegt keine vorherige Zustimmung des Finanzministers vor. Sie sind ungenehmigt. Aus Sicht des Rechnungshofs sollten die Fachressorts durch geeignete unterjährige Qualitätssicherungsmaßnahmen potentielle Kostenüberschreitungen frühzeitig erkennen und dem Finanzminister zur Genehmigung vorlegen, um ungenehmigte Kostenüberschreitungen zu vermeiden.

Die Ergebnisse aller Produkte summieren sich zu dem Leistungsergebnis des Produkthaushalts von 1,3 Mrd. Euro. Darin unberücksichtigt sind im Wesentlichen die Abführungen der Produkt-Überschüsse an den Landeshaushalt von -1,3 Mrd. Euro und die Aufwendungen und Erträge der Haushalts-Bereiche ohne Produkte von -0,9 Mrd. Euro. Zusammengenommen ergibt sich daraus das Jahresergebnis des Produkthaushalts von -0,9 Mrd. Euro.

Das Jahresergebnis des Produkthaushalts ist um 4,4 Mrd. Euro besser als das geplante Jahresergebnis von -5,3 Mrd. Euro. Die Verbesserung beruht im Wesentlichen auf höheren Steuererträgen von 2,0 Mrd. Euro, höheren sonstigen Erträgen von 1,0 Mrd. Euro und niedrigeren Personalaufwendungen von 0,9 Mrd. Euro.

Das Jahresergebnis des Gesamtabchlusses 2022 von -0,4 Mrd. Euro lässt sich aus dem Jahresergebnis des Produkthaushalts herleiten. Die unterschiedlichen Ergebnisse sind konsistent.

2.1 Produkthaushalt als Teil der Haushaltsrechnung des Landes

Der Haushalt des Landes besteht neben einem verbindlichen kameralen Haushalt auch aus einem verbindlichen Produkthaushalt. Die im Haushaltsplan ausgewiesenen Produkte sind nach Zweck, Art und Umfang verbindlich. Zudem sind die geplanten Gesamtkosten der Produkte verbindlich (Produktbudgets). Sie geben damit die Obergrenze der erlaubten Kosten je Produkt vor. In der Haushaltsrechnung des Landes wird über den Produkthaushalt Rechnung gelegt. Die Rechnungslegung über den Produkthaushalt ist der Haushaltsrechnung als Anlage 5 beigefügt. Die Anlage 5 gibt insbesondere Auskunft über Kostenüberschreitungen sowie deren Begründung und Deckung (vgl. Abschnitte 2.2 und 2.3). Ihr können auch Informationen zu Kostenunterschreitungen entnommen werden, die für die Planung zukünftiger Produkthaushalte hilfreich sind (vgl. Abschnitt 2.4).

Der Rechnungshof hat die Rechnungslegung über den Produkthaushalt 2022 geprüft. Die Höhe der darin aufgeführten Erlöse und Kosten stimmt mit der Buchführung überein. Während der Prüfung festgestellte Abweichungen zwischen der Rechnungslegung über den Produkthaushalt 2022 und der Buchführung wurden vor Veröffentlichung der Haushaltsrechnung korrigiert.

Auf Buchungsfehler wies der Rechnungshof die betroffenen Ressorts und das für die Haushaltsrechnung und die Vorgaben zum Rechnungswesen zuständige Finanzministerium hin. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die Anwendbarkeit der Ausnahmeregelung für zahlungsunwirksame Kostenüberschreitungen nach § 2 Abs. 5 Satz 5 HG, die Buchung von Drittmitteln und um Verstöße gegen das Saldierungsverbot aufgrund von Korrektur- und Stornobuchungen (vgl. Abschnitt 2.5).

2.2 Kosten- und Mengenüberschreitungen

Überschreitungen der im Haushaltsgesetz festgelegten, verbindlichen Gesamtkosten sind nur mit einer vom Landtag beschlossenen Rechtsgrundlage zulässig. Deshalb ist der Nachweis über die Höhe der Kostenüberschreitungen ein wichtiger Bestandteil der Rechnungslegung über den Produkthaushalt. Dabei werden die Rechtsgrundlagen zu drei Kategorien zusammengefasst:

1. Bewirtschaftungsvermerke,
2. zahlungsunwirksame Kostenüberschreitung und

3. über- oder außerplanmäßige Kosten.

Zusammengefasst zu der Kategorie „Bewirtschaftungsvermerke“ sind Kostenüberschreitungen, die das Haushaltsgesetz oder ein Bewirtschaftungsvermerk im Haushaltsplan erlaubt.

Die Kategorie „zahlungsunwirksame Kostenüberschreitung“ zeigt Mehrkosten, die erst bei Erstellung des Jahresabschlusses festgestellt werden können und nicht zu Auszahlungen geführt haben. Dabei handelt es sich um Jahresabschlussbuchungen, wie die Bildung oder Erhöhung von Rückstellungen. Für diese Kostenüberschreitungen ist kein Antrag auf überplanmäßige Kosten erforderlich.

Die Kategorie „über- oder außerplanmäßigen Kosten“ weist Kostenüberschreitungen mit vorheriger Zustimmung des Finanzministers aus, die unabweisbar sind und zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung unvorhergesehen waren.

Kostenüberschreitungen, die in keine der drei Kategorien fallen, gelten als ungenehmigt.

Abbildung 2-1: Kostenüberschreitungen und deren Deckung (in Mio. Euro)¹³



¹³ Einzelplan 17 Allgemeine Finanzverwaltung (Finanzverwaltung, Kommunaler Finanzausgleich, Zuweisungen an die Gemeinden).

In Summe wurden die Produktbudgets im Jahr 2022 um 1.481,8 Mio. Euro überschritten (Vorjahr: 868,2 Mio. Euro). Rund 70,3 Prozent der Kostenüberschreitungen werden durch Bewirtschaftungsvermerke oder das Haushaltsgesetz legitimiert und bedürfen keiner weiteren Zustimmung durch Finanzminister oder Landtag. Auf die Kategorie „Gedeckt durch Bewirtschaftungsvermerke“ entfallen 42,6 Prozent der Kostenüberschreitungen. 27,7 Prozent entfallen auf zahlungsunwirksame Kostenüberschreitungen. Über- und außerplanmäßigen Kosten stimmte der Finanzminister im Umfang von 346,7 Mio. Euro zu (23,4 Prozent). Diese sind vom Landtag nachträglich zu genehmigen. Für Kostenüberschreitungen von 93,6 Mio. Euro (6,3 Prozent) liegt keine vorherige Zustimmung des Finanzministers nach § 37 LHO vor. Für sie wurden keine Anträge auf über- und außerplanmäßige Kosten gestellt, weil die Überschreitungen erst bei der Rechnungslegung auffielen. Aus Sicht des Rechnungshofs sollten durch geeignete Qualitätssicherungsmaßnahmen potentielle Kostenüberschreitungen frühzeitig erkannt werden, damit keine ungenehmigten Kostenüberschreitungen entstehen.

Statt der Gesamtkosten je Produkt sind für Staatstheater und Hochschulen Produkt-Menge und Preis je Mengeneinheit verbindlich. Das betrifft 136 Produkte, Projekte, externe und zwischenbehördliche Leistungen. Im Jahr 2022 gab es bei vier Produkten Mengenüberschreitungen außerhalb des Korridors. Davon sind zwei Mengenüberschreitungen als überplanmäßige Überschreitungen nach § 37 LHO genehmigt. Bei zwei Mengenüberschreitungen fehlt eine entsprechende Zustimmung. In 67 Fällen wurden Mengenkorridore zwischen 5 und 100 Prozent eingeräumt. Überschreitungen innerhalb dieser Mengenkorridore gelten nicht als überplanmäßig nach § 37 LHO.

2.3 Die zehn größten Kostenüberschreitungen

Abbildung 2-2: Produkte mit den größten Kostenüberschreitungen 2022¹⁴

Leistungen für Flüchtlinge	470,4 Mio. €
Bundesmitten im Verkehrsbereich	206,6 Mio. €
Abwehr von Infektionsgefahren	112,0 Mio. €
ÖPNV-Angebote	71,9 Mio. €
Bürgschaften Krankenhausfinanzierung	70,7 Mio. €
Frühkindl. Bildung, Erziehung und Betreuung	63,8 Mio. €
Wohngeld	62,8 Mio. €
EU-Programm EFRE (HMWK)	54,6 Mio. €
Förd. v. Schülern m. Migrationshintergrund	51,6 Mio. €
Zuweisung Landesausgleichsstock	44,7 Mio. €

Die Kostenüberschreitungen der zehn Produkte mit den größten Überschreitungen der Planwerte summieren sich auf 1.209,0 Mio. Euro (Vorjahr: 531,7 Mio. Euro). Dies entspricht 81,6 Prozent aller Kostenüberschreitungen (Vorjahr: 61,2 Prozent). Bei neun von zehn Produkten handelt es sich um Förderprodukte. Die Kostenüberschreitungen resultieren im Wesentlichen aus Jahresabschlussbuchungen, wie der Bildung von Rückstellungen, und aus Buchungsfehlern in Form von nicht erfassten Ansprüchen auf Drittmittel (fehlende Erträge) (vgl. Abschnitt 2.5.2).

Der überwiegende Teil der Überschreitungen 2022 wurde ausgeglichen durch Bewirtschaftungsvermerke, d. h. durch Kostenunterschreitungen bei anderen Produkten (578,0 Mio. Euro). 340,5 Mio. Euro wurden vom Finanzminister als überplanmäßige Kosten genehmigt. Im Umfang von 226,8 Mio. Euro wurden Kostenüberschreitungen als Verluste nach 2023 vorgetragen.

¹⁴ EU-Programm Investitionen in Wachstum und Beschäftigung (EFRE) im Förderbereich des HMWK.

2.4 Die zehn größten Kostenunterschreitungen

Abbildung 2-3: Produkte mit den größten Kostenunterschreitungen 2022¹⁵

-457,8 Mio. €	Universitätsklinik
-179,7 Mio. €	HALM
-176,8 Mio. €	regionale Wirtschaftsförd. (nicht investiv)
-167,5 Mio. €	Versorgung und Vorsorge
-153,7 Mio. €	ÖPNV-Projekte
-112,6 Mio. €	Aufholen nach Corona für Kinder & Jugend.
-94,7 Mio. €	Zuweisungen KiQuTG
-85,3 Mio. €	Förderung des sozialen Wohnraums
-63,1 Mio. €	Kinderbetreuungsfinanzierung investiv
-57,6 Mio. €	Förderprogramm LOEWE

Bei den zehn Produkten mit den größten Kostenunterschreitungen handelt es sich ausschließlich um Förderprodukte. 1.548,9 Mio. Euro beträgt die Summe der zehn größten Kostenunterschreitungen der Planwerte (Vorjahr: 1.037,3 Mio. Euro). Die Unterschreitungen beruhen auf einer schleppenden Umsetzung von Förderprogrammen, nicht planbaren Auflösungen von Rückstellungen sowie Erträgen aus Drittmitteln, die dem falschen Haushaltsjahr zugeordnet wurden. Die Zuordnung der Erträge aus Drittmitteln zu Haushaltsjahren sollte Gegenstand von Schulungen und Qualitätssicherungsmaßnahmen für Drittmittel sein (vgl. Abschnitt 2.5.2). Hierauf hatte der Rechnungshof bereits im letzten Jahr hingewiesen.

Die Kostenunterschreitungen dienen zur Gegenfinanzierung von Kostenüberschreitungen, wenn entsprechende Bewirtschaftungsvermerke bestehen. Der Rechnungshof empfiehlt, bei der nächsten Haushaltsaufstellung unter Beachtung des Gebots der Schätzgenauigkeit zu prüfen, welche Kosten voraussichtlich für die oben genannten Produkte anfallen. Zu hohe Kosten-Ermächtigungen sollten zugunsten anderer Produkte gesenkt werden.

¹⁵ Hessisches Programm für Agrarumwelt- und Landschaftspflegemaßnahmen (HALM).
Zuweisungen zur Umsetzung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes (KiQuTG).
Landes-Offensive zur Entwicklung Wissenschaftlich-ökonomischer Exzellenz (LOEWE).

2.5 Ressortübergreifende Feststellungen im Produkthaushalt

2.5.1 Beantragung überplanmäßiger Kostenüberschreitungen – Anwendbarkeit des § 2 Abs. 5 Satz 5 HG

Das Haushaltsgesetz erlaubt mit § 2 Abs. 5 Satz 5 HG seit 2013, das verbindliche Produktbudget zu überschreiten ohne einen Antrag auf über- oder außerplanmäßigen Mehrbedarf stellen zu müssen. Voraussetzung dafür sind Mehrkosten, die erst bei Erstellung des Jahresabschlusses festgestellt werden können und nicht zu Auszahlungen geführt haben. § 2 Abs. 5 Satz 5 HG liegt die Erfahrung zugrunde, dass von der Verwaltung nicht beeinflussbare Faktoren, wie Gerichtsurteile, zu Rückstellungsbedarfen im Jahresabschluss führen. Folge dieser Rückstellungsbedarfe sind eine Vielzahl von Überschreitungen der verbindlichen Produktbudgets. Jede einzelne Überschreitung müsste ohne § 2 Abs. 5 Satz 5 HG als über- oder außerplanmäßig zuerst vom Finanzministerium erlaubt und später vom Landtag nachträglich genehmigt werden.¹⁶

Zwei Produkte, deren Kostenüberschreitungen in der Tabelle „Nachweis Mehrkosten“ der Anlage 5 zur Haushaltsrechnung 2022 mit § 2 Abs. 5 Satz 5 HG legitimiert werden, erfüllen nach Auffassung des Rechnungshofs nicht die dafür notwendigen Voraussetzungen:

- Im Fall von Produkt 2 „Gemeinsame Forschungsförderung durch Bund und Länder nach Art. 91b GG sowie gemeinsame Projektförderung“ (Kapitel 15 02) resultieren 27,5 Mio. Euro der Kostenüberschreitung aus Mindererlösen. Das Ressort entschied, auf eine geplante Rücklagenentnahme zu verzichten, weil die zahlungswirksamen Aufwendungen geringer waren als geplant. Die gesetzlich festgelegte Voraussetzung „Mehrkosten“ ist für diesen Teil der Überschreitung nicht erfüllt. § 2 Abs. 5 Satz 5 HG ist somit für ihn nicht anwendbar.
- Für die Mehrkosten bei Produkt 99 „Sammler“, Kapitel 07 25, ist die aufwandswirksame Veränderung der im Förderbuchungskreis des Wirtschaftsministeriums bilanzierten Finanzanlage ursächlich. Die aufwandswirksame Veränderung der Finanzanlage folgt aus den für das Sondervermögen Unibibliothek geplanten Zahlungsströmen. Sie hätte bereits im Haushaltsplan 2022 berücksichtigt werden können. Aus diesem Grund waren die

¹⁶ Vgl. Gesetzesbegründung zu § 2 Abs. 5 Satz 5 HG 2013/2014, S. 17, Drucksache 18/5926.

Mehrkosten bereits vor Erstellung des Jahresabschlusses absehbar. § 2 Abs. 5 Satz 5 HG ist damit nicht anwendbar.

Beide Punkte widersprechen der Intention dieser Regelung, von der Verwaltung nicht beeinflussbare Faktoren abzufangen. Damit wird dem Landtag die Möglichkeit der Detailkenntnis genommen. Die Voraussetzung, dass die Mehrkosten erst im Rahmen des Jahresabschlusses festgestellt werden können, wird mithin nicht erfüllt.

Die Regelung des § 2 Abs. 5 Satz 5 HG ist nur bei Mehraufwendungen anwendbar. Führen Mindererträge zu Haushaltsüberschreitungen, ist sie nicht einschlägig. Der Rechnungshof empfiehlt, nicht zahlungswirksame Sachverhalte mit der gleichen Sorgfalt zu planen, wie zahlungswirksame Sachverhalte, um Planungsfehler zu vermeiden (Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsvollständigkeit). Dies gilt insbesondere für Aufwendungen aus Rückstellungszuführungen auf Förderprodukten.

2.5.2 Buchung von Drittmitteln

Im Förderbereich stellen Drittmittel, die der (Ko-)Finanzierung von Fördermaßnahmen dienen, für das Land durchlaufende Posten dar. Hieraus darf saldiert für das Land kein doppisches Ergebnis entstehen. Je nach Fallgestaltung sind die Drittmittel entweder ertragswirksam als Forderung oder aufwandswirksam als „erhaltene Anzahlung“/„Verbindlichkeit“ zeitlich abzugrenzen. Diese periodengerechte Abgrenzung ermöglicht, dass sich zu jeder Zeit Aufwand und Ertrag aus der Förderung durch Drittmittel betragsgleich gegenüberstehen.

Unter den zehn Produkten mit den größten Kostenüberschreitungen befinden sich zwei Produkte¹⁷, deren Überschreitungen auf die fehlende ertragswirksame Erfassung von Forderungen aus EU- oder Bundesmitteln (Drittmittel) zurückzuführen sind. Diese Buchungsfehler machen 22 Prozent aller in 2022 verzeichneten Kostenüberschreitungen von 1.481,8 Mio. Euro aus. Diese Kostenüberschreitungen hätten sich mit der periodengerechten Erfassung von Erträgen aus Drittmitteln vermeiden lassen.

¹⁷ Einzelplan 07 „Bundesmittel im Verkehrsbereich“ und Einzelplan 15 „EU-Programm Investitionen in Wachstum und Beschäftigung (EFRE)“.

Ebenso sind in den zehn Produkten mit den größten Kostenunterschreitungen zwei Produkte¹⁸ enthalten, deren Unterschreitung auch auf die fehlerhafte Erfassung von Erträgen aus Drittmitteln zurückzuführen ist. Beispielsweise wurden Bundesmittel, die nicht mehr ausgereicht werden konnten, kameral in Rücklagen gebucht. Doppisch hätten „erhaltene Anzahlungen“, bzw. bei zurückgeforderten Bundesmitteln „Verbindlichkeiten“, aufwandswirksam erfasst werden müssen. Es „fehlen“ Verbindlichkeiten von insgesamt 112,8 Mio. Euro. Zusätzlich wurden im Vorjahr entstandene Drittmittel- und Finanzierungsforderungen im Umfang von insgesamt 117,7 Mio. Euro in 2022 nachträglich eingebucht. Dadurch entsteht „Deckungsmasse“ für Kostenüberschreitungen an anderer Stelle.

Die rechtzeitige und vollständige Erfassung von Forderungen gehört zu den Bewirtschaftungsgrundsätzen des Haushalts, § 71a LHO in Verbindung mit § 246 Abs. 1 HGB. Der Rechnungshof erwartet weiterhin Maßnahmen zur Sicherstellung der zeitlich korrekten Erfassung von Drittmittel-Erträgen. Er empfiehlt erneut Schulungen und die Implementierung systemseitiger Kontrollen zur korrekten zeitlichen Erfassung der Drittmittel.

2.5.3 Verstöße gegen das Saldierungsverbot

Die Leistungsberichte einiger Buchungskreise enthalten Produkte, die entweder negative Erlöse oder negative Kosten ausweisen. Die negativen Kosten resultieren im Wesentlichen aus der Reduzierung von Bewilligungen, aber auch aus der Minderung von Rückstellungen oder entstehen durch die Nachaktivierung von Bauherrenleistungen des Landesbetriebs Bau und Immobilien Hessen für die Jahre 2020/2021.

Richtig wäre in allen Fällen die Buchung eines periodenfremden Ertrages gewesen, der in der Ergebnisrechnung als „Sonstiger Ertrag“ und im Produkthaushalt als Erlös auszuweisen gewesen wäre. Die Buchung der periodenfremden Erträge/Erlöse als negative Aufwendungen/Kosten verstößt gegen das Saldierungsverbot (§ 246 Abs. 2 HGB).

¹⁸ Einzelplan 07 „regionale Wirtschaftsförderung (nicht investiv) und Einzelplan 08“ „Kinderbetreuungsfinanzierung investiv“.

Die „Arbeitshilfe zur handelsrechtlichen Buchung in den Fördermittelbuchungskreisen, Version 4.7“ sieht vor, bei Reduzierungen von nicht ausgezahlten Bewilligungen die Aufwendungen zu mindern. Sie stellt mit dieser Regelung lediglich auf den Zahlungszeitpunkt ab und lässt unberücksichtigt, in welchem Jahr die Aufwendungen/Kosten aus Bewilligungen entstanden sind. Handelsrechtlich dürfen Aufwendungen/Kosten nur in dem Jahr storniert werden, in dem sie anfielen. Werden Bewilligungen in einem späteren Jahr reduziert, sind periodenfremde Erträge zu buchen.

Der Rechnungshof stimmte der Saldierung periodenfremder Aufwendungen und Erträge unter dem Vorbehalt zu, dass dies keine Auswirkungen auf den Produkthaushalt hat. Die Prüfung der Anlage 5 hat jedoch gezeigt, dass die Anwendung der Neuregelung auf Ebene des Produkthaushalts an mehreren Stellen zu einer verzerrten Darstellung in Form von Erträgen auf Aufwandskonten geführt hat.

Die periodengerechte Ertragsbuchung hat nach Auffassung des Rechnungshofs zudem den Vorteil, dass dadurch transparent wird, in welchem Umfang durch die Reduzierung von Bewilligungen gebundene Mittel wieder frei werden. Außerdem wird der Umfang der im Haushaltsjahr ausgesprochenen Neubewilligungen deutlich. Das erleichtert zukünftige Haushaltsaufstellungen.

Der Rechnungshof empfiehlt, in Bezug auf Reduzierungen von Bewilligungen in späteren Jahren, die Anpassung der „Arbeitshilfe zur handelsrechtlichen Buchung in den Fördermittelbuchungskreisen“. Zusätzlich hält er eine Qualitätssicherung der Erfolgs- und Leistungsberichte für erforderlich, die zumindest Konten und Produkte mit negativen Salden überprüft und im Sinne des Saldierungsverbots korrigiert.

2.6 Leistungsergebnis des Produkthaushalts

Das Leistungsergebnis des Produkthaushalts ist Ausgangspunkt für den Nachweis der Konsistenz von Produkthaushalt und Gesamtabschluss. Das Leistungsergebnis des Produkthaushalts aggregiert alle Produktergebnisse. Der Haushalt 2022 weist ein geplantes Leistungsergebnis von -20,8 Mio. Euro aus. Das tatsächliche Leistungsergebnis beträgt 1.346,3 Mio. Euro. Die Verbesserung um 1.367,1 Mio. Euro resultiert hauptsächlich aus den in Abschnitt 2.4 dargestellten Produkten mit Kostenunterschreitungen.

Tabelle 2-1: Soll-Ist-Vergleich Leistungsergebnis des Produkthaushalts je Einzelplan

Einzelpläne	Mehr-/ Minderkosten	Mehr-/ Mindererlöse	Höhere / niedrige Produktabgeltung	Ist-Ergebnis	Soll-Ergebnis	Abw. Ergebnis
	in Mio. Euro	in Mio. Euro	In Mio. Euro	in Mio. Euro	in Mio. Euro	in Mio. Euro
	1	2	3	4=2+3-1+5	5	6=4-5
01 Landtag	-7,8	1,6	0,0	9,4	0,0	9,4
02 Ministerpräsident	-69,8	-16,8	12,3	65,2	0,0	65,2
03 HMdIS	19,3	157,7	47,5	185,9	-0,1	186,0
04 HKM	-225,9	131,7	0,0	357,6	0,0	357,6
05 HMdJ	-63,6	28,2	-26,3	65,5	0,0	65,5
06 HMdF	-88,2	30,0	11,0	116,2	-13,0	129,2
07 HMWEVW	1.534,3	1.702,4	-29,8	138,3	0,0	138,3
08 HMSI	452,1	9,3	-39,3	-482,0	0,0	-482,0
09 HMuKLV	-249,6	27,2	-0,5	276,3	0,0	276,3
10 Staatsgerichtshof	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1
11 Rechnungshof	-1,8	0,1	0,0	1,9	0,0	1,9
15 HMWK	-165,7	356,0	-420,0	72,5	-29,2	101,7
17 Allgemeine Finanzverwaltung	-332,0	54,8	91,4	499,8	21,6	478,2
18 Hochbau	-108,4	6,3	-74,9	39,8	0,0	39,8
Summe	692,9	2.488,7	-428,7	1.346,3	-20,8	1.367,1

2.7 Jahresergebnis des Produkthaushalts und Erläuterung wesentlicher Plan-Ist-Abweichungen

Im Jahresergebnis des Produkthaushalts werden alle Aufwendungen und Erträge eines gesamten Buchungskreises ohne Zuordnung zu den Produkten erfasst. An zwei Stellen unterscheiden sich Leistungsergebnis und Jahresergebnis des Produkthaushalts:

Das Jahresergebnis des Produkthaushalts erfasst die Ergebnisverwendung eines Buchungskreises entweder als Aufwand aus Gewinnabführung (-1.605,5 Mio. Euro) oder als Ertrag aus Verlustübernahme (293,7 Mio. Euro). Im Saldo werden -1.311,8 Mio. Euro Ergebnisverwendung ohne Zuordnung zu den Produkten erfasst und damit auch außerhalb des Leistungsergebnisses des Produkthaushalts.

Außerdem berücksichtigt das Jahresergebnis des Produkthaushalts auch Aufwendungen und Erträge der Haushalts-Bereiche ohne Produkte. Diese Bereiche erstellen nur Erfolgspläne. Die Ergebnisse der Rechnungslegung über

diese Erfolgspläne sind Teil des Jahresergebnisses des Produkthaushalts, während sie im Leistungsergebnis des Produkthaushalts mangels Leistungsplan fehlen. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um das Jahresergebnis des Finanzierungsbuchungskreises von -892,4 Mio. Euro. Er bildet Sachverhalte wie Steuererträge und Aufwendungen für Produktabgeltung ab, die der Haushaltsplan in Kapitel 17 01 ausweist.

Tabelle 2-2: Überleitung vom Leistungs- zum Jahresergebnis des Produkthaushalts 2022

	Ist 2022 Mio. Euro
Leistungsergebnis des Produkthaushalts	1.346,3
Gewinnabführungen an den Landeshaushalt	-1.311,8
Jahresergebnis Finanzierungsbuchungskreis (Kapitel 17 01)	-892,4
Sonstige nicht im Leistungsergebnis erfasste Ergebnisbeiträge	-53,0
Jahresergebnis Produkthaushalt	-910,9

Das Jahresergebnis des Produkthaushalts 2022 ist mit -910,9 Mio. Euro um 4.355,0 Mio. Euro besser als geplant. Der Vergleich der geplanten Aufwendungen und Erträge in Tabelle 2-3 mit den tatsächlichen Werten zeigt, welche bei der Haushaltsaufstellung getroffenen Annahmen sich erfüllten und welche nicht.

Tabelle 2-3: Vergleich Erfolgspläne und Jahresergebnis des Produkthaushalts 2022

Erträge/Aufwendungen	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Abw. Mio. Euro	Abw. in %
Summe Erträge	76.443,2	71.413,5	5.029,7	7,0
Summe Aufwendungen	73.877,7	73.289,7	588,0	0,8
Verwaltungsergebnis	2.565,5	-1.876,2	4.441,8	-237,3
Finanzergebnis	-2.151,7	-3.381,5	1.229,7	-36,4
Ergebnis der gewöhnlichen Verwaltungstätigkeit	413,8	-5.257,7	5.671,5	-107,9
Steuern	18,0	8,9	9,1	102,3
Erträge aus Verlustübernahme/ Aufwendungen aus Gewinnabführung	-1.311,8	-112,8	-1.199,0	1.074,9
Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag vor Rücklagenbildung	-916,1	-5.379,4	4.463,3	-82,9
Erträge/Aufwendungen aus der Auflösung/Zuführung von Rücklagen	5,2	113,5	-108,3	-95,1
Jahresergebnis des Produkthaushalts	-910,9	-5.265,9	4.355,0	-82,7

Die Summe der Erträge liegt um 5.029,7 Mio. Euro, die Summe der Aufwendungen um 588,0 Mio. Euro über dem Planwert. Hieraus ergibt sich ein um 4.441,8 Mio. Euro besseres Verwaltungsergebnis.

Den größten Anteil zur Verbesserung des Verwaltungsergebnisses tragen die höheren Steuererträge (+1.993,7 Mio. Euro) bei. Diese beruhen hauptsächlich auf gestiegenen Erträgen aus der Umsatzsteuer infolge der Inflation.

Zudem übersteigen die sonstigen Erträge ihren Planansatz um 970,0 Mio. Euro. Dies ist auf die Auflösung von sonstigen Rückstellungen – insbesondere für Steuererstattungen, Finanzausgleich und Finanzderivate – zurückzuführen.

Im Umfang von 922,6 Mio. Euro tragen geringere Personalaufwendungen zur Ergebnisverbesserung bei. Hintergrund sind hier im Wesentlichen geringere Zuführungen zu Pensionsrückstellungen (-550,6 Mio. Euro) und gegenüber dem Plan geringere Bezügezahlungen aufgrund nicht besetzter Stellen im Kulturbereich (-228,3 Mio. Euro). Die Minderaufwendungen für die Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen resultieren aus einer geänderten Kontierung von Auflösungen von Pensionsrückstellungen.

Das um 1.229,7 Mio. Euro bessere Finanzergebnis beruht maßgeblich auf Erträgen aus Produkt-Überschüssen, die an den Landeshaushalt abgeführt wurden (Ergebnisverwendung). Diese Erträge werden im Finanzierungsbuchungskreis als Erträge aus Beteiligungen im Finanzergebnis erfasst. Die korrespondierenden Aufwendungen (aus Gewinnabführung) werden in einer eigenen Position der Ergebnisrechnung ausgewiesen. Dort ist sichtbar, dass die Aufwendungen und somit auch die korrespondierenden Erträge um 1.199,0 Mio. Euro über dem Planwert liegen.

2.8 Überleitung von den Ergebnissen des Produkthaushalts zum Ergebnis des Gesamtabschlusses

Das Leistungsergebnis und Jahresergebnis des Produkthaushalts lassen sich wie folgt in das Jahresergebnis des Gesamtabschlusses überleiten:

Tabelle 2-4: Überleitung des Jahresergebnisses 2022

	Ist 2022 Mio. Euro
Leistungsergebnis des Produkthaushalts	1.346,3
Gewinnabführung an den Landeshaushalt	-1.311,8
Jahresergebnis Finanzierungsbuchungskreis (Kapitel 17 01)	-892,4
Sonstige nicht im Leistungsergebnis erfasste Ergebnisbeiträge	-53,0
Jahresergebnis Produkthaushalt	-910,9
Jahresergebnis Sondervermögen Pflegeausbildungsfonds (inkl. Nachbuchung)	-7,9
Konsolidierungsbedingte und sonstige Anpassungen	515,0
Jahresergebnis Gesamtabschluss	-403,8

Das Jahresergebnis des Sondervermögens Pflegeausbildungsfonds (-7,9 Mio. Euro) wird nur im Gesamtabschluss berücksichtigt. Für das Sondervermögen wird zwar ein Erfolgsplan erstellt, dieser wird dem Haushaltsplan aber lediglich nachrichtlich beigelegt. Deshalb fließen die Erträge und Aufwendungen und damit auch das Jahresergebnis nicht in das Jahresergebnis Produkthaushalt ein, obwohl das Sondervermögen von Landesbehörden in einem eigenen Buchungskreis verwaltet wird. Alle übrigen Sondervermögen des Landes (z. B. Versorgungsrücklage, Hessenkasse, Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen) gehen bisher in die Produktergebnisse und damit in das Leistungsergebnis des Produkthaushalts ein. Aus Sicht des Rechnungshofs hätte das Jahresergebnis des Sondervermögens Pflegeausbildungsfonds im Jahresergebnis des Produkthaushalts erfasst werden müssen.

Die Überleitung von den Ergebnissen des Produkthaushalts zum Ergebnis des Gesamtabschlusses beweist: Die unterschiedlichen Ergebnisse sind konsistent.

3 Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht 2022

Der Gesamtabschluss und der Gesamtlagebericht 2022 des Landes sind die doppelte Darstellung des Haushaltsgeschehens. Sie wurden uneingeschränkt testiert und festgestellt.

Das Anlagevermögen nahm im Haushaltsjahr 2022 insgesamt um 0,7 Mrd. Euro zu. Davon entfielen 0,4 Mrd. Euro auf die Zuführung zum Sondervermögen Versorgungsrücklage. Das Land erfüllte damit erneut die Zielsetzung, das Anlagevermögen zu erhalten.

Das Jahresergebnis 2022 betrug -0,4 Mrd. Euro (Vorjahr: -2,4 Mrd. Euro). Damit verbesserte sich das Jahresergebnis im dritten Jahr in Folge. Die Verbesserung war zum einen auf die gestiegenen Steuereinnahmen und zum anderen auf die gesunkenen Aufwendungen für Corona-Unterstützungsmaßnahmen zurückzuführen.

3.1 Prüfung und Feststellung

3.1.1 Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht 2022 erhalten uneingeschränktes Testat der Wirtschaftsprüfer

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PwC testierte den Gesamtabschluss und den Gesamtlagebericht des Landes 2022 mit Datum vom 5. Juli 2023 uneingeschränkt. Das Testat der Wirtschaftsprüfer ist als unabhängiges Prüfungsurteil über die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung Voraussetzung für die Feststellung durch den Rechnungshof.

Das uneingeschränkte Testat bescheinigt, dass die Prüfung zu keinen Einwendungen gegen die Ordnungsmäßigkeit des Gesamtabschlusses und des Gesamtlageberichts geführt hat. Dazu beurteilen die Wirtschaftsprüfer die Risiken wesentlicher falscher Darstellungen im Gesamtabschluss und im Gesamtlagebericht, gewinnen ein Verständnis des rechnungslegungsbezogenen internen Kontrollsystems, beurteilen die Angemessenheit der angewandten Bewertungsmethoden und Bilanzierungsgrundsätze einschließlich der in Anhang und Lagebericht erläuterten Sachverhalte.

3.1.2 Umbuchungen aufgrund der Abschlussprüfung 2022

Bei den Abschlussprüfungen werden identifizierte Buchungsfehler vom Abschlusssteller korrigiert, damit die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung von den Wirtschaftsprüfern testiert werden kann. Im Rahmen der Abschlussprüfungen 2022 wurden beispielsweise Rückstellungen im Zusammenhang mit Leistungen nach dem Landesaufnahmegesetz aufgrund des Ukrainekriegs in Höhe von insgesamt 135 Mio. Euro nachgebucht. Des Weiteren war den Rückstellungen für Ausgleichszuweisungen des Sondervermögens Pflegeausbildungsfonds ein Betrag von rund 51 Mio. Euro zur Deckung des Finanzierungsbedarfs zuzuführen. Für Nachforderungen des zuständigen Zollamts auf eingeführte Corona-Schutz-ausrüstung war eine Rückstellung für etwaig fällige Einfuhrabgaben in Höhe von 6,7 Mio. Euro einzubuchen, weil die erforderlichen Verwendungsnachweise für eine Befreiung von den Abgaben in bestimmten Fällen nicht vorgelegt werden konnten.

3.1.3 Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht 2022 vom Rechnungshof festgestellt

3.1.3.1 Anwendung der Neuregelungen des § 81 Absatz 2 LHO

Nach der novellierten LHO stellt der Rechnungshof die Konzernrechnung des Landes sowie die Jahresabschlüsse der obersten Landesbehörden fest. Die Konzernrechnung des Landes ist entsprechend den Übergangsregelungen für das Jahr 2022 gleichbedeutend mit dem Gesamtabschluss und dem Gesamtlagebericht des Landes. Der Rechnungshof stellte den Gesamtabschluss und den Gesamtlagebericht 2022 – und damit die Konzernrechnung – zum 7. Juli 2023 fest.

Oberste Landesbehörden ohne Buchungskreise für nachgeordnete Behörden (Landtag, Staatsgerichtshof und Rechnungshof) erstellen einen Einzelabschluss. Oberste Landesbehörden mit Buchungskreisen für nachgeordnete Behörden erstellen einen Teilkonzernabschluss, der diese Buchungskreise einbezieht. Der Rechnungshof hat die Jahresabschlüsse 2022 des Landtags, der Staatskanzlei und aller Ministerien sowie des Staatsgerichtshofs zum 16. Juni 2023 festgestellt. Der Jahresabschluss 2022 des Rechnungshofs wurde vom Landtag zum 10. Mai 2023 festgestellt.

3.1.3.2 Prüfung des Rechnungshofs

Der Rechnungshof begleitet alle von ihm beauftragten Abschlussprüfungen. Bei den Prüfungen der Jahresabschlüsse der obersten Landesbehörden steht die ordnungsgemäße bilanzielle Abbildung buchungspflichtiger Sachverhalte in seinem Fokus, die er mit den Abschlusserstellern und den Wirtschaftsprüfern erörtert. Bei der Prüfung des Gesamtabschlusses des Landes achtet der Rechnungshof insbesondere auf aussagekräftige Erläuterungen in Anhang und Lagebericht.

Im Laufe der Abschlussprüfungen 2022 wurden beispielsweise auf Initiative des Wissenschaftsministeriums Regelungen zur ordnungsmäßigen Inventarisierung bestimmter Kunst- und Sammlungsgegenständen getroffen. Die Regelungen wurden im Zuge des laufenden Inventurprojekts erforderlich, um die bestehende Regelungslücke zu schließen und den Inventurverantwortlichen Sicherheit zu geben, dass die vorgesehene Erfassung zulässig ist. Zugleich wurden damit den Inventurteams praktikable Vorgaben zur körperlichen Bestandsaufnahme an die Hand gegeben.

Schließlich befasst sich der Rechnungshof mit den Prüfungsberichten der Wirtschaftsprüfer und lässt sich außerdem über Verbesserungsmöglichkeiten bei den Rechnungslegungsprozessen berichten, die während den Prüfungen aufgefallen sind, aber keinen Einfluss auf das Testat hatten (z. B. IT-Sicherheit). Der Rechnungshof greift diese Sachverhalte gegebenenfalls auf und gibt eigene Empfehlungen zur Verbesserung der Rechnungslegungsprozesse.

3.2 Entwicklung des Vermögens und der Schulden im Gesamtabschluss 2022

3.2.1 Minderung der Bilanzsumme

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

Tabelle 3-1: Kurzdarstellung der Vermögensrechnung

Aktiva			Passiva		
	31.12.2021 Mio. Euro	31.12.2022 Mio. Euro		31.12.2021 Mio. Euro	31.12.2022 Mio. Euro
Anlagevermögen	30.534	31.204	Eigenkapital	0	0
Umlaufvermögen	19.866	17.562	Sonderposten für Investitionen	776	804
Aktive Rechnungsabgrenzung	500	517	Rückstellungen	111.344	113.504
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	128.854	129.258	Verbindlichkeiten	67.455	64.085
			Passive Rechnungsabgrenzung	179	149
Summe Aktiva	179.753	178.541	Summe Passiva	179.753	178.541

Im Haushaltsjahr 2022 sank die Bilanzsumme erstmalig, weil sowohl das Umlaufvermögen auf der Aktivseite als auch die Verbindlichkeiten auf der Passivseite stärker abgenommen haben als die jeweils gegenläufigen Entwicklungen der anderen Aktiva und Passiva. Die Abnahme des Umlaufvermögens wurde im Wesentlichen dadurch verursacht, dass das Land im Rahmen des Collateral Management deutlich weniger Barsicherheiten bei den Banken hinterlegen musste als im Vorjahr (vgl. unten Abschnitt 3.2.3.2). Die Abnahme der Verbindlichkeiten resultierte vor allem aus der Bestandsminderung der Anleihen und Obligationen (vgl. unten Abschnitt 3.2.4.2).

3.2.2 Zunahme des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags

Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag ist eine Saldogröße. Er bezeichnet den Betrag, um den die Passiva das Aktivvermögen (Anlage- und Umlaufvermögen sowie aktive Rechnungsabgrenzung) übersteigen. Im Vergleich zum Vorjahr stieg der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag um 404 Mio. Euro, weil das Aktivvermögen stärker gesunken ist als die Passiva.

3.2.3 Vermögen des Landes nimmt insgesamt ab

3.2.3.1 Zunahme des Anlagevermögens

Das Anlagevermögen nahm im Haushaltsjahr 2022 insgesamt um 670 Mio. Euro zu. Das Land erfüllte damit erneut die Zielsetzung, das Anlagevermögen zu erhalten.

Der größte Anteil des Anstiegs findet sich bei den Finanzanlagen und war vor allem auf die Einzahlungen in die Versorgungsrücklage zurückzuführen (+399 Mio. Euro). Die Versorgungsrücklage betrug zum Stichtag 5.065 Mio. Euro und deckte damit 5,9 Prozent (Vorjahr: 5,6 Prozent) der Pensionsverpflichtungen. Eine weitere Steigerung der Finanzanlagen um 82 Mio. Euro ergab sich aus der Entwicklung der Beteiligungen des Landes, hier insbesondere an der Fraport und der Messe Frankfurt. Bei der Fraport resultiert der Anstieg des Beteiligungsbuchwerts aus der verbesserten Ertragslage, bei der Messe Frankfurt aus einer Kapitalerhöhung. Schließlich stiegen auch die Ausleihungen aus verschiedenen Programmen im Bereich der Wohnraum-, Wohnungs- und Städtebauförderung (+65 Mio. Euro).

Die Sachanlagen stiegen mit insgesamt 64 Mio. Euro ebenfalls. Der Anstieg war im Wesentlichen auf die Baumaßnahmen bei den Hochschulen zurückzuführen (+157 Mio. Euro). Bei den Landesstraßen und dem Staatswald führten hingegen Abschreibungen erneut zu Vermögensminderungen. Beispielsweise wurde der Staatswald aufgrund neu entstandener Schadensflächen um weitere 50 Mio. Euro abgeschrieben.

3.2.3.2 Abnahme des Umlaufvermögens

Im Haushaltsjahr 2022 nahm das Umlaufvermögen insgesamt um 2.304 Mio. Euro ab; vor allem deshalb, weil das Land bei den Banken deutlich weniger Barsicherheiten zur Absicherung des Ausfallrisikos hinterlegen musste. Zum Stichtag wurden Barsicherheiten in Höhe von 1.982 Mio. Euro (Vorjahr: 4.360 Mio. Euro) hinterlegt. Ursache für die um 2.378 Mio. Euro geringeren Hinterlegungen waren im Wesentlichen die weniger negativen Barwerte der Derivate.

Neben dem Rückgang der Hinterlegungen sanken auch die Forderungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (-62 Mio. Euro). Gegenläufig wirkte die Zunahme der Forderungen aus Zuweisungen und Zuschüssen (+179 Mio. Euro) und Forderungen aus Lieferungen und Leistungen (+73 Mio. Euro).

3.2.4 Abnahme der Schulden

3.2.4.1 Zunahme der Rückstellungen

Die Rückstellungen stiegen im Vergleich zum Vorjahr um insgesamt 2.160 Mio. Euro. Die größten Anstiege gab es bei den Pensionen (+2.073 Mio. Euro), und den Beihilfen (+499 Mio. Euro). Den größten Rückgang gab es bei den drohenden Verlusten aus den Derivaten (-465 Mio. Euro). Ursache hierfür waren die im Haushaltsjahr weniger negativen Barwerte der Derivate. Die Marktwerte der Derivate werden im Anhang dargestellt. Sie beliefen sich zum Stichtag auf insgesamt -1.985 Mio. Euro (Vorjahr: -7.429 Mio. Euro) und entwickelten sich damit im Berichtsjahr positiv.

3.2.4.2 Abnahme der Verbindlichkeiten

Das Haushaltsjahr 2022 war geprägt von der Abnahme der Verbindlichkeiten um insgesamt 3.370 Mio. Euro. Der Betrag war größer als die gesamten Zunahmen der Rückstellungen. Allein die Bestände der Anleihen und Obligationen reduzierten sich um 3.325 Mio. Euro, vor allem deshalb, weil Landesschatzanweisungen getilgt wurden. Zudem sanken die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten (-774 Mio. Euro). Dem standen mit der Zunahme der Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen (+516 Mio. Euro) aufgrund des gestiegenen Fördervolumens (insbesondere bei der sozialen Wohnraumförderung) und der Zunahme bei den Verbindlichkeiten aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (+395 Mio. Euro) die zwei größten Zunahmen gegenüber.

3.3 Entwicklung der Erträge und Aufwendungen im Gesamtabschluss 2022

3.3.1 Geringeres negatives Jahresergebnis im dritten Jahr in Folge

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

Tabelle 3-2: Kurzdarstellung der Ergebnisrechnung

	31.12.2021 Mio. Euro	31.12.2022 Mio. Euro
Steuern und steuerähnliche Erträge	25.746,2	27.964,6
Ergebnis aus Finanzausgleich	-6.629,0	-6.628,5
Steuerergebnis nach Finanzausgleich	19.117,2	21.336,2
Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen	8.175,9	7.410,8
Aufwendungen aus Zuweisungen und Zuschüssen	-12.891,7	-11.855,5
Transferergebnis	-4.715,8	-4.444,7
Übrige Erträge	4.761,6	4.967,7
Personalaufwand	-12.659,1	-13.483,7
Abschreibungen	-772,8	-789,5
Übrige Aufwendungen	-4.485,9	-4.400,0
Übriges Verwaltungsergebnis	-13.156,2	-13.705,5
Verwaltungsergebnis	-1.245,2	3.186,0
Finanzergebnis	-3.592,5	-3.571,8
Ergebnis der gewöhnlichen Verwaltungstätigkeit	-2.347,4	-385,8
Steuern	-15,9	-18,0
Jahresergebnis	-2.363,3	-403,8

Das Jahresergebnis verbesserte sich im Haushaltsjahr 2022 um 1.960 Mio. Euro auf -403,8 Mio. Euro. Die Verbesserung beruhte im Wesentlichen auf gestiegenen Steuererträgen und gesunkenen Aufwendungen für Corona-Unterstützungsmaßnahmen. Das negative Jahresergebnis verbesserte sich im dritten Jahr in Folge bei jeweils steigenden Steuererträgen.

3.3.2 Entwicklung wesentlicher Erträge und Aufwendungen

3.3.2.1 Steuererträge auf dem Höchststand

Der Rückgang des negativen Jahresergebnisses gegenüber dem Vorjahr resultierte im Wesentlichen aus den gestiegenen Steuererträgen (+2.218 Mio. Euro). Hierbei stiegen insbesondere die Erträge aus der Umsatzsteuer (+849 Mio. Euro), der Einfuhrumsatzsteuer (+806 Mio. Euro) und der veranlagten Einkommensteuer (+465 Mio. Euro).

Die Haushaltsjahre 2012 bis 2022 zeigten bei den Steuererträgen einen Aufwärtstrend: Insgesamt stiegen die Steuererträge um 10,1 Mrd. Euro, brachen im Jahr 2020 einmalig aufgrund der Corona-Pandemie ein und befanden sich im Jahr 2022 mit 27,9 Mrd. Euro auf dem Höchststand.

3.3.2.2 Ergebnisentlastung aus der Entwicklung der Corona-Pandemie

Das Abflachen der Corona-Pandemie führte zu geringeren Aufwendungen aufgrund von Corona-Unterstützungsmaßnahmen und damit zu einer Entlastung des Jahresergebnisses.

Sowohl die Erträge als auch die Aufwendungen aus Zuweisungen und Zuschüssen sanken. Die Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie sanken von 3.423 Mio. Euro auf 1.805 Mio. Euro. Dies ist im Wesentlichen auf die Zuweisungen des Bundes für Überbrückungshilfen zurückzuführen. Die erhaltenen Zuweisungen und Zuschüsse werden aufwandswirksam weitergereicht. Demnach reduzierten sich auch die Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüssen. Die coronabedingten Mehraufwendungen sanken auf 48 Mio. Euro (Vorjahr: 1.060 Mio. Euro).

Die Aufwendungen aus Finanzausgleichsbeziehungen enthielten ebenfalls Aufwendungen für Corona-Unterstützungsmaßnahmen. Diese sanken auf 358 Mio. Euro (437 Mio. Euro).

3.3.2.3 Gestiegener Personalaufwand

Im Haushaltsjahr 2022 betrug der Personalaufwand 13,4 Mrd. Euro und stieg somit um 825 Mio. Euro an. Der Anstieg war im Wesentlichen auf Anpassung der Besoldung und der Versorgungsbezüge um 2,2 Prozent (Vorjahr: 1,4 Prozent) zurückzuführen. Die stärkere Erhöhung der Besoldung und der Versorgungsbezüge im Vergleich zum Vorjahr führte zu einem erhöhenden Effekt von 672 Mio. Euro.

Im Haushaltsjahr minderte sich der Versorgungszuschlag zur Personalkostentabelle von 53 auf 48 Prozent. Dies führte zu einer geringeren Zuführung bei den Rückstellungen für Lebensarbeitszeitkonten und damit zu einer Senkung der Aufwendungen für Bezüge um 94 Mio. Euro.

**Teil II –
Bemerkungen zu den
Einzelplänen**

Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen

Einzelplan 03: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

4 **Kriegsgräber – Würdevolles Gedenken erschwert!**

Kapitel 03 01

Deutschland gedenkt der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft in besonderer Weise. Daher bleiben die Kriegsgräber dauerhaft bestehen. Der Bundesgesetzgeber hat dies als ständige Aufgabe im Gesetz über die Erhaltung dieser Gräber festgelegt.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend passte die Gräberpauschale für die Pflege und Instandhaltung der Gräber im Zeitraum 2006 bis 2016 nicht an die Teuerungsrate an. Alleine den hessischen Friedhofsträgern entgingen damit im genannten Zeitraum ca. 2 Mio. Euro.

Das Innenministerium sollte mit den zuständigen Ministerien der anderen Länder auf eine regelmäßige Anpassung der Gräberpauschale beim Bundesministerium hinwirken.

Die Grabstätten der in Augenschein genommenen Friedhöfe zeigten oftmals Pflegemängel und Instandsetzungsbedarf.

4.1 Ausgangslage

Deutschland gedenkt der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft in besonderer Weise. Für zukünftige Generationen soll die Erinnerung daran wachgehalten werden, welche schrecklichen Folgen Krieg und Gewaltherrschaft haben. Dazu gehört die besondere Aufmerksamkeit für die Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft, die in Deutschland liegen. Der Bundesgesetzgeber hat dies als ständige Aufgabe in seinem Gesetz über die Erhaltung dieser Gräber (Gräbergesetz) normiert. Er legte fest, dass diese Gräber dauerhaft bestehen bleiben (Ruherecht).

Der Rechnungshof hat die Umsetzung des Gräbergesetzes in Hessen geprüft. Geprüfte Stelle war das Innenministerium. Örtliche Erhebungen betrafen die Regierungspräsidien.

4.2 Prüfungsergebnisse

4.2.1 Gräberpauschale

Hessische Friedhofsträger, wie kommunale Körperschaften oder der Landeswohlfahrtsverband, erhielten im Zeitraum von 2006 bis 2016 jährlich ca. 1,3 Mio. Euro als sogenannte Gräberpauschale zur Pflege und Instandhaltung der Kriegsgräber. Diese Mittel reichte das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend an das Innenministerium aus, welches sie in eigener Verantwortung an die hessischen Friedhofsträger auszahlte. Diese pflegten landesweit ca. 56.500 Gräber sowie ca. 17.500 m² Sammelgrabflächen und hielten diese instand. Eine Anpassung der Gräberpauschale hatte das Bundesministerium vor dem Zeitraum von 2006 bis 2016 zuletzt in 2004 vorgenommen, nachdem sie zuvor 1993 erhöht worden war. Ein Beschluss des Bundesrats aus 2007 forderte hingegen, die Gräberpauschale inflationsbedingt regelmäßig anzupassen, nachdem sie in der Vergangenheit über lange Zeiträume stagnierte. Das Bundesministerium setzte diesen Beschluss jedoch nicht um und nahm im Zeitraum von 2006 bis 2016 keine Anpassungen vor. Eine solche erfolgte erst wieder in 2017. Im Ergebnis mussten die hessischen Friedhofsträger von 2006 bis 2016 auf insgesamt ca. 2 Mio. Euro für Grabpflege und Instandhaltung aufgrund nicht vorgenommener Anpassungen verzichten.

Inflationsbedingt stiegen die Kosten für Gartenpflegearbeiten. Aufgrund zunehmenden Alters wiesen die Kriegsgräber einen zunehmenden Instandsetzungsbedarf auf. Die Folgen unzureichender Gräberpauschalen sind mangelhafte Pflege und Instandhaltung.

Das Innenministerium sollte nach Auffassung des Rechnungshofs mit den zuständigen Ministerien der anderen Länder darauf hinwirken, dass das Bundesministerium die Gräberpauschale regelmäßig an die Inflationsrate anpasst.

4.2.2 Zustand der Gräber und Sammelgrabflächen

Vielfach waren Inschriften von Grabplatten nicht mehr oder nicht mehr vollständig lesbar. Gründe waren Moos- und Flechtenbewuchs. Teilweise waren die Inschriften verwittert. Steinkreuze waren oft lose und Grabplatten nicht mehr in den Fundamenten befestigt.

Abbildung 4-1: verunreinigte Grabplatte



Abbildung 4-2: lose Grabplatte



Abbildung 4-3: verwitterte Grabplatte/
Inscript unlesbar



Abbildung 4-4: Moos- und Flechtenbewuchs



Abbildung 4-5: verwitterte Grabplatte/
Inscript unlesbar



Abbildung 4-6: zerbrochene Steinkreuze



Sammelgrabflächen und Einzelgräber waren vielfach in einem instandsetzungsbedürftigen Zustand. Dies gilt insbesondere für Inschriften von Grabsteinen. Ist ein Name nicht mehr lesbar, wird das Andenken an den Verstorbenen erschwert, zumal der Liegeort der betroffenen Person eventuell nicht mehr aufgefunden werden kann. Das Innenministerium und die Regierungspräsidien sollten die Friedhofsträger deshalb auf die festgestellten Sachverhalte zum Instandsetzungsbedarf hinweisen.

4.2.3 Ausführung des Gräbergesetzes

Die Ausführung des Gräbergesetzes war bei den Regierungspräsidien nur eine von mehreren Aufgaben der zuständigen Beamten. Der Rechnungshof empfiehlt, diese Aufgabe im Sinne einer effizienten Organisation bei einem Regierungspräsidium zu konzentrieren und damit dessen landesweite Zuständigkeit für die Ausführung des Gräbergesetzes herzustellen. Dazu gehört auch die Verantwortung für die Mittelbewirtschaftung einschließlich der Instandsetzungsrücklage, die bislang durch das Innenministerium verwaltet wird.

4.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium erklärte, dass sich die Verteilung der Aufgaben nach dem Gräbergesetz auf die drei Regierungspräsidien entsprechend des jeweiligen Zuständigkeitsbereichs in der Vergangenheit uneingeschränkt bewährt habe. Zum einen biete die Ortsnähe die Möglichkeit, Gräber und Anlagen zu besuchen und zum anderen könne durch die bei den jeweiligen Regierungspräsidien angesiedelte Kommunalaufsicht, wenn nötig, zusätzlich auf die Kommunen eingewirkt werden.

Das Innenministerium teilte mit, es habe die Prüfungsmittelung an die Regierungspräsidien, insbesondere wegen der Feststellungen zum Pflegezustand der besuchten Gräberanlagen, weitergeleitet und gebeten, die Empfehlungen umzusetzen, den Pflegezustand der Gräberanlagen regelmäßig zu überprüfen und die Kommunen, sofern notwendig, auf die vom Innenministerium bewirtschaftete Instandsetzungsreserve hinzuweisen.

4.4 Schlussbemerkung

Das Innenministerium hat sich nicht zu der Empfehlung geäußert, mit den zuständigen Ministerien der anderen Länder darauf hinzuwirken, dass das Bundesministerium die Gräberpauschale regelmäßig an die Inflationsrate anpasst. Der Rechnungshof erachtet jedoch weiterhin die regelmäßige Anpassung der Gräberpauschale als wesentliche Voraussetzung für die angemessene Pflege der Grabstätten.

Die Argumentation des Innenministeriums für eine Beibehaltung der jetzigen Verteilung der Aufgaben auf drei Regierungspräsidien überzeugt den Rechnungshof nicht. Die Zentralisierung bei einem Regierungspräsidium eröffnet weiterhin die Möglichkeit, Gräber und Anlagen zu besuchen oder ggf. die Kommunalaufsicht auf Mängel hinzuweisen. Der Rechnungshof hält daher an seiner Empfehlung fest, die Aufgaben nach dem Gräbergesetz bei einem Regierungspräsidium zu konzentrieren.

Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen des Innenministeriums zum Pflegezustand der Gräber zur Kenntnis und begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen.

5 Pandemieartikel für die Polizei – Lagerhalle ungeeignet

Kapitel 03 81

Das Finanzministerium mietete im Jahr 2007 für einen Zeitraum von 25 Jahren eine Halle für das Polizeipräsidium Osthessen. Die angemietete Fläche war doppelt so groß wie die tatsächlich benötigte Fläche.

Im Jahr 2009 richtete das Land in dieser Halle das Zentrallager der Hessischen Polizei zur Lagerung von Pandemieartikeln ein. Eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führten weder das Finanz- noch das Innenministerium durch.

Die Lagerhalle erfüllte nicht die baulichen Anforderungen, die an den Betrieb eines Zentrallagers zwingend zu stellen sind. Zudem entsprach das Zentrallager nicht den Anforderungen der Technischen Regeln für Gefahrstoffe. Diese mussten deshalb kostenpflichtig ausgelagert werden.

5.1 Ausgangslage

Das Prüfungsamt des Rechnungshofs hatte das Zentrallager von März 2020 bis Januar 2022 geprüft. Die örtlichen Erhebungen fanden beim Hessischen Polizeipräsidium für Technik (HPT), dem Polizeipräsidium Osthessen (PP Osthessen) sowie beim Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen (LBIH), Niederlassung Fulda, statt. Im weiteren Verlauf der Prüfung beteiligte der Rechnungshof das Innen- und das Finanzministerium.

5.2 Prüfungsergebnisse

5.2.1 Was machen wir mit einer viel zu großen Lagerhalle?

Das Finanzministerium mietete im Jahr 2007 für 25 Jahre eine Lagerhalle zur Unterbringung von Polizeifahrzeugen und Personal für das PP Osthessen an. Dafür wurde mit 1.260 m² das Doppelte der benötigten Fläche angemietet. Dies begründete das Finanzministerium mit Sicherheitsbedenken im Falle weiterer Mieter. Ferner würde die Bewegungsfreiheit der Polizeifahrzeuge bei weiteren Mietern eingeschränkt.

Formal federführendes Ressort für die Anmietung war das Finanzministerium. Die materielle Fachzuständigkeit lag beim Innenministerium. Es wäre damit Aufgabe der Ministerien gewesen, sich miteinander abzustimmen. Dies war jedoch unterblieben. Statt für einen angemeldeten Raumbedarf ein geeignetes Objekt zu finden, musste deshalb für die angemietete Halle erst ein Bedarf gesucht werden.

Nachfolgend gab das Innenministerium dem Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung (heute HPT) und dem PP Osthessen im Jahr 2008 die Entscheidung zur Einrichtung eines Zentrallagers am Standort Fulda in der angemieteten Halle bekannt. Zweck war die Bevorratung von Hygiene- und Infektionsvorsorgeartikeln (Pandemieartikeln) für die hessische Polizei. HPT und PP Osthessen betrieben ab dem Jahr 2009 das Zentrallager gemeinsam.

Das Innenministerium hat hierfür lediglich eine „Nutzwertanalyse“ angestellt. Die LHO schreibt jedoch vor, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen sind. Hiergegen verstieß das Innenministerium.

[5.2.2 Halle zur Lagerung von Pandemieartikeln ungeeignet](#)

Die Anfahrt zur Halle war für größere Sattelzüge aufgrund baulicher Gegebenheiten nicht oder nur erschwert möglich.

Abbildung 5-1: Anfahrt zur Lagerhalle



Entladungen mussten in diesen Fällen vor dem Gelände stattfinden. Für die Wareneingangsprüfung und die Vorbereitung zur Einlagerung gab es im Zentrallager für größere Liefermengen keinen ausreichend bemessenen und räumlich umschlossenen Platz, sog. Wareneingangspufferplatz.

Abbildung 5-2: Wareneingangsprüfung vor der Halle



Die Qualitätssicherung konnte deshalb bei größeren Liefermengen nicht unmittelbar auf die Wareneingangsprüfung folgen. Ein vorhandener Elektro-Mitgeh-Hub-Gabelstapler konnte aufgrund der Enge des Blocklagers nicht durchgängig im Zentrallager eingesetzt werden. Dies hatte zur Folge, dass in diesen Bereichen die Ware aufwendig von Hand verräumt werden musste.

Abbildung 5-3: Enger Türdurchlass/Elektro-Mitgeh-Hub-Gabelstapler



Unabhängig davon bestanden gravierende arbeits- und brandschutzrechtliche Mängel. So wurden Gefahrstoffe in nicht geeigneter Weise gelagert, beispielsweise in unmittelbarer Nähe zu Kraftfahrzeugen oder ohne Auslaufschutz. Die Lüftung in der Halle war nicht oder nur unzureichend gewährleistet. Insgesamt erfüllte die Halle nicht die Anforderungen der einschlägigen Technischen Regeln für Gefahrstoffe (TRGS 510).

Zum 1. Januar 2022 erfolgte die Auslagerung von Desinfektionsmitteln zu einer Spedition nach Frankfurt am Main. Während der vierjährigen Vertragslaufzeit erwartet das PP Osthessen dafür Kosten in Höhe von insgesamt rund 76.500 Euro, die von ihm zu tragen sind.

Vorausgesetzt, dass die Halle einer anderen Nutzung zugeführt werden kann und das finanzielle Risiko infolge eines Leerstands nicht steigt, empfiehlt der Rechnungshof, nach Auswertung der jüngsten Pandemieerfahrung ein Konzept für die Nutzung eines Zentrallagers zu erstellen und gegebenenfalls eine geeignete Halle zeitnah herzurichten, anzumieten oder zu erwerben.

5.2.3 Aufgabenteilung zwischen HPT und PP Osthessen ineffizient

Die Aufgabenteilung zwischen dem HPT und dem PP Osthessen hatte zusätzliche Prozessschritte und Fehleranfälligkeiten zur Folge. Die manuelle Zählung von Ware vor Ort in Fulda, die Übermittlung der Daten an das HPT per E-Mail, die manuelle Eingabe von Daten in das Lagerhaltungsprogramm ISI-POL beim HPT und deren manuelle Übertragung in SAP verursachten Fehler in der Bestandserfassung. Überdies waren die einzelnen Prozessschritte personal- und zeitintensiv. Die Fehler innerhalb der Prozesskette zogen personal- und zeitaufwendige Zwischeninventuren nach sich. Der bisherige gemeinsame Betrieb des Zentrallagers durch das HPT und das PP Osthessen war damit ineffizient. Der Rechnungshof regt an, den Betrieb des Zentrallagers stärker zu automatisieren und nur einer Stelle zu übertragen.

5.3 Stellungnahme der Ministerien

Zur Anmietung der Halle erläuterten Innen- und Finanzministerium ergänzend, dass sich mit der Anmietung der mehr als doppelten Fläche die Miete nicht einmal auf das Eineinhalbfache gesteigert habe, Abtrennungskosten seien entfallen und ein deutlich höherer Nutzwert eingetreten. Vor diesem Hintergrund sei die Anmietung der gesamten Halle als deutlich wirtschaftlicher eingeschätzt worden.

Hinsichtlich der Abstimmung zwischen den Ministerien erfolge heute eine zeitgerechte Abstimmung zu Projekten der Anmietung oder baulichen Umsetzung polizeilicher Bedarfe im regelmäßigen Austausch unter Beteiligung des Geschäftsbereichs Standortmanagement in der LBIH-Zentrale.

Das Innenministerium teilte mit, dass die 2009 von ihm durchgeführte Nutzwertanalyse einen Teil einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung darstelle und diese zum damaligen Zeitpunkt als Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gewertet worden sei. Dies sei nach heutigem Verständnis zwar nicht ausreichend, doch habe sich das Innenministerium mit der Frage der Wirtschaftlichkeit zum Zeitpunkt der Entscheidung auseinandergesetzt. Eine Bewertung zurückliegender Entscheidungen mit heutigem Wissen und ggf. nach geänderten Kriterien könne immer zu einem anderen Ergebnis führen und sei somit nicht praktikabel. Nach Auffassung des Innenministeriums sei damit im Jahr 2009 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in Teilen vorgenommen worden. Es wies daher die Kritik des

Rechnungshofs zurück, wonach ein Verstoß gegen § 7 Abs. 2 Satz 1 LHO vorliege.

Das Innenministerium legte dar, dass die durch den Rechnungshof festgestellte Nichteignung der Halle unter dem Aspekt der nicht möglichen Zufahrt von größeren Sattelzügen zwar richtig sei. Die Belieferung durch solche Sattelzüge sei aber nur ausnahmsweise aufgrund der zum Prüfungszeitpunkt gegebenen pandemischen Lage erfolgt. Die weiteren aufgeführten „Faktoren der Nichteignung“ würden zur Kenntnis genommen. Das Innenministerium prüfe eine Anpassung der baulichen und technischen Voraussetzungen zur Optimierung der Lagerstätte. Eine zukünftige Einlagerung von Gefahrstoffen wie Desinfektionsmitteln im Zentrallager in Fulda werde aufgrund der hohen technischen und organisatorischen Hürden weiterhin ausgeschlossen. Hierzu werde ergänzend geprüft, ob eine Reduzierung der Gefahrstoffe oder Substitution der Desinfektionsmittel durch Artikel ohne gefahrstoffrechtliche Kennzeichnung erfolgen könne. Überdies untersuche das Innenministerium in Zusammenarbeit mit dem Katastrophenschutz Hessen eine vollständige Verlagerung des Zentrallagers.

Ferner bekundete das Innenministerium, dass der Betrieb des Zentrallagers bereits im Jahr 2022 evaluiert und fortgeschrieben worden sei. Ab dem 1. Januar 2023 sei die alleinige Zuständigkeit für die Verwaltung des Zentrallagers dem PP Osthessen übertragen worden. Das HPT werde ab diesem Zeitpunkt nur noch für die Haushaltsmittel und die Beschaffung der Pandemieware verantwortlich sein. Somit sei hier bereits Abhilfe geschaffen worden.

5.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt das Bemühen der Polizei, Hygiene- und Infektionsschutz in ausreichendem Umfang zur Verfügung zu stellen. Die Corona-Pandemie bestätigte die Richtigkeit dieser Herangehensweise. Die Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit haben gezeigt, dass es unzutreffend wäre, davon auszugehen, den Bedarf erst bei Auftreten einer pandemischen Lage am freien Markt decken zu können.

Der Rechnungshof weist daraufhin, dass bereits im Jahr 2009 – hierauf stellt das Innenministerium ab – für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 Abs. 2 LHO durchzuführen waren. Er bleibt deshalb bei seiner Auffassung, dass die seinerzeit durchgeführte

„Nutzwertanalyse“ auch den damals geltenden rechtlichen Anforderungen nicht genügte. Der Rechnungshof erwartet, dass künftig die gebotenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angestellt werden.

Auch unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Innenministeriums hält der Rechnungshof daran fest, dass die Halle für die ihr zukommende Nutzung ungeeignet ist.

Der Rechnungshof begrüßt, dass dem PP Osthessen angabegemäß zum 1. Januar 2023 die alleinige Zuständigkeit für die Verwaltung des Zentrallagers übertragen wurde.

Es bleibt eine Daueraufgabe der Verwaltung, auch künftig für die Einsatzkräfte der Polizei Vorsorge zu treffen und Hygiene- und Infektionsschutzartikel vorzuhalten.

6 Asservatenverwaltung der Polizei im Umbruch

Kapitel 03 81

Die Asservatenverwaltung der Polizei war bis Dezember 2021 nicht digitalisiert. Sie hatte jedoch damit begonnen, ein digitales Asservatenmanagementsystem zu etablieren. Der Rechnungshof begrüßt dies.

Inventuren und Kontrollen von Asservaten fanden nicht immer in den vorgegebenen Zeitspannen statt. Der Rechnungshof fordert, dem abzuhelpfen.

Asservatenverwalter/-innen sollten hinsichtlich der Wichtigkeit eines vollständigen und unversehrten Asservatenbestandes sensibilisiert werden. Der Verlust von Asservaten ist zu vermeiden.

6.1 Ausgangslage

Asservate sind bewegliche Sachen, die die Polizei in Verwahrung genommen oder auf andere Weise sichergestellt hat. Rechtliche Vorgaben finden sich in der „Asservatenordnung für die hessische Polizei“. Durch die Sicherstellung entsteht ein öffentlich-rechtliches Verwahrungsverhältnis. Daraus folgt die Verpflichtung, Asservate mit der gebotenen Sorgfalt zu behandeln und gegen Verlust, Verderb, Wertminderung oder Beschädigung zu schützen.

Der Rechnungshof hat die Asservatenverwaltung der Polizei für die Jahre 2019 bis 2021 geprüft. Geprüfte Stelle war das Innenministerium, Abteilung Landespolizeipräsidentium. Örtliche Erhebungen betrafen die Polizeipräsidentien Westhessen, Südosthessen und Frankfurt am Main sowie das Landeskriminalamt und das Polizeipräsidentium für Technik.

6.2 Prüfungsergebnisse

6.2.1 Digitalisierung überfällig

Die Asservatenverwaltung der Polizei war bis Dezember 2021 nicht digitalisiert. Die Asservierungen wurden grundsätzlich anhand der sogenannten Sicherstellungsnachweise dokumentiert. Diese wurden in Papierform in einem Ordner abgeheftet. Zudem diente das papiergebundene Asservatenbuch, welches seit Juli 2021 verpflichtend zu führen war, der Dokumentation. Durch dieses sollte

die Revisionssicherheit gewährleistet werden, die durch zuvor teilweise geführte Excel-Listen nicht gegeben war. Das beim Präsidium für Technik angesiedelte Innovation HUB 110 entwickelte seit Sommer 2021 ein digitales Asservatenmanagementsystem, das ab Dezember 2021 im Polizeipräsidium Frankfurt am Main eingesetzt wurde, um das papiergebundene Asservatenbuch zu ersetzen. In der Folgezeit hatte die Polizei damit begonnen, dieses digitale Asservatenmanagementsystem in allen Polizeibehörden einzuführen.

Die Einführung eines solchen Asservatenmanagementsystems ist aus Sicht des Rechnungshofs überfällig. Deshalb begrüßt er die nunmehr angestoßene Digitalisierung.

6.2.2 Kontroll- und Prüfungsmaßnahmen regelmäßig durchführen

Die Asservatenordnung sah Kontroll- und Prüfungsmaßnahmen vor: Demnach hatten die Asservatenverwalter/-innen vierteljährlich, mindestens jedoch halbjährlich, eine Inventur durchzuführen. Außerdem waren den Vorgesetzten halbjährlich die Sicherstellungsnachweise zur Kontrolle vorzulegen. Darüber hinaus hatten die Behördenleitungen oder von ihnen beauftragte Personen monatlich stichprobenartige Überprüfungen vorzunehmen. Die Kontroll- und Prüfungsmaßnahmen waren aktenkundig zu machen.

Im Prüfungszeitraum fanden diese Inventuren und Kontrollen nicht immer in den von der Asservatenordnung vorgegebenen Zeitspannen statt. Sie sind allerdings die Grundlage für die Ordnungsmäßigkeit der Asservatenverwaltung. Nur durch sie können Asservatenverwalter/-innen und deren Vorgesetzte feststellen, ob die erfassten Soll-Bestände mit den tatsächlich lagernden Asservatenbeständen übereinstimmen. Etwaige Missstände bei der Verwaltung der Asservate können so erkannt und dolose Handlungen aufgedeckt werden.

Der Rechnungshof fordert daher, die Inventuren und Kontrollen in den vorgegebenen Zeitspannen durchzuführen. Die Ergebnisse sind ordnungsgemäß – zukünftig möglichst im Asservatenmanagementsystem – einheitlich zu dokumentieren.

Zentrale Asservatenstellen der Polizeipräsidien verwalteten sehr hohe Asservatenbestände. Inventuren waren hier deshalb besonders zeit- und personalaufwendig. Daher regt der Rechnungshof eine Vereinfachung der bisherigen

Inventurregelung für Zentrale Asservatenstellen an: Die vierteljährlichen, mindestens jedoch halbjährlichen Kontrollen könnten sich auf besondere Asservate wie Betäubungsmittel, Bargeld, Schusswaffen und Munition beziehen. Die Inventur sonstiger Asservate könnte jährlich erfolgen.

Alternativ zu diesem Änderungsvorschlag regt der Rechnungshof an, Asservate in versiegelten oder verplombten Behältnissen, wie beispielsweise vom Landeskriminalamt praktiziert, zu lagern. So könnte sich die Inventur auf die Überprüfung der Unversehrtheit der verwendeten Siegel und Plomben beschränken. Zeitersparnis wäre die Folge.

6.2.3 Stichproben des Rechnungshofs legen Mängel offen

In drei von zehn geprüften Asservatenstellen verliefen die Stichproben zum Asservatenbestand beanstandungsfrei. In den übrigen sieben Asservatenstellen ergaben sich folgende Beanstandungen:

- Asservate, die buchmäßig noch vorhanden sein sollten, konnten teilweise erst nach aufwändiger Suche und Sachverhaltsrecherche gefunden werden.
- Asservatenverwalter/-innen versäumten, die Verwertung, Vernichtung oder Herausgabe von Asservaten ordnungsgemäß zu dokumentieren.
- Asservate waren nicht auffindbar. Ihr Verbleib blieb unklar.

Eine lückenlose Dokumentation ist unerlässlich. Deshalb sind alle Bestandsänderungen ordnungsgemäß zu dokumentieren.

Abhanden gekommene Asservate können zu Schadensersatzansprüchen gegen das Land führen. Monetär kaum bewertbar, aber in der Regel folgenschwerer, wären die Auswirkungen abhanden gekommener Asservate, die als Beweismittel in einem Strafverfahren dienen sollten oder für kriminelle Handlungen missbraucht werden. Der Rechnungshof empfiehlt deshalb, die Asservatenverwalter/-innen hinsichtlich der Wichtigkeit eines vollständigen und unversehrten Asservatenbestandes zu sensibilisieren.

Soweit der Verbleib von Asservaten nicht abschließend geklärt werden konnte, fordert der Rechnungshof, die Sachverhalte aufzuklären. Der Verlust von Asservaten ist zu vermeiden.

6.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium teilte mit, dass das Asservatenmanagementsystem seit Ende 2022 hessenweit in Betrieb sei. Durch die elektronische Erfassung der Asservate seien nun Lückenlosigkeit und Nachvollziehbarkeit der Vorgänge gewährleistet. Die Arbeitsgruppe Asservate strebe an, dass alle Sicherstellungsnachweise digital im Asservatenmanagementsystem hinterlegt werden. Die technischen Voraussetzungen dazu lägen vor.

Zur Überwachung der Kontroll- und Prüffristen sei die Einführung eines „Controlling Dashboards“ für das 2. Quartal 2023 vorgesehen.

Hinsichtlich der Asservate, deren Verbleib zunächst unklar war, erklärte das Ministerium, dass deren Verbleib inzwischen aufgeklärt worden sei. Die erforderlichen Dokumentationen seien vorgenommen worden.

6.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die mittlerweile angestoßene Digitalisierung der Asservatenverwaltung. Für die Zukunft mahnt er die größtmögliche Sorgfalt im Umgang mit Asservaten an.

Einzelplan 05: Hessisches Ministerium der Justiz

7 Schriftgutverwaltung – Wer hat Angst vorm bösen Reißwolf?

Kapitel 05 01, 05 03, 05 04, 05 08, 05 09, 05 40, 05 50

Die Gerichte und Staatsanwaltschaften kommen ihrer Pflicht zur Aussonderung von Schriftgut nur bedingt nach. Aussonderungsfähige Akten blockieren 9.800 laufende Meter Archivfläche und verursachen unnötige Archivierungskosten.

Die eingerichteten Scanstellen digitalisieren zur Entlastung der Archive einen Teil des Schriftguts. Scanaufträge von Gerichten mit bald aussondernden Akten binden unnötig Kapazitäten der Scanstellen und Speicherplatz. 10 bis 50 Jahre aufzubewahrendes Schriftgut sollte vorrangig gescannt werden.

Für die Vernichtung und Entsorgung von ausgesondertem Schriftgut hat das Land eine kostengünstige Rahmenvereinbarung mit Entsorgungsunternehmen abgeschlossen. Rund ein Drittel aller Gerichte und Staatsanwaltschaften nehmen nicht daran teil. Hierdurch entstehen höhere Kosten bis zum Fünffachen für den Landeshaushalt.

7.1 Ausgangslage

Die Justizbehörden haben Schriftgut zwischen 1 und 130 Jahren sowie auch auf Dauer aufzubewahren, so dass Archivraum langfristig gebunden ist.

Mit jährlich entstehenden rund 21.500 laufenden Metern an Schriftgut zählt die Justiz zu den größten Produzenten von Verwaltungsschriftgut in der Landesverwaltung. Sie verausgabte im Jahr 2021 rund 6 Mio. Euro für Archivräumlichkeiten und die digitale Archivierung.

Der Rechnungshof hat gemeinsam mit dem Prüfungsamt Kassel die Aufbewahrung, Vernichtung und Verwertung von Schriftgut in der Justiz geprüft. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre von 2019 bis 2021.

Abbildung 7-1: Archivraum Staatsanwaltschaft Fulda



7.2 Prüfungsergebnisse

7.2.1 Aussonderung von Schriftgut

Zahlreiche Dienststellen kommen ihrer Pflicht zur Aussonderung nicht oder nicht rechtzeitig nach. Gemäß dem Justizaktenaufbewahrungsgesetz dürfen Akten nach Beendigung des Verfahrens nur so lange aufbewahrt oder gespeichert werden, wie schutzwürdige Interessen dies erfordern.

Dem Rechnungshof wurden Aussonderungsrückstände von rund 9.800 laufenden Metern mitgeteilt. Dies entspricht einer nicht nutzbaren Archivfläche von geschätzt 1.600 m². Unter der fiktiven Zugrundelegung der Mietkosten für die zusätzlich angemieteten Flächen des Zentralarchivs in Frankfurt am Main von 5,61 Euro pro m²/Monat würden beispielsweise die Aussonderungsrückstände den Justizhaushalt rechnerisch mit jährlich rund 110.000 Euro und bei zehnjähriger Nutzungsdauer mit rund 1,1 Mio. Euro belasten.

Der Rechnungshof erwartet, dass Aussonderungen fristgemäß vorgenommen werden, Aussonderungsrückstände rechtskonform und zügig abgebaut und aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit keine weiteren Rückstände aufgebaut werden.

7.2.2 Scanstellen

Scanstellen sind bei zwei Landgerichten, sieben Amtsgerichten, zwei Sozialgerichten und dem Verwaltungsgerichtshof eingerichtet. Sie digitalisieren rund

8 Prozent des jährlich anfallenden Aktenvolumens von 21.500 laufenden Metern.

Gerichte sind angewiesen, dass „ausschließlich Akten bzw. Aktenbestandteile zur digitalen Archivierung gegeben werden, die noch aufzubewahren sind“. Die Scanstellen erhalten dennoch Aufträge, bei denen Akten schon oder in naher Zukunft aussonderungsfähig sind. Dies betraf insbesondere Zivilprozessakten mit einer ohnehin vergleichsweise kurzen Aufbewahrungszeit von fünf Jahren. Würden ausschließlich Akten gescannt, die 10, 30 oder 50 Jahre aufzubewahren sind, würden die Archive stärker entlastet.

Der Rechnungshof empfiehlt, das Scannen von Zivilprozessakten einzustellen. Er erwartet, dass aussonderungsfähige Akten konsequent ausgesondert und keine unnötigen Scanaufträge erteilt werden.

Die Dienstanweisung für die digitale Archivierung in den Scanstellen der Justiz sieht nicht vor, dass unvollständige Akten bei der zuständigen Behörde mit dem Ziel der Vervollständigung moniert werden, sondern mit dem Einfügen des Vordrucks „Fehlblatt“ gescannt werden. Eine Sachaufklärung durch das auftraggebende Gericht findet nicht statt. Entscheidungserhebliche Aktenbestandteile könnten so unwiederbringlich verloren gehen, da die Papierakte schlussendlich der Vernichtung zugeführt wird. Die Dienstanweisung sieht zudem im Abschnitt Qualitätssicherung kein Vier-Augen-Prinzip vor. Die scannende und die kontrollierende Person darf danach identisch sein. Aufgrund der endgültigen Vernichtung der Papierakte kommt der Qualitätssicherung im Scanprozess jedoch eine besondere Bedeutung zu.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Dienstanweisung für die Scanstellen um eine Regelung zu ergänzen, die es ermöglicht, Scanaufträge für unvollständige Akten abzulehnen. Die Dienstanweisung sollte im Abschnitt Qualitätssicherung um ein Vier-Augen-Prinzip ergänzt werden.

7.2.3 Vernichtung und Entsorgung von Schriftgut

Für die Vernichtung und Entsorgung von ausgesondertem Schriftgut hat das Hessische Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung für die Behörden des Landes eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen. Rund ein Drittel der Gerichte und Staatsanwaltschaften nutzen diese jedoch nicht. Sie lassen ihr

Schriftgut hauptsächlich durch die Justizvollzugsanstalt Dieburg, aber auch durch die Justizvollzugsanstalt Schwalmstadt abholen und entsorgen.

Die vom Rechnungshof angestellten Vergleichsberechnungen ergaben, dass die Entsorgung über ein Entsorgungsunternehmen der Rahmenvereinbarung mit maximal 29 Euro/Tonne die kostengünstigste Variante darstellt. Beispielsweise ist eine Entsorgung durch die Justizvollzugsanstalt Dieburg mit rund 144 Euro/Tonne um fast das Fünffache teurer als bei Teilnahme an der Rahmenvereinbarung.

Der Rechnungshof erwartet, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt wird. Sollte sich die Entsorgung von Schriftgut durch die Justizvollzugsanstalten Dieburg und Schwalmstadt als unwirtschaftlich erweisen, wäre diese zugunsten der Teilnahme an der Rahmenvereinbarung einzustellen.

7.2.4 Löschung von Akten aus dem digitalen Archivsystem

Die Dienstanweisung für die digitale Archivierung in den Scanstellen der Justiz sieht vor, dass nach Ablauf der längsten in einer Akte enthaltenen Aufbewahrungsfrist diese aus dem digitalen Archivsystem zu löschen ist.

Eine solche Löschung von Akten war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen technisch noch nicht möglich.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Löschung der digitalisierten Archivakten vorangetrieben wird, um einen wirtschaftlichen, ordnungsgemäßen und sicheren IT-Einsatz beim digitalen Archivsystem zu gewährleisten. Hierzu empfiehlt der Rechnungshof, Gespräche mit der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung zu suchen.

7.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Justizministerium hat mitgeteilt, dass die Empfehlungen umfänglich aufgegriffen und umgesetzt werden.

Es hat mitgeteilt, dass der Geschäftsbereich dazu aufgefordert werden sollte, das Archivgut in einem möglichst einheitlichen Maßstab für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen darzustellen. Des Weiteren soll er angewiesen werden, der bestehenden Verpflichtung zur regelmäßigen Aussonderung nachzukommen, um so Aussonderungsrückstände abzubauen.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Empfehlung zur Anpassung der Dienstanweisung der Scanstellen soll eine Prüfung unter Beteiligung des Geschäftsbereichs insbesondere dahingehend erfolgen, wie eine Ablehnungsmöglichkeit mit der Bitte um Vervollständigung sowie ein Vier-Augen-Prinzip in der Qualitätskontrolle – insbesondere bei kleineren Scanstellen – praktisch durchführbar sind.

Zu der vom Rechnungshof erwarteten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Entsorgung des Schriftguts der Gerichte und Staatsanwaltschaften durch die Justizvollzugsanstalten Dieburg und Schwalmstadt teilte es mit, dass es diese damit zeitnah beauftragen werde.

Die Empfehlung, die Löschung der digitalisierten Archivakten voranzutreiben, soll zeitnah realisiert werden. Dies werde im Erlasswege von der IT-Stelle der Justiz, unter Beteiligung der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung, erfolgen.

7.4 Schlussbemerkung

Im Nachgang zum Prüfungsverfahren teilte das Justizministerium mit, dass künftig Akten mit fehlenden Blättern durch die Scanstellen an das aktenführende Gericht zwecks Vervollständigung zurückgegeben und ein Vier-Augen-Prinzip bei der Qualitätskontrolle implementiert werden. Die Empfehlungen des Rechnungshofs werden für alle Dienstanweisungen für Scanstellen im Geschäftsbereich umgesetzt.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Entsorgung von Schriftgut sei durchgeführt worden. Diese habe ergeben, dass die Entsorgung von Schriftgut durch die Justizvollzugsanstalten gegenüber der Entsorgung nach der Rahmenvereinbarung des Landes mittlerweile unwirtschaftlich sei und daher eingestellt werde. Im Rahmen des Bemerkungsverfahrens teilte das Justizministerium mit, dass die Abholung von Schriftgut durch die Justizvollzugsanstalten Dieburg und Schwalmstadt zum 30. April 2023 eingestellt worden sei.

Hinsichtlich der Umsetzung der Löschung von Akten aus dem digitalen Archivsystem berichtete das Justizministerium, dass eine Umsetzung der Löschung nach neuester Mitteilung der IT-Stelle technisch möglich sei. Hierüber sollen die Gerichte informiert und zur Umsetzung organisatorischer Regelungen angewiesen werden.

Das Justizministerium hat die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen und Maßnahmen zu deren Umsetzung ergriffen. Der Rechnungshof begrüßt die bereits veranlassten Maßnahmen.

8 Datenbankgrundbuch – ohne Zukunft?

Kapitel 05 04

Seit mehr als 20 Jahren versucht Hessen gemeinsam mit anderen Bundesländern ein neues IT-Fachverfahren für Grundbuchsachen zu entwickeln. Aktuell gibt es aber weder ein beauftragtes Entwicklungsunternehmen, noch ist sicher, ob das unfertige Softwareprodukt überhaupt weiterverwendet werden kann. Der Rechnungshof hat empfohlen, Alternativen zu prüfen und dabei auch einen Austritt aus dem Entwicklungsverbund zu erwägen.

8.1 Ausgangslage

Das Grundbuch enthält den Nachweis der Rechtsverhältnisse an den Grundstücken. Es genießt öffentlichen Glauben. Dieser beinhaltet die Rechtsvermutung, dass der Nachweis des Grundbuchs richtig ist.

Anfang der 2000er Jahre wurden die bis dato in Papierform geführten Grundbuchblätter eingescannt, um sie in dem bis heute eingesetzten Elektronischen Grundbuch digital vorzuhalten. Da dies nur Ablichtungen und keine strukturierten, miteinander verknüpften Grundbuchinformationen sind, sind die Anzeige- und Recherchemöglichkeiten eingeschränkt. Um dies zu verbessern, arbeiten inzwischen 14 Bundesländer an der Entwicklung eines neuen IT-Fachverfahrens namens Datenbankgrundbuch. Dadurch sollen Eintragungen schneller vorgenommen und Auskünfte zielgerichteter erteilt werden können.

Der Rechnungshof hat schon im Jahr 2010 das Elektronische Grundbuch in Hessen geprüft und die wesentlichen Feststellungen in seinen Bemerkungen¹⁹, veröffentlicht. Bereits 2015 sollte das neue IT-Fachverfahren ausgerollt werden. Diese und alle weiteren Fristen konnten nicht eingehalten werden.

Der Rechnungshof hat dies zum Anlass genommen, den Stand der Einführung der Software zu prüfen. Hierzu gehören auch Vorüberlegungen Hessens im Hinblick auf die Übernahme der vorhandenen Grundbuchdaten in eine künftige Datenbank.

¹⁹Bemerkungen 2011, Drucksache 18/5496, S. 263

8.2 Prüfungsergebnisse

8.2.1 Viele Probleme bei der Entwicklung

Seit 2001 versucht Hessen gemeinsam mit den Bundesländern ein neues IT-Fachverfahren für Grundbuchsachen zu entwickeln. Dieses Vorhaben hatte bisher keinen Erfolg. Das geplante Projektende wurde regelmäßig nach hinten verschoben. Der Vertrag mit der beauftragten Entwicklerfirma wurde Anfang 2022 letztlich gekündigt. Das bedeutet, die Entwicklung und Programmierung der unvollständigen Software wird derzeit nicht fortgesetzt.

Zwischenzeitlich sollte ein Sachverständiger den Grad der Fertigstellung des Datenbankgrundbuchs klären. Dieses Gutachten wurde 2022 in Auftrag gegeben, um dem Länderverbund nach über 20 Jahren Entwicklungszeit den Stand der Software und damit den aktuellen Sachstand des Projektes mitzuteilen. Nach zehnwöchiger Untersuchung kam der Gutachter zu dem Ergebnis, die aktuelle Software sei nicht prüfbar und nicht weiterentwickelbar. Damit ist zweifelhaft, ob das Datenbankgrundbuch überhaupt fertiggestellt werden kann.

Angesichts des nicht abschätzbaren Aufwands für eine Fertigstellung der Software sollte geprüft werden, welche Handlungsalternativen bestehen. Dabei sollte ein Austritt aus dem Entwicklungsverbund, wie es bereits zwei andere Länder getan haben, in Erwägung gezogen werden. Die Probleme in dem Projekt ziehen sich wie ein roter Faden durch die zwei Jahrzehnte lange Laufzeit. Immer wieder wechselnde Firmen auf Auftragnehmer-Seite, Schnittstellenprobleme, fehlendes Projektmanagement- und IT-Knowhow sowie der beiderseitig gekündigte Vertrag mit der aktuellen Firma wären nach Einschätzung des Rechnungshofs ausreichende Anlässe gewesen, die damalige Entscheidung für den Länderverbund zu überprüfen. Dies ist aber bisher nicht geschehen.

8.2.2 Vorarbeiten notwendig?

Die Übertragung der vorhandenen Daten in das zukünftige Datenbankgrundbuch soll mit technischer Unterstützung erfolgen. Der erzeugte Migrationsvorschlag muss von Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern geprüft, eventuell korrigiert und abschließend freigegeben werden. Die Grundbucheintragungen müssen fehlerfrei, übersichtlich und aktuell sein, damit ein möglichst genauer Migrationsvorschlag automatisiert erstellt werden kann. Die hessische Justiz

hat davon abgesehen, Vorarbeiten für die Datenmigration in den Grundbuchämtern anzustoßen, obwohl aus dem Entwicklungsverbund seit dem Jahr 2008 mehrfach Handlungsempfehlungen übersandt wurden.

Die Entscheidung, ob und in welchem Umfang Vorarbeiten für die Datenübernahme sinnvoll sind, ist von großer Tragweite. Übertragungsfehler und Arbeitsrückstände sind wegen des öffentlichen Glaubens an das Grundbuch unbedingt zu vermeiden.

Der Rechnungshof erwartet, dass Aufwand und Nutzen von Vorarbeiten auf einer validen Grundlage unter Berücksichtigung aller entscheidungserheblichen Faktoren abgewogen werden.

8.2.3 Keine valide Berechnung des Migrationsaufwands

Der Rechnungshof stellte bei Grundbuchämtern komplexe und unübersichtliche Eintragungen fest, die bei einer automatischen Datenübernahme entweder zu keinen oder ungeeigneten Migrationsvorschlägen führen könnten. Die Datenmigration plante das Justizministerium, ohne die Grundbuchämter zu beteiligen. Deren Erfahrungen und Kenntnisse konnten dadurch nicht in die Planungen einfließen.

Die Datenübernahme wurde geplant unter der Annahme, dass es durchschnittlich 15 Minuten dauere, um ein Grundbuchblatt in die Datenbank zu überführen. Grundlage hierfür sei eine Schätzung aufgrund früherer Erfahrungen in anderen Projekten gewesen. Tatsächlich konnte der Wert von hessischen Stellen nicht näher begründet werden.

Der Rechnungshof hält den Wert für nicht belegt und empfiehlt, eine eigene Berechnung des durchschnittlichen Migrationsaufwands vorzunehmen und die Grundbuchämter dabei zu beteiligen.

8.2.4 Kosten für Personalaufwand nicht beziffert

Das Justizministerium bezifferte den Kostenanteil für das Land bis Ende 2019 mit 3,7 Mio. Euro. Die Kosten bis zum Ende der Entwicklung schätzte es auf weitere 2,8 Mio. Euro. Die Kosten für die Migration in die künftige Datenbank kalkulierte das Justizministerium hingegen nicht, obwohl es einen Personalbedarf von 65 Rechtspflegerinnen und Rechtspflegerern ermittelte. Diese

Berechnung basierte auf dem durchschnittlichen Zeitaufwand von 15 Minuten je Grundbuchblatt und einem angestrebten Erledigungszeitraum von zehn Jahren. Die Kosten für eventuell erforderliches weiteres Personal zur Unterstützung der Verwaltungsabläufe hat es ebenfalls nicht ermittelt. Die durchschnittlichen Personal- und Arbeitsplatzkosten betragen für den Mehrbedarf von 65 Stellen im Zeitraum von 10 Jahren rund 70 Mio. Euro.

Der Rechnungshof erwartet, dass nicht nur die Kosten der Beschaffung des Datenbankgrundbuchs ermittelt werden, sondern auch die Kosten des Personalaufwandes für die Datenübernahme. Sie gehören zwingend dazu und müssen bei allen Entscheidungen einbezogen werden.

8.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Justizministerium hat in seiner Stellungnahme angekündigt, dass es die Empfehlungen und Erwartungen des Rechnungshofs für das zukünftige Datenbankgrundbuch aufgreifen werde.

8.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Reaktion des Justizministeriums.

9 Umsatzsteuer-Sonderprüfungen – Weniger ist mehr!

Kapitel 06 04

Nach Einschätzung des Rechnungshofs hätte in 40 Prozent der geprüften Fälle keine Umsatzsteuer-Sonderprüfung durchgeführt werden brauchen. Es hätten einfachere Möglichkeiten zur Verfügung gestanden, um die Fälle adäquat zu bearbeiten. Angesichts der angespannten Personalsituation in der Finanzverwaltung könnte das Personal effizienter eingesetzt werden.

Die hessische Finanzverwaltung arbeitet seit vielen Jahren mit Mengenvorgaben. Der Rechnungshof gibt zu bedenken, dass bei der Fallauswahl ein effizienter Personaleinsatz verstärkt Berücksichtigung finden sollte.

Der Rechnungshof bittet das Finanzministerium, die Erfahrungen aus dieser Prüfung in die Bund-Länder-Gremien einzubringen. Insbesondere sollte die Prüfquote auf den Prüfstand gestellt werden.

9.1 Ausgangslage

Unternehmer berechnen unterjährig ihre Umsatzsteuervorauszahlungen oder -erstattungen selbst und melden diese beim Finanzamt in Voranmeldungen an. Um den damit verbundenen Risiken zu begegnen, führen die Finanzämter Umsatzsteuer-Sonderprüfungen (USt-Sonderprüfungen) als besondere Form von Außenprüfungen durch. In erster Linie haben sie sich auf solche Sachverhalte zu erstrecken, die zu endgültigen Steuerausfällen oder unberechtigten Steuererstattungen führen können. Die Zuständigkeit für die Erhebung der Umsatzsteuer liegt bei den Ländern. Da es sich bei der Umsatzsteuer um eine Gemeinschaftssteuer mit dem Bund handelt, versucht der Bund auf die Prüflichten Einfluss zu nehmen. Die in der Finanzverwaltung eingesetzten Automationsverfahren prüfen die Voranmeldungen hinsichtlich solcher Risiken und steuern Fälle zur personellen Prüfung aus. Der Innendienst soll in diesen Fällen zunächst versuchen, den Sachverhalt zu klären. Ist ihm dies nicht möglich, kann er eine schnelle Vor-Ort-Begehung als USt-Nachschaue oder eine umfangreichere, vertiefte USt-Sonderprüfung vorschlagen.

Die Länder haben nach einem einheitlich abgestimmten Erlass eine jährliche Statistik zu führen. Für 2019 hat Hessen in der Statistik folgende Ergebnisse ausgewiesen:

Tabelle 9-1: Auszug aus der Jahresstatistik 2019

	Unternehmen	Dienstposten	USt-Sonderprüfungen	Prüfquote	Ergebnisse in Euro
Hessen	459.692	167	8.165	1,8 %	86.355.670

Der Rechnungshof prüfte die Organisation und Arbeitsweise der USt-Sonderprüfung bei vier Finanzämtern. Er sah sich von 1.568 in 2019 abgeschlossenen USt-Sonderprüfungen 753 Fälle an.

9.2 Prüfungsergebnisse

9.2.1 Kriterien für die Fallauswahl auf den Prüfstand stellen

Um einen sachgerechten und effizienten Einsatz ihrer beschränkten Mittel zu erreichen, muss die Finanzverwaltung im Vorfeld einer Außenprüfung eine geeignete Fallauswahl treffen. Es gibt sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene eine Vielzahl von Dokumenten, die sich mit möglichen Kriterien für die Fallauswahl bei einer USt-Sonderprüfung beschäftigen. Sie haben gemeinsam, dass für die Entscheidung über die Durchführung einer USt-Sonderprüfung stets die dafür notwendige Prüfungswürdigkeit gegeben sein muss. Diese ist dann gegeben, wenn für die Bearbeitung eines zweifelhaften Sachverhalts Ermittlungen vor Ort erforderlich sind. Dies ist immer dann der Fall, wenn der Innendienst mit seinen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln – wie z. B. durch ein Anschreiben – einen zweifelhaften Sachverhalt nicht mehr zu klären vermag und auch eine USt-Nachschaue nicht ausreicht.

Neben diesen qualitativen Vorgaben an die Fallauswahl gibt es quantitative Forderungen. So sprach sich in 2007 der Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestags für gleichmäßige Prüfquoten der Länder von rund 5 Prozent aus. Diese konnte bislang nicht erreicht werden. Auch die hessische Finanzverwaltung arbeitet seit vielen Jahren mit Mengenvorgaben. Konkret gibt die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main jedem Finanzamt jährlich eine individuelle Mindestanzahl zu erledigender USt-Sonderprüfungen vor. Für 2019 strebte sie – wie in den Vorjahren – eine Prüfquote von 1,9 Prozent an, die knapp verfehlt

wurde. Seit 2020 sind die Mengenvorgaben auch Gegenstand einer bilateralen Vereinbarung mit dem Bund. Das hessische Finanzministerium vereinbarte mit dem Bundesfinanzministerium – auch vor dem Hintergrund der pandemiebedingten Einschränkungen – ab 2022 eine verbindliche Prüfquote von 1,5 Prozent.

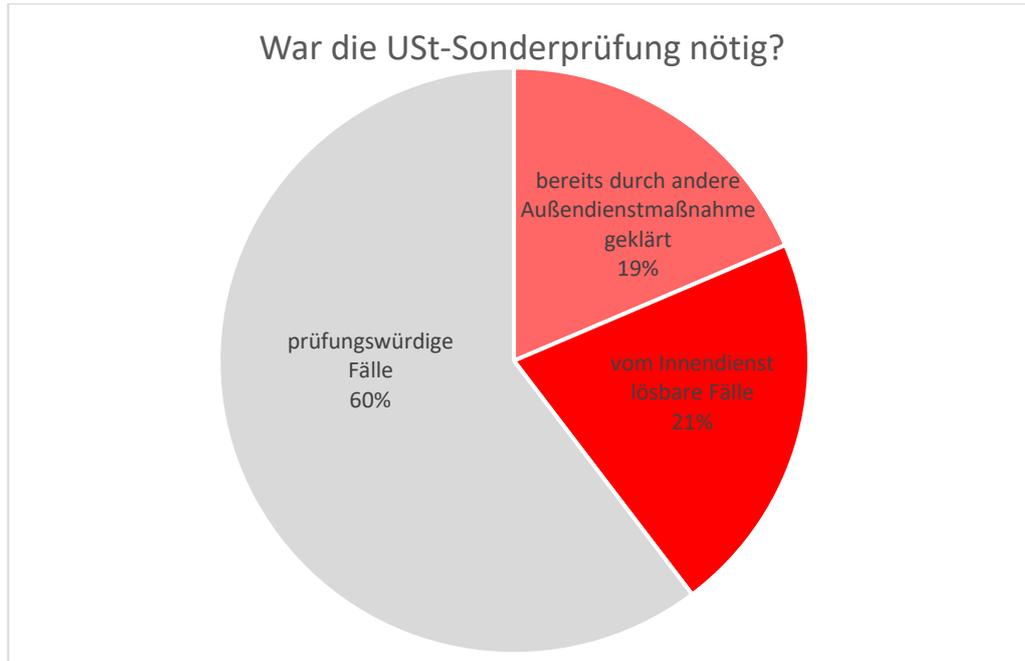
Dem Rechnungshof ist bewusst, dass der Finanzverwaltung durch die Forderung nach einer bestimmten Prüfquote ein enger Rahmen gesetzt ist. Er gibt zu bedenken, dass bei der Fallauswahl ein effizienter Personaleinsatz verstärkt Berücksichtigung finden sollte. Die Mengenvorgaben können das Erfordernis der Prüfungswürdigkeit lediglich unterstützen, jedoch nicht ersetzen.

9.2.2 Personal effizienter einsetzen

Nahezu jeder vom Innendienst vorgeschlagene Fall wurde im Rahmen einer USt-Sonderprüfung aufgegriffen. Zahlreiche Sachverhaltsaufklärungen wären nach Ansicht des Rechnungshofs vom Innendienst aus zu erledigen gewesen. Außerdem wurden USt-Sonderprüfungen durchgeführt, obwohl die Sachverhalte bereits vor Beginn der Prüfung durch eine vorhergehende andere Außen dienstmaßnahme wie beispielsweise einer USt-Nachschau geklärt worden waren.

Nach Einschätzung des Rechnungshofs waren 40 Prozent der von ihm eingesehenen USt-Sonderprüfungen entbehrlich.

Abbildung 9-1: Anteil prüfungswürdiger Fälle in der Fallstatistik



Der Rechnungshof sieht dies als Folge davon, dass die Finanzämter die Vorgaben zu den Mindestfallzahlen erreichen sollen. Er fordert, keine USt-Sonderprüfungen mehr durchzuführen, wenn auch einfachere Mittel zum Ziel führen. Angesichts der angespannten Personalsituation in der Finanzverwaltung könnte das Personal effizienter eingesetzt werden.

9.2.3 Statistische Vorgaben beachten

275 der insgesamt 1.568 Fälle und damit 17,5 Prozent wurden statistisch als USt-Sonderprüfung gezählt, obwohl ihr Ausweis gegen die Regelungen des bundeseinheitlichen Statistikerlasses verstieß. Zum Beispiel teilten die geprüften Finanzämter eine Prüfung in mehrere Prüfungen auf oder sie zählten zusätzliche Fälle, auch wenn sie nur Prüfungszeiträume erweiterten. Bei Korrektur der Statistik um diese Fälle wäre die für die vier Ämter ausgewiesene Prüfquote von 1,76 Prozent auf 1,45 Prozent zu reduzieren.

Der Rechnungshof fordert, dass die Finanzverwaltung sich an den bundeseinheitlich geltenden Statistikerlass hält.

9.2.4 Vorgaben zur Prüfquote auf den Prüfstand stellen

Die Fallstatistik enthielt darüber hinaus auch Fälle, die zwar den Regelungen des Statistikerlasses entsprachen, bei denen aber nach Ansicht des Rechnungshofs keine Prüfungswürdigkeit für eine USt-Sonderprüfung gegeben war. Dies betraf USt-Sonderprüfungen in Folge vorangegangener Innen- bzw. Außendienstmaßnahmen mit feststehendem Mehrergebnis und Fälle, bei denen der Innendienst den Sachverhalt hätte selbst aufklären können. Bei Korrektur der Statistik um diese Fälle würde sich die Prüfquote für die vier betrachteten Finanzämter auf 0,92 Prozent reduzieren. Im Ergebnis hätten von 1.568 USt-Sonderprüfungen nur 967 durchgeführt werden brauchen.

Nach Einschätzung des Rechnungshofs hätte die Anzahl der prüfungswürdigen Fälle unter den aktuellen Rahmenbedingungen nicht gesteigert werden können. Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass die bundeseinheitlichen Vorgaben des Statistikerlasses für USt-Sonderprüfungen auf den Prüfstand gestellt werden sollten. Sofern Fälle statistisch ausgewiesen werden, die keiner USt-Sonderprüfung bedurften, vermittelt die Statistik ein falsches Bild über die Relevanz der USt-Sonderprüfungen. Die in der Prüfung gewonnenen Erfahrungswerte sollten Eingang in die Beratungen auf Bund-Länder-Ebene finden.

Die derzeit bestehenden Mengenvorgaben führen zu Fehlanreizen und somit zu nicht sachgerechten und ineffizienten Personaleinsätzen. Da die Arbeitsweise der Finanzämter dadurch geprägt ist, die vorgegebenen überhöhten Fallzahlen zu erreichen, wird nicht transparent, welche Prüfungen wirklich prüfungswürdig waren. Um überhöhte Prüfquoten zu vermeiden, sollten nur prüfungswürdige Fälle geprüft und erfasst werden. So ergibt sich im Zeitablauf eine durchschnittliche realistische Prüfquote, die dann als jährliche Mengenvorgabe für die einzelnen Ämter bestimmt werden kann.

Angesichts des Fachkräftemangels und der stetig wachsenden Anforderungen an die Finanzverwaltung sollten die bestehenden geforderten Prüfquoten auf den Prüfstand gestellt werden. Dabei sollte auch die derzeit mit dem Bund vereinbarte Prüfquote von 1,5 Prozent bei der USt-Sonderprüfung kritisch hinterfragt werden.

9.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass der Einsatz der Prüferressourcen auf risiko- und mehrergebnisrelevante Fälle zu fokussieren ist. Dies werde künftig auch bei entsprechenden fachlichen Vorgaben noch stärker berücksichtigt. Es stimmt jedoch der Einschätzung des Rechnungshofs nicht zu, in 40 Prozent der Fälle wäre eine USt-Sonderprüfung entbehrlich gewesen. Zum einen könne die Prüfungsunwürdigkeit nicht bereits im Vorhinein vorausgesagt werden, zum anderen sei die Prüfung zur Sicherung des Steuersubstrats und zur gleichmäßigen Steuerfestsetzung nötig. Eine ausreichende Prüfdichte trage insbesondere dazu bei, präventiv die Einhaltung der Steuergesetze zu fördern sowie das Risiko von Steuerhinterziehung zu verringern.

So könne z. B. eine reine Belegprüfung des Innendienstes die Prüfungstätigkeiten des Außendienstes im Vorhinein nicht absehbar ersetzen. Zudem sei die Personalsituation im Innendienst nicht auf eine – ggf. auch umfangreiche – Belegprüfung und Sachverhaltsermittlung ausgelegt. Der Einschätzung des Rechnungshofs zu USt-Sonderprüfungen in Folge vorangegangener Außendienstmaßnahmen kann sich das Finanzministerium nur teilweise anschließen. Gerade USt-Sonderprüfungen als Folge einer allgemeinen Betriebsprüfung seien derzeit noch ein wichtiges Instrument der Außenprüfung. Aufgrund einer Gesetzesänderung der Abgabenordnung und dem nachfolgend ggf. verbesserten Berichtigungsverhalten der Unternehmer bestehe künftig die Möglichkeit, ggf. auf diese Prüfungen zu verzichten. USt-Sonderprüfungen in Folge von USt-Nachschauen sollen künftig nur noch durchgeführt werden, wenn dies aufgrund des speziellen Falls in tatsächlicher bzw. rechtlicher Hinsicht sachgerecht sei.

Das Finanzministerium stimmt dem Rechnungshof zu, dass die Vorgaben des Statistikerlasses teilweise nicht beachtet wurden. Dies sei noch einmal ausdrücklich kommuniziert worden. Eine missverständliche Verwaltungsanweisung sei zwischenzeitlich überarbeitet worden.

Die Empfehlung des Rechnungshofs, die Prüfquote von 1,5 Prozent auf den Prüfstand zu stellen, stehe im Widerspruch zur Erwartungshaltung des Bundesrechnungshofs und des Rechnungsprüfungsausschusses des Bundestags. Es müsse insoweit eine länderübergreifende gemeinsame Haltung mit dem Bundesfinanzministerium diskutiert und gefunden werden.

9.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Finanzministerium in Teilen den Empfehlungen des Rechnungshofs zugestimmt und bereits Maßnahmen zur Umsetzung ergriffen hat.

Er bleibt bei seiner Einschätzung, dass 40 Prozent der USt-Sonderprüfungen entbehrlich gewesen wären. Im Rahmen seiner Prüfung hat er sich jeden Einzelfall intensiv angeschaut und abgewogen, ob eine USt-Sonderprüfung aus der ex-ante-Perspektive tatsächlich erforderlich war.

Das Argument, dass USt-Sonderprüfungen im geforderten Umfang zur Sicherung des Steuersubstrats und zur gleichmäßigen Steuerfestsetzung nötig seien, wird durch die Prüfungsergebnisse nicht gedeckt und kann daher nicht geteilt werden. Vielmehr entsteht – angesichts der zahlreichen prüfungsunwürdigen Fälle – der Eindruck, dass das Personal anderweitig sinnvoller eingesetzt werden kann.

Grundsätzlich teilt der Rechnungshof die Einschätzung des Finanzministeriums, dass Steuerprüfungen dazu beitragen, präventiv die Einhaltung der Steuergesetze zu fördern sowie das Risiko von Steuerhinterziehung zu verringern. Er gibt jedoch zu bedenken, dass das Ziel der Präventivwirkung in angemessenem Verhältnis zum erforderlichen Personaleinsatz stehen sollte. Dies wäre nach seiner Auffassung möglich gewesen, wenn statt der aufwendigen USt-Sonderprüfungen gezielte Prüfungshandlungen des Innendienstes vorgenommen worden wären.

Um die Kontrollen zu verbessern, insbesondere um Verdachtsfälle von Umsatzsteuerbetrug zielgerichteter zu erkennen und mehr geeignete Fälle für USt-Sonderprüfungen zu identifizieren, müssten nach Ansicht des Rechnungshofs andere Strategien verfolgt werden. Zum Beispiel sollten die Risikofilter in den Automationsverfahren für die Umsatzsteuervoranmeldungen verbessert werden.

Der Rechnungshof bittet das Finanzministerium, die Erfahrungen aus dieser Prüfung in die Bund-Länder-Gremien einzubringen und die Verfahrensweise bei der USt-Sonderprüfung auf den Prüfstand zu stellen.

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

10 Entgelte der Wirtschafts- und Infrastrukturbank überprüfen!

Kapitel 07 25

Das Land zahlte Eigentümern, die Wohnungen vergünstigt an Haushalte mit geringem Einkommen vermieteten, einen finanziellen Ausgleich. Die Zuwendung wurde auf Antrag gewährt. Für die Abwicklung des Förderprogramms erhielt die WIBank ein Bearbeitungsentgelt in Höhe von 2 Prozent des Förderbetrags.

Nach einer Reform der Förderung in 2020 verfünffachte sich das Entgelt, obwohl sich der Aufwand der WIBank deutlich weniger erhöhte.

Die WIBank bemmaß ihr Entgelt an der Bewilligungssumme. Da nur ein Teil der Wohnungen vermietet wurde, waren die ausgezahlten Förderbeträge jedoch niedriger. Für nicht vermietete Wohnungen konnte nicht ausgeschlossen werden, dass Bearbeitungsentgelte mehrfach berechnet wurden.

Der Rechnungshof regt an, das Bearbeitungsentgelt entsprechend dem tatsächlichen Aufwand zu kalkulieren und an den ausgezahlten Förderbeträgen zu bemessen.

10.1 Ausgangslage

Die Prüfung umfasste die Jahre 2018 bis 2020. Erhebungen fanden beim Wirtschaftsministerium und bei der WIBank statt.

Das Land gewährte Eigentümern, die Wohnungen vergünstigt an Haushalte mit geringem Einkommen vermieteten, einen finanziellen Ausgleich. Hierfür gewährte es Zuwendungen (Erwerb von Belegungsrechten an bestehendem Wohnraum). Wohnungen, die keiner Bindung unterlagen und zur Belegung frei waren, wurden mit höheren Beträgen gefördert als solche, deren Bindungen endeten und verlängert wurden.

Das Land beauftragte die WIBank mit der Abwicklung des Förderprogramms. Diese erteilte die Förderzusage durch einen schriftlichen Zuwendungsbescheid,

zahlte die Beträge an die Zuwendungsempfänger aus und war berechtigt, die Verwendung der Mittel zu prüfen. Dafür erhielt sie ein Bearbeitungsentgelt. Abhängig vom Verwaltungsaufwand konnte es nach dem Hessischen Wohnraumförderungsgesetz (HWOFG) bis zu 2,5 Prozent der zu bewilligenden Zuwendung betragen. Laut der Richtlinie zum Erwerb von Belegungsrechten wurde es auf 2 Prozent des Förderbetrags begrenzt.

10.2 Prüfungsergebnisse

Weder das Wirtschaftsministerium noch die WIBank konnten Unterlagen vorlegen, wie das Bearbeitungsentgelt kalkuliert wurde.

Im Jahr 2020 erhöhte das Wirtschaftsministerium die Fördersätze und führte zusätzliche Fördertatbestände ein. Dadurch erhöhte sich die Zahl der geförderten Wohneinheiten um rund 80 Prozent. Die Bearbeitungsentgelte der WIBank verfünffachten sich. Die Zahl der geförderten Wohneinheiten stieg von 423 Wohnungen in 2018 und 393 Wohnungen in 2019 auf 702 Wohnungen in 2020. Die Bearbeitungsentgelte der WIBank betragen im Jahr 2019 rund 58.000 Euro und in 2020 rund 282.000 Euro.

Die Antragsteller bezeichneten den Fördergegenstand als „diverse Objekte“. In den Zuwendungsbescheiden legte die WIBank die maximale Anzahl der beantragten Wohnungen, die förderfähige Höchstwohnfläche sowie die maximale Zuwendung fest, ohne die betroffenen Wohnungen genau zu benennen. Sie zahlte die anteiligen Beträge aus, nachdem die Zuwendungsempfänger die Vermietungsnachweise vorgelegt hatten. Da die Vermieter in der Regel nicht für alle Wohnungen Vermietungsnachweise vorlegten, zahlte die WIBank nur einen Teil der Bewilligungssumme aus. Ihre Bearbeitungsentgelte erhob sie von der Gesamtsumme der bewilligten Zuwendungen für alle Wohnungen und zog diese bei der ersten Teilzahlung in voller Höhe ab.

Dadurch erhielt sie bezogen auf die tatsächlich ausgezahlten Förderbeträge prozentual höhere Bearbeitungsentgelte, als die in der Richtlinie vorgesehenen 2 Prozent.

Die Vermieter stellten nach Ablauf der vorgegebenen Frist für die nicht neu vermieteten Wohnungen neue Förderanträge. Durch die pauschale Benennung der Wohnungen im Antrag als „diverse Objekte“ konnte die WIBank nicht nach-

vollziehen, welche Wohnungen sie bereits berücksichtigt und dafür ein Bearbeitungsentgelt erhoben hatte. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass die WIBank für dieselben Wohnungen im Folgezeitraum wieder ein Bearbeitungsentgelt berechnet hat.

10.3 Bewertung

Der prozentualen Höhe des Bearbeitungsentgelts lag keine Kalkulation des Verwaltungsaufwands der WIBank zugrunde. Die höheren Entgelte der WIBank waren primär eine Folge der gestiegenen Fördersätze im Zuge der Reform in 2020. Sie standen in keinem Verhältnis zum höheren Verwaltungsaufwand.

Der Rechnungshof regt an, die Festlegungen zum Entgelt zu überprüfen. Er empfiehlt, eine Leistungsbeschreibung mit Aufgabenkatalog für die Arbeiten der WIBank als Berechnungsgrundlage für das Bearbeitungsentgelt zu erstellen.

Die Entgelte sollten von den tatsächlich ausgezahlten Förderbeträgen berechnet werden. Dadurch wird sichergestellt, dass die in der Richtlinie vorgesehene Höhe der Entgelte nicht überschritten und Wohnungen nicht mehrfach berücksichtigt werden.

10.4 Stellungnahme des Ministeriums und der WIBank

Das Wirtschaftsministerium wies darauf hin, dass das einmalige Bearbeitungsentgelt für die Erteilung einer Förderzusage mit 2 Prozent des Förderbetrags unter den nach dem Gesetz möglichen 2,5 Prozent liegt.

Dem Anstieg des Bearbeitungsentgelts stünden allgemeine Kostensteigerungen (Sach- und Personalkosten) bei der WIBank gegenüber. Zudem sei in den letzten Jahren eine deutlich abnehmende Qualität der vorgelegten Förderanträge festzustellen, die zu einem zum Teil erheblichen Mehraufwand in der Bearbeitung der Förderanträge führten.

Der Vorschlag des Rechnungshofs, das Bearbeitungsentgelt auf die tatsächlich ausgezahlten Förderbeträge zu erheben, sei nachvollziehbar. Das Wirtschaftsministerium will darüber mit der WIBank verhandeln. Es hat zudem zugesagt, im Zuge der nächsten Richtlinienänderung die Höhe des Bearbeitungsentgelts grundsätzlich zu überprüfen.

Die WIBank führte aus, dass die Festlegung der Höhe des Bearbeitungsentgeltes gesetzeskonform in Abstimmung mit dem zuständigen Wirtschaftsministerium und die fallbezogene Berechnung des jeweiligen Entgeltes richtlinien- und gesetzeskonform gemäß Förderzusage in Bezug auf die Bewilligungshöhe erfolgte. Einer künftigen Berechnung des zu zahlenden Entgeltes in Bezug auf die Höhe des tatsächlich ausgezahlten Förderbetrages, bzw. Förderteilbetrages verwehre sie sich nicht. Hierzu bedürfe es jedoch einer Gesetzesänderung des HWoFG.

10.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Wirtschaftsministerium die Festlegungen zur Höhe des Bearbeitungsentgeltes überprüfen will. Auch die Empfehlung, das Bearbeitungsentgelt anhand des tatsächlichen Auszahlungsbetrages zu berechnen, sollte weiterverfolgt werden.

11 Fehlbelegungsabgabe: In immer weniger Gemeinden werden Fehlsubventionen abgeschöpft

Kapitel 07 25

Bewohner von Sozialwohnungen, deren Haushaltseinkommen die für den Bezug einer Sozialwohnung geltenden Einkommensgrenzen deutlich übersteigen, zahlen zusätzlich zu der subventionierten Sozialmiete einen Ausgleich an die Gemeinde (Fehlbelegungsabgabe). Gemeinden, in denen der Verwaltungsaufwand trotz kommunaler Gemeinschaftsarbeit in keinem angemessenen Verhältnis zum Aufkommen steht, können von der Erhebungspflicht befreit werden.

Das Wirtschaftsministerium hat die Fehlbelegungsabgabe evaluiert und weitere Gemeinden von der Erhebungspflicht befreit. Die bei den Gemeinden abgefragten Zahlen zum Verwaltungsaufwand bei der Erhebung der Fehlbelegungsabgabe waren nicht vergleichbar und nicht valide. Zudem hat das Wirtschaftsministerium nicht geprüft, ob der Aufwand der Gemeinden, welche von der Erhebungspflicht befreit wurden, durch eine interkommunale Zusammenarbeit hätte reduziert werden können.

Das Ziel, Fehlsubventionen abzuschöpfen, wird nur eingeschränkt erreicht und Haushalte, die die einschlägigen Einkommensgrenzen überschreiten, werden ungleich behandelt.

Der Rechnungshof hat angeregt, eine über die interkommunale Zusammenarbeit hinausgehende Zentralisierung bei der Erhebung der Abgabe zu prüfen.

11.1 Ausgangslage

Das Land stellt auf der Grundlage des Hessischen Wohnraumfördergesetzes (HWOFG) Mittel für die Soziale Wohnraumförderung bereit.

Die Förderung soll Haushalten zu Gute kommen, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. Die geförderten Wohnungen unterliegen Mietpreis- und Belegungsbindun-

gen und dürfen grundsätzlich nur bezogen werden, wenn die Haushaltseinkommen der wohnungssuchenden Personen die gesetzlichen Einkommensgrenzen nicht überschreiten.

Änderungen der finanziellen oder persönlichen Verhältnisse während der Mietdauer wirken sich nicht auf das Mietverhältnis aus. Auch wenn sich das Einkommen im Laufe der Bindungsfrist über die maßgeblichen Grenzen erhöht, dürfen die Bewohner in der subventionierten Wohnung verbleiben.

Zur Vermeidung einer Fehlförderung führte Hessen die im Jahr 2011 abgeschaffte Fehlbelegungsabgabe in 2016 erneut ein. Bewohner von Sozialwohnungen, deren Haushaltseinkommen die für den Bezug einer Sozialwohnung geltenden Einkommensgrenzen um mindestens 20 Prozent übersteigen, zahlen zusätzlich zu der subventionierten Sozialmiete einen Ausgleich an die Gemeinde, dessen Höhe vom Einkommen abhängt. Das Aufkommen aus der Fehlbelegungsabgabe fließt jeweils der Gemeinde zu, die sie erhoben hat. Die Gesamteinnahmen beliefen sich bei allen erhebungspflichtigen Gemeinden in 2018 auf 9.852.193 Euro und in 2019 auf 10.622.621 Euro.

Die Gemeinde ist berechtigt, zur Abgeltung des Verwaltungsaufwandes bei der Erhebung der Abgabe eine Verwaltungskostenpauschale in Höhe von 20 Prozent des jährlichen Aufkommens einzubehalten.

Das nach Abzug der Verwaltungskostenpauschale verbliebene Aufkommen ist innerhalb der folgenden drei Haushaltsjahre zur Förderung von Sozialmietwohnungen einzusetzen. Soweit das Aufkommen nicht hierfür verwendet wird, sind die Mittel an das Land abzuführen. Diese sollen nach dem HWoFG für die soziale Wohnraumförderung eingesetzt werden.

Gemeinden, in denen der Verwaltungsaufwand trotz kommunaler Gemeinschaftsarbeit in keinem angemessenen Verhältnis zum Aufkommen steht, können nach § 14 des Gesetzes über die Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe in der öffentlichen Wohnraumförderung (FBAG) von der Erhebungspflicht befreit werden. Diese Gemeinden werden durch Verordnung der Landesregierung bestimmt (Nichterhebungsverordnung).

Der Rechnungshof hat 2018 mit der Prüfung der Fehlbelegungsabgabe beim Wirtschaftsministerium begonnen. Diese wurde 2019 unterbrochen, da das

Wirtschaftsministerium die maßgeblichen Rechtsvorschriften evaluierte. Anschließend nahm der Rechnungshof die Prüfung wieder auf.

11.2 Prüfungsergebnisse

In Hessen gab es 2019 insgesamt 280 Gemeinden mit Sozialwohnungen. Im Zuge der Evaluierung fragte das Wirtschaftsministerium bei allen 102 bislang erhebungspflichtigen Gemeinden den Bestand an Sozialmietwohnungen, die Zahl der abgabepflichtigen Wohnungsinhaberinnen und Wohnungsinhaber, die Höhe des Aufkommens aus der Fehlbelegungsabgabe, die Höhe der Verwaltungskosten und den Personaleinsatz für die Durchführung des FBAG in Vollzeitstellen ab. Vorgaben zur Ermittlung der Verwaltungskosten machte es nicht. Die Auswertungen des Wirtschaftsministeriums ergaben, dass die Verwaltungskosten der Gemeinden mehr als 15 Prozent des jährlichen Aufkommens aus der Fehlbelegungsabgabe betragen. Dieser Prozentsatz war bei der Einführung der Abgabe festgelegt worden. Die Verwaltungskostenpauschale wurde daher auf 20 Prozent angehoben.

Von den bis dahin 102 erhebungspflichtigen Gemeinden wurden weitere 51 von der Erhebungspflicht befreit, da die Verwaltungskosten in keinem angemessenen Verhältnis zu den Einnahmen aus der Abgabe standen. Dies ist nach einer Festlegung des Wirtschaftsministeriums der Fall, wenn die Verwaltungskosten mehr als 40 Prozent des Aufkommens betragen, das Aufkommen weniger als 10.000 Euro im Jahr ausmacht oder weniger als 100 Sozialwohnungen in der Gemeinde vorhanden sind.

11.3 Bewertung

Das Wirtschaftsministerium hat den Verwaltungsaufwand bei den Gemeinden abgefragt ohne nähere Vorgaben, wie dieser zu ermitteln ist und welche Kosten zu berücksichtigen sind. Damit sind die Angaben der Gemeinden nur begrenzt aussagefähig und nicht vergleichbar. Zudem hat das Wirtschaftsministerium nicht geprüft und bei den Gemeinden nicht abgefragt, welche Kosten im Falle einer kommunalen Gemeinschaftsarbeit zu erwarten wären. Dass die Kosten auch in diesem Fall in keinem angemessenen Verhältnis zu dem Aufkommen stehen, ist aber nach dem Wortlaut des Gesetzes eine Bedingung, um die Gemeinde von der Pflicht zu Erhebung der Abgabe zu befreien.

Derzeit sind 371 von 422 Gemeinden nicht erhebungspflichtig. Bei nur noch rund 12 Prozent (51 Gemeinden) finden Prüfungen statt, inwieweit Mieter von Sozialwohnungen während der Bindungsdauer die maßgeblichen Einkommensgrenzen einhalten oder überschreiten. In den übrigen Gemeinden wird dies nicht überprüft und entsprechende Ausgleichzahlungen werden nicht geleistet.

Bewohner von Sozialwohnungen, deren Haushaltseinkommen die Einkommensgrenzen überschreiten, die zum Bezug einer Sozialwohnung berechtigen, werden dadurch unterschiedlich behandelt, je nachdem in welcher Gemeinde sie wohnen. Der Rechnungshof sieht hier eine Gerechtigkeitslücke. Auch wird das Ziel, mit der Fehlbelegungsabgabe ungerechtfertigte Subventionen abzuschöpfen, nur noch eingeschränkt erreicht, da immer mehr Gemeinden von der Erhebungspflicht befreit wurden.

Der Rechnungshof hält es angesichts der zahlreichen Gemeinden, die mittlerweile von der Verpflichtung befreit sind, eine Fehlbelegungsabgabe zu erheben und des Wortlautes des Gesetzes für geboten, Gemeinden nur dann von der Fehlbelegungsabgabe zu befreien, wenn der Verwaltungsaufwand auch im Falle einer kommunalen Gemeinschaftsarbeit in keinem angemessenen Verhältnis zum Aufkommen steht.

Er hat angeregt, zu prüfen, ob sich durch eine zentrale und stärker automatisierte Bearbeitung die Gerechtigkeitslücke schließen lässt und Kosten eingespart werden können. So könnte z. B. durch die Übertragung auf ein Regierungspräsidium Fachwissen gebündelt und ein standardisiertes und einheitliches Verfahren gewährleistet werden.

11.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wirtschaftsministerium weist darauf hin, dass viele Angaben der Gemeinden durchaus vergleichbar seien. Es räumt aber ein, dass sich die Frage stelle, ob es bei der Höhe der Verwaltungskosten Vorgaben zur Berechnung hätte machen können.

Das Wirtschaftsministerium führt weiter aus, dass die Evaluierung gezeigt habe, dass der Personaleinsatz in den Gemeinden sehr unterschiedlich sei und dass sich das Verhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und Aufkommen aus der

Fehlbelegungsabgabe erheblich verschlechterte, wenn die Quote der abgabepflichtigen Haushalte gering sei. Dies könne auch im Rahmen einer Interkommunalen Zusammenarbeit nicht aufgefangen werden. Ob Gemeinden sich im Rahmen der Erhebung der Fehlbelegungsabgabe für eine interkommunale Zusammenarbeit entschieden, stehe in ihrem Ermessen. Es bestehe keine gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden, zu prüfen, ob der Verwaltungsaufwand bei der Erhebung der Fehlbelegungsabgabe durch eine Zusammenarbeit tatsächlich so gesenkt werden könne, dass er in einem angemessenen Verhältnis zum Aufkommen stehe. Es liege in der Organisationshoheit der Gemeinde, wie sie ihr Personal einsetze und ob sie sich für die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen entscheide. Aufgrund des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden seien hier nur sehr eingeschränkt Vorgaben möglich.

Eine Gerechtigkeitslücke sieht das Wirtschaftsministerium nicht. Der größte Teil des geförderten Wohnungsbestandes unterliege weiterhin dem FBAG. Durch die Aufnahme weiterer 51 Gemeinden in die Nichterhebungsverordnung würden lediglich 11 Prozent der bisher zu überprüfenden geförderten Wohnungen aus der weiteren Erhebungspflicht herausgenommen und nur 8 Prozent der bisher abgabepflichtigen Haushalte. In den 51 Gemeinden, in denen nun keine Fehlbelegungsabgabe mehr erhoben werde, seien nur 5 Prozent des Aufkommens aus der Fehlbelegungsabgabe erzielt worden.

Die Gemeinden seien auch für die Erteilung von Wohnberechtigungsscheinen zuständig. Da hier die gleichen Vorgaben für die Einkommensermittlung und die gleichen Einkommensgrenzen gelten würden wie bei der Fehlbelegungsabgabe, sollten beide Zuständigkeiten aus Gründen der Verwaltungsökonomie weiterhin bei der Gemeinde liegen. Zur automatisierten und standardisierten Vereinheitlichung des Verfahrens stünden den Gemeinden mindestens zwei EDV-Verfahren (z. B. ekom 21) zur Verfügung. Insbesondere in den Städten und größeren Gemeinden würden diese auch verwendet.

11.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof sieht weiterhin eine Gerechtigkeitslücke, zumal die von den Gemeinden vorgelegten Zahlen zum Verwaltungsaufwand nicht vergleichbar und nicht valide sind. Das mit der Einführung der Fehlbelegungsabgabe verfolgte Ziel wird nur eingeschränkt erreicht.

Der Rechnungshof hält es für geboten, Gemeinden nur dann von der Erhebung der Fehlbelegungsabgabe zu befreien, wenn der Verwaltungsaufwand auch im Falle einer kommunalen Gemeinschaftsarbeit in keinem angemessenen Verhältnis zum Aufkommen steht. Die Kommunen erheben die Fehlbelegungsabgabe im Auftrag des Landes. Sie sind nicht zur kommunalen Zusammenarbeit verpflichtet. Von der Erhebungspflicht befreit werden können sie nach der Rechtslage aber nur, wenn das Aufkommen aus der Abgabe trotz kommunaler Zusammenarbeit in keinem angemessenen Verhältnis zum Aufwand steht. Dies setzt eine entsprechende Prüfung voraus. Einen unzulässigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung kann der Rechnungshof in dieser gesetzlichen Festlegung des Fehlbelegungsabgabegesetzes nicht erkennen.

Er empfiehlt, eine über die interkommunale Zusammenarbeit hinausgehende Zentralisierung zu prüfen. Ob diese verwaltungsökonomisch Sinn macht, kann nur eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zeigen, in welcher die Vor- und Nachteile abgewogen werden.

Einzelplan 15: Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

12 Kostenbeschleuniger FAIR

Kapitel 15 02

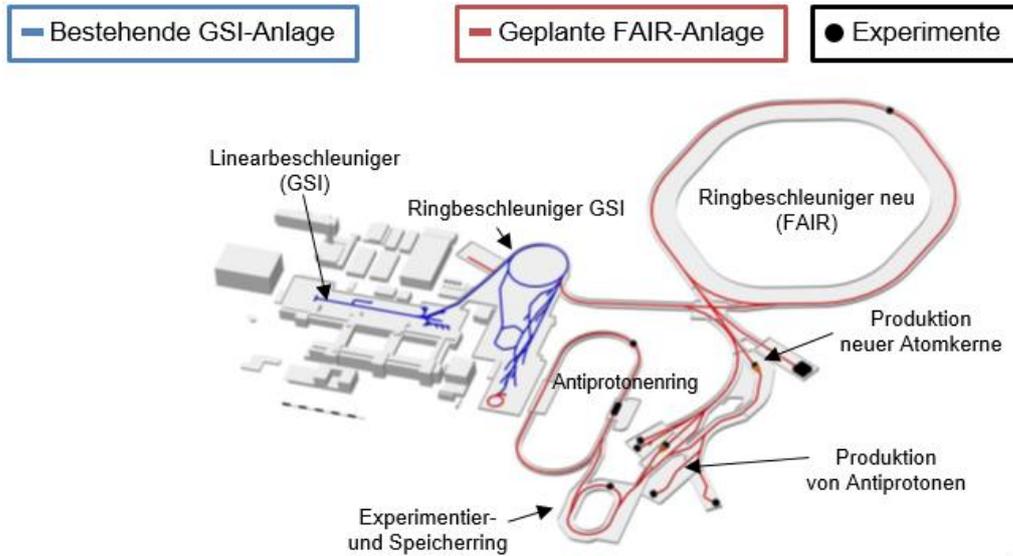
In Darmstadt entsteht derzeit ein Teilchenbeschleuniger, zu dessen Errichtung und Betrieb das Land wesentliche Beiträge leistet. Der Teilchenbeschleuniger FAIR (Modularisierte Startversion – MSV) sollte im Jahr 2018 in Betrieb gehen. Die Fertigstellung ist aktuell nicht terminiert. Die geschätzten Projektkosten von 1,3 Mrd. Euro sind bis 2022 auf mehr als das 3-fache (4,3 Mrd. Euro) gestiegen. Das endgültige Finanzvolumen steht derzeit nicht fest. Keiner der am Projekt beteiligten Staaten hat bisher die Übernahme der Kostensteigerungen in Höhe der jeweiligen Beteiligung am Projekt in Gänze zugesagt. Der nicht gedeckelte Anteil des Landes am Gesamtprojekt betrug zum Prüfungszeitpunkt 308 Mio. Euro.

Das Wissenschaftsministerium sollte weiter die für die MSV vereinbarte Quotelung zwischen Bund (86,7 Prozent) und Land (13,3 Prozent) hinsichtlich des deutschen Anteils an den Gesamtbaukosten im Blick behalten. Der Rechnungshof empfiehlt, den Haushaltsausschuss des Landtags jährlich mit einem standardisierten Fortschrittsbericht über das Projekt und die Kostenentwicklung zu unterrichten.

12.1 Ausgangslage

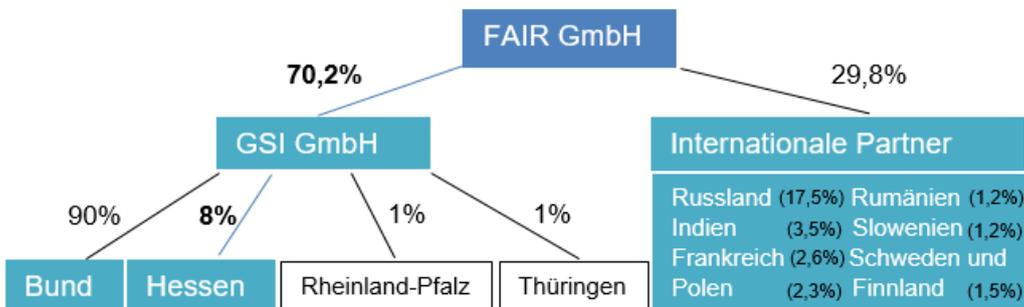
Am 4. Oktober 2010 schlossen Regierungsvertreter von neun Staaten, u. a. Deutschland und Russland, ein Übereinkommen über den Bau und Betrieb einer Einrichtung für die Forschung mit Antiprotonen und Ionen in Europa (Facility for Antiproton and Ion Research in Europe – FAIR). Die FAIR-Anlage in Darmstadt soll einzigartige Erkenntnisse über den Aufbau der Materie und die Entwicklung des Universums vom Urknall bis heute liefern.

Abbildung 12-1: Bestehende GSI- und geplante vollständige FAIR-Anlage



Zur Realisierung der Anlage gründeten die Vertragsparteien die FAIR GmbH. Deutschland hält über die Gesellschaft GSI Helmholtzzentrum für Schwerionenforschung GmbH 70,2 Prozent der Anteile an der FAIR GmbH. Vereinbart wurde 2010, dass die Gesellschaftsanteile der Vertragsparteien ihren finanziellen Beiträgen zu den Kosten der Anlage entsprechen.

Abbildung 12-2: Gesellschaftsanteile FAIR GmbH²⁰



Die unterschiedlichen Finanzierungsanteile haben keinen Einfluss auf die Bewilligung der Forschungszeiten in der Betriebsphase. Für die Zuteilung der Forschungszeiten ist allein der fachliche Forschungsantrag maßgebend.

Die Kosten für die Errichtung schätzten die Partner in 2010 auf rund 1,3 Mrd. Euro.²¹ Sie verpflichteten sich auf dieser Basis, Geld- und/ oder Sachbeiträge

²⁰ Aus Vereinfachungsgründen führt der Rechnungshof die internationalen Vertragsparteien als Gesellschafter auf. Z. B. Russland wird im Rat der FAIR GmbH durch den Gesellschafter Rosatom vertreten.

²¹ Preisstand der jeweiligen Verausgabung zum Planungszeitpunkt.

zu leisten. Kostensteigerungen werden einstimmig im Rat der FAIR GmbH beschlossen. Der Rechnungshof prüfte die Zuwendungen für den Bau der FAIR-Anlage.

12.2 Prüfungsergebnisse

12.2.1 Projektverlauf

12.2.1.1 Bauzeitverzögerung

Vorbereitende Maßnahmen für den Baubeginn der FAIR-Anlage starteten in 2013. Danach kam es zu einem zwischenzeitlichen Stillstand der Baustelle. In 2017 begannen die Rohbauarbeiten für den Tunnel des großen Ringbeschleunigers und für die Gebäude. Der völkerrechtliche Vertrag von 2010 sah die Fertigstellung der FAIR-Anlage (MSV) für 2018 vor. Die Übernahme neuer Kostensteigerungen durch die Vertragspartner wird im Rat der FAIR GmbH individuell verhandelt. Einen „Erhöhungsautomatismus“ sieht der Vertrag zwischen dem Bund und der internationalen Vertragsgemeinschaft nicht vor. Die endgültige Fertigstellung der FAIR-Anlage ist wegen fehlender Finanzierungszusagen derzeit nicht terminiert.

Abbildung 12-3: FAIR-Baustelle (Oktober 2022)

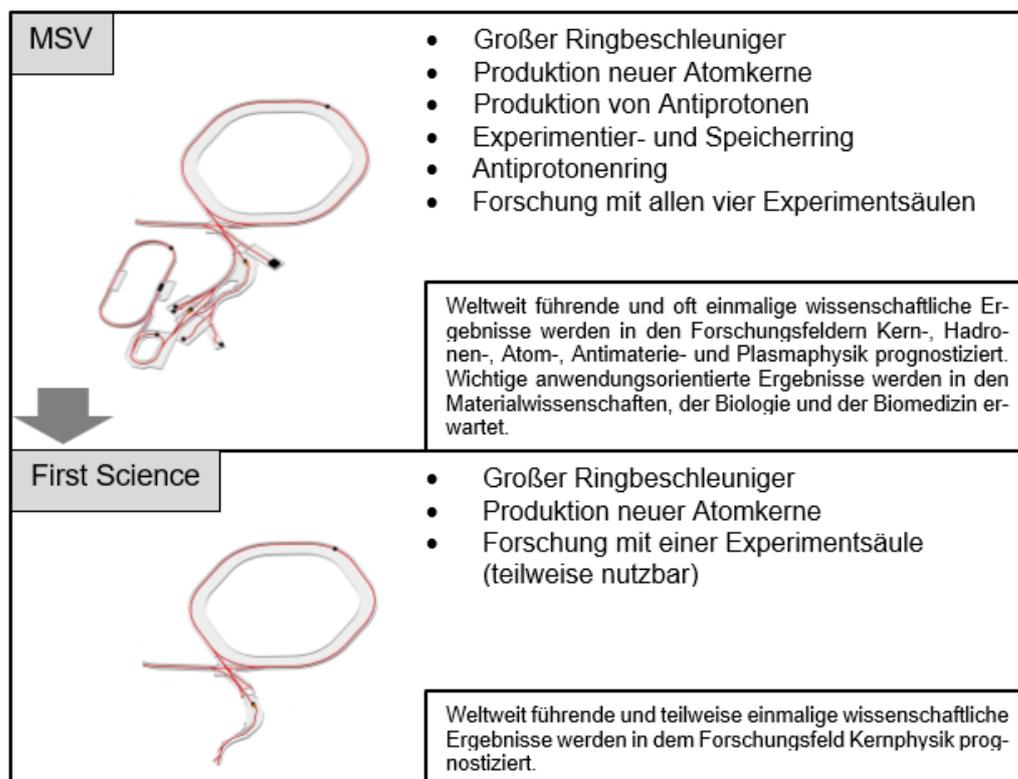


12.2.1.2 Zwischenziele

Die Bauzeitverzögerungen führten zur Vereinbarung verschiedener Zwischenziele als Grundlage für Teilfinanzierungen. In seiner Sitzung am 9. und 10. März 2023 beschloss der Rat der FAIR GmbH den Ausbau der FAIR-Anlage bis zur Fertigstellung des großen Ringbeschleunigers („First Science“). Der Beschluss stützt sich auf die Ergebnisse vom Oktober 2022 der wissenschaftlichen Kommission, die mehrere Varianten des weiteren Ausbaus der FAIR-Anlage umfasste. Bereits dieser Zwischenschritt eröffnete in Teilbereichen weltweit einzigartige Forschungsmöglichkeiten. Diese Ausbaustufe soll bis 2028 fertiggestellt sein.

Sollte die FAIR-Anlage (MSV) durchfinanziert und fertiggestellt werden, soll sie dann Erkenntnisse in den Forschungsfeldern Atom-, Antimaterie- und Plasmaphysik sowie anwendungsorientiert für die Materialwissenschaften, Biologie und Biomedizin liefern.

Abbildung 12-4: Reduzierung der MSV auf das Zwischenziel First Science



12.2.2 Kosten

12.2.2.1 Kostenverteilung

Bund und Land strebten in 2010 bilateral eine gemeinsame Beitragsgrenze zur Finanzierung des Gesamtprojekts an. Sie gehen davon aus, dass der Anteil an den Kosten der MSV höchstens 75 Prozent betragen wird. Vor dem Beschluss des Rats der FAIR GmbH zu „First Science“ im März 2023 betrug der Finanzierungsanteil beider Partner gemeinsam 79,7 Prozent (2,2 Mrd. Euro statt 2,1 Mrd. Euro). Hessen trägt vereinbarungsgemäß einen Anteil von 13,3 Prozent des deutschen Anteils; das entspricht höchstens 10 Prozent vom internationalen Gesamtprojekt. Der aktuelle Anteil des Landes an den Beiträgen Deutschlands insgesamt betrug zum Prüfungszeitpunkt 14 Prozent.²² Der tatsächliche Anteil des Landes an den Beiträgen sämtlicher Vertragspartner betrug 11,1 Prozent bzw. 308 Mio. Euro (Geld- und Sachbeiträge).²³ Die vertraglichen Vereinbarungen lassen zu, dass im Verlauf der Baumaßnahme auch andere Quotelungen vorliegen, solange bei Fertigstellung der MSV die Verteilung der Gesamtbaukosten zwischen Bund und Land stimmt.

12.2.2.2 Erwartete Kostensteigerungen

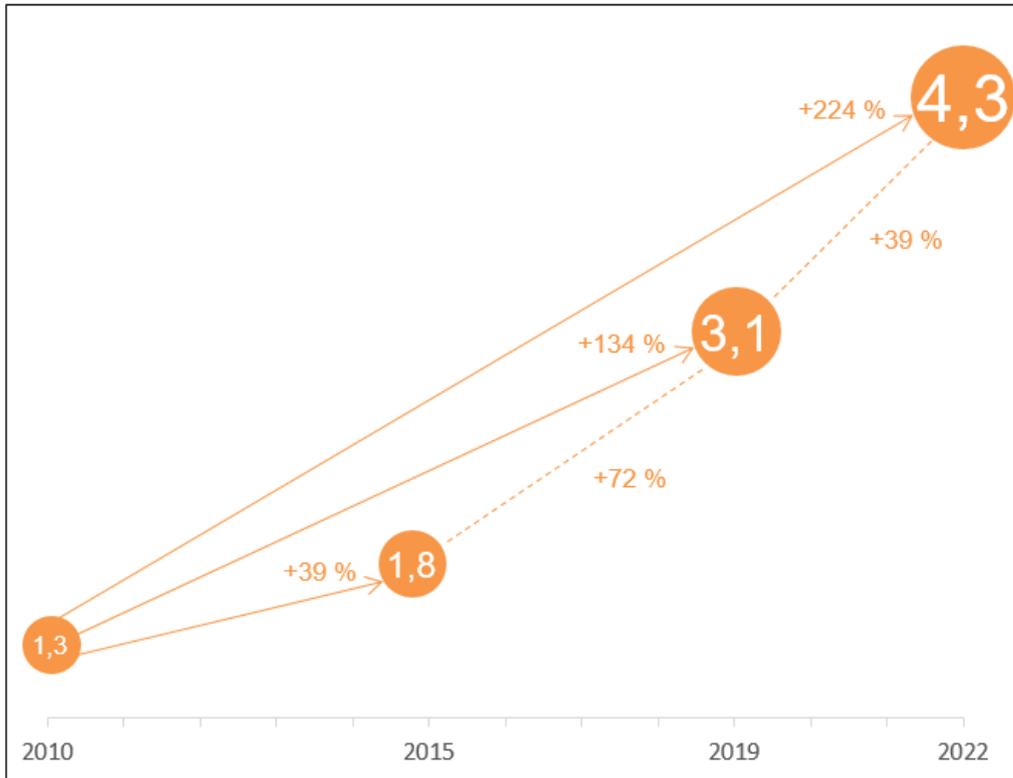
Die in 2010 geschätzten Projektkosten für die vollständige FAIR-Anlage von 1,3 Mrd. Euro sind bis 2022 auf mehr als das 3-fache (4,3 Mrd. Euro) gestiegen.²⁴

²² Den Anteil des Landes an den Beiträgen Deutschlands von 14 Prozent weist eine interne Berechnung der FAIR GmbH aus.

²³ Gemäß Vorlage der FAIR GmbH „Finanzielle Gesamtschätzungen“ für die 35. Sitzung des Rats der FAIR GmbH im Juli 2022 belaufen sich die Beiträge Deutschlands auf 2.203 Mio. Euro (Geld- und Sachbeiträge). 14 Prozent hiervon sind 308 Mio. Euro. Die Beiträge sämtlicher Vertragspartner belaufen sich danach auf 2.765 Mio. Euro.

²⁴ Die Angabe zu den in 2022 geschätzten Kosten geht von wahrscheinlichen bzw. mittleren Kostensteigerungen aus.

Abbildung 12-5: Kostensteigerungen für die MSV (in Mrd. Euro)



Der Anteil von Hessen würde danach von maximal 133 Mio. Euro um 292 Mio. Euro auf maximal 425 Mio. Euro steigen (bei Beachtung der angestrebten Beitragsgrenze für den Anteil des Landes an den Gesamtkosten des Projekts von 10 Prozent). Keiner der Vertragspartner hat bisher die Übernahme der bisherigen Kostensteigerungen in Höhe der jeweiligen Beteiligung am Projekt in Gänze zugesagt.

12.2.2.3 Projektpartner Russland

Wegen des Einmarsches russischer Truppen in die Ukraine im Februar 2022 setzten die Vertragsstaaten ihre Zusammenarbeit mit Russland aus. Insbesondere beendete die FAIR GmbH überwiegend die bestehenden Kooperationsverträge. Dies macht Ersatzbeschaffungen von ursprünglich durch Russland zugesagten Beschleuniger- und Experimentkomponenten erforderlich. Die FAIR GmbH schätzte die kriegsbedingten Mehrkosten auf 150 Mio. Euro bis 220 Mio. Euro.

Hinsichtlich ausstehender Beitragszahlungen des Projektpartners Russland von 81 Mio. Euro besteht ein hohes Ausfallrisiko.

12.2.3 Betriebsphase

Die prognostizierten Stromkosten bei Vollbetrieb des Beschleunigerzentrums belaufen sich unter Annahme der Strompreise aus 2021 auf 83,2 Mio. Euro im Jahr.

Mit Rücksicht auf den erhöhten Energiebedarf in den Wintermonaten erwägt die Europäische Organisation für Kernforschung (CERN) in der Schweiz ein teilweises Herunterfahren des Betriebs, um die Stromversorgung in der Umgebung nicht zu gefährden. Der dortige „Large Hadron Collider“, der derzeit größte Teilchenbeschleuniger der Welt, begann in 2022 zwei Wochen früher als geplant mit der Winterpause. Auch in Deutschland lassen der angestrebte Ausbau der Elektromobilität und die geplante Umstellung der Wärmeversorgung durch erneuerbare Energien einen stark steigenden Strombedarf erwarten.

12.3 Bewertung

Das Wissenschaftsministerium sollte weiter die für die MSV angestrebte Quotierung zwischen Bund und Land hinsichtlich des deutschen Anteils an den Gesamtbaukosten im Blick behalten. Der Rechnungshof empfiehlt die jährliche Unterrichtung in einem standardisierten Fortschrittsbericht über das Projekt im Haushaltsausschuss. Gegenstand sollte u. a. die Beschlusslage des Rats der FAIR GmbH, die Kostenentwicklung, deren mögliche Übernahme, die Zahlung durch die Vertragspartner, die zeitliche Zielerreichung und der Leistungsfortschritt sein. Projektrisiken können so transparent aufgezeigt werden. Schließlich regt der Rechnungshof eine außenwirtschaftliche Initiative des Landes in Abstimmung mit dem Bund zur Gewinnung zusätzlicher internationaler Projektpartner an.

Hohe Stromkosten könnten zu einer Einschränkung des Betriebs des Beschleunigerzentrums führen, um Betriebskosten zu sparen. Strommangel könnte ein weiterer Grund für Betriebsbeschränkungen sein. Die FAIR GmbH sollte die Wirtschaftlichkeit einer eigenen nachhaltigen Stromproduktion im Rahmen einer Machbarkeitsstudie untersuchen.

12.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium führt an, dass die zuletzt in 2022 geschätzten Mehrkostenrisiken von den Vertragsstaaten nicht bestätigt worden seien. Die

von der FAIR GmbH im März 2022 geschätzten kriegsbedingten Mehrkosten seien nicht überprüft und veraltet. Die geopolitischen und weltwirtschaftlichen Folgen des Krieges im Allgemeinen sowie die konkreten Auswirkungen auf das FAIR-Projekt mit dem zweitgrößten Gesellschafter Russland im Besonderen hätten noch gar nicht umfassend abgebildet werden können.

Deutschland habe sich in der Sitzung des Rats der FAIR GmbH am 9. und 10. März 2023 bereiterklärt, den Ausbauschnitt „First Science“ finanziell allein (ohne Beiträge der internationalen Partner) abzusichern. Es stelle hierfür zusätzlich 518 Mio. Euro zur Verfügung. Hiervon trage der Bund 449 Mio. Euro und das Land 69 Mio. Euro. Das Land müsse von seinem Anteil zusätzlich 34 Mio. Euro im Haushalt etatisieren. Im Übrigen habe es im Haushalt bereits eine Vorsorge getroffen. Deutschland habe die Erwartung, dass die internationalen Partner Kostensteigerungen sowie den weiteren Ausbau von First Science finanziell mittrügen.

Der Bund sehe Hessen als Sitzland in der Finanzierungspflicht. Das Handeln des Sitzlandes nehme mit Blick auf die internationalen Partner eine Vorbildfunktion ein. Der Übernahme von Finanzierungsanteilen werde in der Regel gefolgt, wenn auch zum Teil mit zeitlichem Nachlauf.

Das Wissenschaftsministerium informiere seit 2019 den Landtag regelmäßig zum aktuellen Projektstand. In 2019 und 2023 sei der Ausschuss für Wissenschaft und Kunst unterrichtet worden, darüber hinaus in 2021, 2022 und 2023 die Obleute des Ausschusses.

Initiativen zur Gewinnung zusätzlicher Partner würden nach Ansicht des Ministeriums erst mittel- bis langfristig zum Erfolg führen. Eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg sei, dass die FAIR-Anlage zügig mit einer international konkurrenzfähigen Fertigungsstufe an den Start geht. Damit würde das Projekt weiterhin weltweit als Ort der Spitzenforschung verstanden werden und sei damit attraktiv für neue Partner.

Prognosen zur Energiesicherheit nach der Fertigstellung der FAIR-Anlage würden nach Ansicht des Wissenschaftsministeriums nicht zuverlässig getroffen werden können. Aktuell halte die Bundesnetzagentur die Wahrscheinlichkeit für gering, dass Lastreduktionen im Stromnetz erforderlich werden. Die Anregung

des Rechnungshofs, die Wirtschaftlichkeit einer eigenen nachhaltigen Stromproduktion zu überprüfen, begrüßt das Wissenschaftsministerium.

12.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof stimmt mit dem Wissenschaftsministerium insoweit überein, dass die festgelegten Quotelungen zwischen Bund und Land bei Fertigstellung der MSV „stimmen“ sollten.

Es gibt zu bedenken, dass der Rat keine verbindliche Regelung zur weiteren finanziellen Beteiligung der internationalen Partner getroffen hat. Sollten die Vertragspartner zukünftig keine zusätzlichen Finanzierungszusagen machen und das Projekt mit der Ausbaustufe „First Science“ beendet sein, bleibt der die Beitragsgrenzen übersteigende Kostenanteil von Bund und Land unverändert bestehen.

Der Rechnungshof empfiehlt ein Berichtswesen im Haushaltsausschuss in Anlehnung an die regelmäßigen Fortschrittsberichte zum FAIR-Projekt, die im Haushaltsausschuss des Bundestages behandelt werden.

13 Fehler ohne Folgen? – Nebentätigkeiten von Hochschulprofessorinnen und -professoren

Kapitel 15 14 bis 15 20 und 15 22

Der Rechnungshof hat Fehler in Genehmigungsverfahren von Nebentätigkeiten von Hochschulprofessorinnen und -professoren festgestellt. Anzeigen oder Anträge sind unvollständig, verspätet und in Einzelfällen gar nicht eingereicht worden. Nebentätigkeiten wurden vielfach rückwirkend genehmigt, obwohl sie nicht nachträglich genehmigungsfähig sind. Disziplinarrechtliche Maßnahmen erfolgten nicht.

Der Rechnungshof empfiehlt, dass die Verfahren hochschulübergreifend in einem digitalen Prozess festgelegt werden. So können Fehler bei Anzeigen von und Anträgen auf Nebentätigkeiten sowie in der Bearbeitung selbst minimiert werden. Eine Dokumentation erfolgt damit automatisch.

13.1 Ausgangslage

Eine Nebentätigkeit stellt nach dem Hessischen Beamtengesetz (HBG) die Ausübung einer Beschäftigung neben dem Hauptamt dar. Es handelt sich hierbei um jede sonstige, nicht zu einem Hauptamt gehörende Tätigkeit innerhalb oder außerhalb des öffentlichen Dienstes. Die Nebentätigkeit ist grundsätzlich anzeigepflichtig und unter bestimmten Umständen sogar genehmigungspflichtig. Nicht genehmigungspflichtige Nebentätigkeiten sind beispielsweise schriftstellerische, wissenschaftliche, künstlerische Tätigkeiten, Vortragstätigkeiten oder mit Lehr- oder Forschungsaufgaben zusammenhängende selbstständige Gutachtertätigkeiten.

Eine Genehmigung ist zu versagen, wenn durch die Nebentätigkeit dienstliche Interessen beeinträchtigt werden. Laut HBG gilt dies als in der Regel erfüllt, wenn die zeitliche Beanspruchung durch Nebentätigkeiten in der Woche acht Stunden überschreitet. Dadurch soll verhindert werden, dass sich die Beamtin oder der Beamte mit der beantragten Nebentätigkeit allmählich einen Zweitberuf aufbaut. Das Vorliegen eines Versagungsgrunds ist besonders zu prüfen, wenn abzusehen ist, dass die Entgelte und geldwerten Vorteile aus genehmi-

gungspflichtigen Nebentätigkeiten im Kalenderjahr 30 Prozent der Jahresdienstbezüge (30-Prozent-Vergütungsgrenze) bei Vollzeitbeschäftigung überschreiten werden. Das Ergebnis der Prüfung ist aktenkundig zu machen.

Eine nicht genehmigungspflichtige Nebentätigkeit ist ganz oder teilweise zu untersagen, wenn die Beamtin oder der Beamte bei ihrer Ausübung dienstliche Pflichten verletzt.

13.2 Prüfungsergebnisse

13.2.1 Verwaltungsprozesse

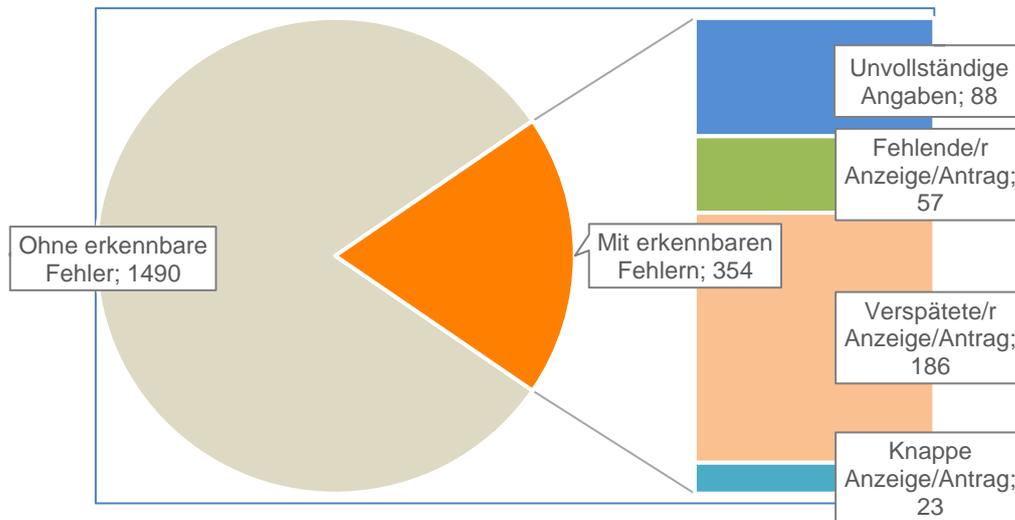
Bei allen geprüften Hochschulen wurden die Nebentätigkeitsverfahren papierbasiert ausgeführt. Damit verbunden sind die Nachteile einer nicht digitalisierten Verwaltung wie beispielsweise längere Postlaufzeiten. Seit 2020 wurden jedoch vermehrt Anzeigen und Anträge auch per E-Mail – unter Beibehaltung der Formulare, aber ohne digitalen Workflow – entgegengenommen. Bei einer Hochschule wurden zum Teil selbsterstellte, unvollständige Vordrucke verwendet. Die Hochschulen erfassen die Daten softwaregestützt, wenden jedoch unterschiedliche Systeme an.

Bei einer Hochschule waren die Professorinnen und Professoren ausschließlich als Tarifbeschäftigte tätig. Anzeigeverfahren zu den Nebentätigkeiten wurden bei dieser Hochschule nicht geführt.

13.2.2 Antrags- und Genehmigungsverfahren

Von den insgesamt 1844 vom Rechnungshof geprüften Nebentätigkeiten sind 19 Prozent fehlerhaft angezeigt oder beantragt worden wie im folgenden Diagramm dargestellt.

Abbildung 13-1: Geprüfte Anzeigen/Anträge von Nebentätigkeiten



In 88 Fällen wurden Anzeigen oder Anträge abgegeben, die unvollständig waren und auch nicht durch Nachfrage der Hochschulen vervollständigt wurden. In 57 Fällen hat der Rechnungshof Anzeichen festgestellt, die darauf schließen lassen, dass ausgeübte Nebentätigkeiten weder beantragt noch angezeigt wurden. Die Anzeigen und Anträge sind in 186 Fällen nach Antritt bzw. Ausführung der angegebenen Nebentätigkeit eingereicht worden. Darin enthalten sind fünf Nebentätigkeiten, die mit mehr als neun Monaten Verspätung angezeigt oder beantragt wurden. In 23 Fällen wurden Nebentätigkeiten erst am Tag der Aufnahme der Nebentätigkeit oder einen Tag zuvor angezeigt oder beantragt.

Bei zu spät eingereichten Unterlagen haben die Hochschulen regelmäßig die Professorinnen und Professoren auf die rechtzeitige Einreichung der Unterlagen hingewiesen. Es wurden dennoch wiederholt Unterlagen zu spät eingereicht. In keinem dieser Fälle wurden Konsequenzen der Hochschulen gezogen, wie etwa disziplinarrechtliche Schritte einzuleiten.

Sechs Hochschulen haben rückwirkend Genehmigungen für Nebentätigkeiten erteilt. Einzelne Nebentätigkeiten wurden für in der Vergangenheit liegende Zeiträume genehmigt. Die Hochschulen haben diese Vorgehensweise als rechtswidrig erkannt, jedoch aus Praktikabilitätsgründen beibehalten. Mindest-

tens 5 Prozent aller Nebentätigkeiten wurden für einen zurückliegenden Zeitraum genehmigt. Genehmigungen sind auf längstens fünf Jahre zu befristen. In fünf Fällen wurden Genehmigungen rechtswidrig für mehr als fünf Jahre erteilt.

13.2.3 Bearbeitung

Bei der Prüfung wurden elf Fälle gefunden, bei denen der Abschluss des Verfahrens (Genehmigung bzw. Versagung) nicht dokumentiert wurde. In vier Fällen wurde die nicht nur kurzfristige Überschreitung der wöchentlichen Arbeitszeit von mehr als acht Stunden geduldet und deren Begründung nicht dokumentiert. Bezüglich der besonderen Prüfung der 30-Prozent-Vergütungsgrenze waren die Prüfungsergebnisse entgegen der gesetzlichen Vorgabe in den meisten Fällen nicht nachvollziehbar dokumentiert.

13.2.4 Erhebung der Nutzungsentgelte

Bei der Ausübung einer Nebentätigkeit können Professorinnen und Professoren Personal, Sachmittel und Einrichtungen der Hochschule mit Genehmigung nutzen. Dies wurde nur vereinzelt im vorgesehenen Formblatt angegeben. Lediglich in zwei Fällen der Stichprobe wurden Nutzungsentgelte erhoben. Für die Festsetzung der Nutzungsentgelte und die Nebentätigkeitsverfahren waren teilweise verschiedene Verwaltungseinheiten innerhalb der Hochschule zuständig. Die Meldung der Inanspruchnahme an eine weitere Verwaltungseinheit wurde nicht überwacht.

13.3 Bewertung

Das Verwaltungsverfahren zu den Nebentätigkeiten war bei den Hochschulen nicht einheitlich. Da es sich hier um einen Massenprozess handelt, empfiehlt der Rechnungshof einen landesweit einheitlichen digitalen Verwaltungsprozess einzuführen. Es wird erwartet, dass die Hochschule, die Anzeigeverfahren zu den Nebentätigkeiten nicht führte, zukünftig die Vorgaben des Nebentätigkeitsrechts einhält.

Der Rechnungshof hat verschiedene Verfahrensfehler festgestellt. Die Hochschulleitungen haben dafür Sorge zu tragen, dass das Nebentätigkeitsrecht rechtskonform angewendet wird. Der Rechnungshof empfiehlt, bei Verstößen

Dienstgespräche zu führen. Bei wiederholten Verstößen sind disziplinarrechtliche Maßnahmen zu prüfen und gegebenenfalls zu ergreifen. Die Ausweitung des Genehmigungszeitraums auf mehr als fünf Jahre hat zu unterbleiben.

Anträge bzw. Anzeigen von Nebentätigkeiten wurden nicht entsprechend den gesetzlichen Vorgaben bearbeitet. Verfahren wurden teilweise nicht oder nicht nachvollziehbar dokumentiert. Dies betrifft im Wesentlichen die besondere Prüfung der 30-Prozent-Vergütungsgrenze. Der Rechnungshof erwartet, dass die gesetzlichen Voraussetzungen beachtet werden. Weiterhin empfiehlt der Rechnungshof, den Stunden- sowie den Entgeltumfang regelmäßig zu prüfen.

Die Erhebung von Nutzungsentgelten und die Genehmigung von Nebentätigkeiten sollten innerhalb der Hochschule nicht von verschiedenen Stellen erfolgen. Der Rechnungshof empfiehlt, die Anzeige-/Antragsverfahren von Nebentätigkeiten und die Geltendmachung von Nutzungsentgelten zentral in einer Organisationseinheit zu bearbeiten.

13.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium erklärte, dass die Hochschule, die Anzeigeverfahren zu den Nebentätigkeiten nicht führte, aufgefordert werden soll, ein rechtskonformes Verwaltungsverfahren zu Nebentätigkeiten gemäß den gesetzlichen und tariflichen Regelungen einzuführen und zu etablieren.

Die Zuständigkeit zur Einführung eines möglichen, landesweit einheitlichen digitalen Verwaltungsprozesses obliege dem Innenministerium. Das Wissenschaftsministerium beabsichtigt, auf der Ebene der Zentralabteilungsleitungen der Ministerien die Digitalisierung des Verwaltungsprozesses zu thematisieren.

Hinsichtlich der Prüfung möglicher Versagungsgründe teilte das Wissenschaftsministerium mit, dass es im Wege eines Erlasses Empfehlungen zur möglichen Dokumentation der Ergebnisse herausgegeben hat. In diesem Erlass wurden weiterhin zeitliche Vorgaben zur Einreichung der Unterlagen der Nebentätigkeitsnachweise, die Unzulässigkeit von Listenanzeigen sowie weitere Vorgaben gemacht.

13.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof befürwortet die Thematisierung der Digitalisierung des Verwaltungsprozesses. Sie sollte auf allen Ebenen aktiv vorangetrieben werden.

Der Erlass zu Nebentätigkeiten an hessischen Hochschulen durch das Wissenschaftsministerium wird begrüßt.

14 Schlösser und Gärten – Es ist nicht alles Gold, was glänzt

Kapitel 15 37

Mit dem Projekt „Kulturbauoffensive HERKULES“ sollen bis 2030 Maßnahmen zum Erhalt des kulturellen Erbes in Hessen durchgeführt werden. Das Volumen des Projektes beträgt 150 Mio. Euro. Eine in 2021 erstellte Übersicht, in welcher zehn der 48 Liegenschaften berücksichtigt wurden, ergab einen Sanierungsbedarf von 122 Mio. Euro. Der Gesamt-sanierungsbedarf aller Liegenschaften ist unbekannt.

Der Haushaltsgesetzgeber muss einschätzen können, welche Kosten zur Erhaltung des kulturellen Erbes in den nächsten Jahren erforderlich sein werden.

Im Zentraldepot werden 348 Objekte aus DDR-Ankäufen gelagert. Diese Objekte wurden seither in keiner Ausstellung präsentiert. Der Rechnungshof empfiehlt, ein Konzept zur Entsammlung zu entwickeln.

In der Vergangenheit mussten ca. 30 Prozent der erstellten Drucksachen, wie Broschüren, Bücher und Flyer, in einem Ausmaß von 13,4 Tonnen entsorgt werden. Die Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit (Art. 26c Verfassung des Landes Hessen/Nachhaltigkeitsstrategie) sollten verstärkt beachtet und die Publikationen vermehrt digital angeboten werden.

14.1 Ausgangslage

Die Dienststelle Staatliche Schlösser und Gärten Hessen mit Sitz im Schloss Bad Homburg (Dienststelle) ist eine von fünf selbstständigen Dienststellen im Mandanten „Historisches Erbe“. Aktuell betreut sie 48 historische Kulturdenkmäler – Schlösser, Burgen, Klöster, Gärten, Parks und zahlreiche Einzelmonumente –, welche sich im Besitz des Landes befinden. Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung bei der Dienststelle für die Jahre 2016 bis 2020 geprüft.

Sie hat die Aufgabe, die von ihr betreuten Liegenschaften nach kunsthistorischen und denkmalpflegerischen Gesichtspunkten zu erhalten, zu pflegen und

in die Landesentwicklung einzubringen. Außerdem muss sie das Inventar erforschen, es ergänzen und dieses der Öffentlichkeit zu Zwecken der Bildung und Erholung zugänglich machen (Artikel 30 GG und Artikel 26e HV).

14.2 Prüfungsergebnisse

14.2.1 Gesamter Sanierungsbedarf unbekannt

Im Jahr 2020 startete Hessen das Projekt „Kulturbauoffensive HERKULES“ mit einem Volumen von insgesamt 150 Mio. Euro. Mit diesem Projekt sollen bis 2030 Maßnahmen zum Erhalt des kulturellen Erbes in Hessen durchgeführt werden. Die finanzielle Unterstützung erhalten u. a. Staatliche Schlösser und Gärten Hessen und die Landesmuseen. Für das Projekt befand sich die Dienststelle zum Zeitpunkt der Prüfung in einem Erhebungsprozess, um den gesamten Sanierungsbedarf ihrer Liegenschaften festzustellen. Es ist nicht absehbar, wann ein Gutachten mit einem Abschlussbericht vorgelegt wird. In der Vergangenheit wurden nur die unmittelbar notwendigen Sanierungsmaßnahmen ermittelt. Im Jahr 2021 erstellte die Dienststelle erstmalig eine Übersicht über den Sanierungsbedarf bei zehn der 48 Liegenschaften. Demzufolge bestand allein bei diesen zehn Liegenschaften ein Sanierungsbedarf von 122 Mio. Euro. Der gesamte Sanierungsbedarf ist bisher nicht bekannt.

Der Haushaltsgesetzgeber muss einschätzen können, welche Kosten zur Erhaltung des kulturellen Erbes in den nächsten Jahren erforderlich sein werden. Aufgrund der Vielzahl der Objekte benötigt die Dienststelle ein langfristiges Konzept zum Abbau des Sanierungsbedarfs, inklusive einer Priorisierung zur Abarbeitung.

14.2.2 Eingelagerte Kunstgegenstände ohne langfristiges Ausstellungenkonzept

Die Dienststelle mietet seit 2012 eine Halle an, welche sie als Zentraldepot und als Zwischenlager für Restaurationen nutzt. Die angemietete Lagerfläche umfasst 2.500 m². Die Jahresmiete beträgt 90.000 Euro. Zum Zeitpunkt der Erhebungen wurden ca. 17.000 der insgesamt 35.000 Kunstgegenstände eingelagert. Der Wert belief sich zum 31. Dezember 2021 auf 58,7 Mio. Euro. Dies entsprach 40 Prozent des gesamten Werts aller Kunstgegenstände der Dienststelle. Im Zentraldepot sind u. a. 348 Objekte, diverse Backformen und Küchengeräten, aus DDR-Ankäufen aufbewahrt.

Abbildung 14-1: Historische Backformen und Küchenutensilien aus DDR-Ankäufen



Diese wurden bisher in keiner Ausstellung präsentiert, da sie bis heute nicht in das Ausstellungskonzept passen.

Auch die Lagerfläche für die Objekte muss unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten betrieben werden. Vor der Aufnahme weiterer Objekte oder Kunstgegenstände ist die verfügbare Lagerfläche durch ein strategisches Konzept zum Entsameln zu betrachten. Der Rechnungshof empfiehlt, dem Leitfaden des Deutschen Museumsbundes zu folgen.

14.2.3 Wirtschaftlichkeit Fehlanzeige – 13,4 Tonnen der Publikationen mussten entsorgt werden

Zum Zeitpunkt der Erhebung befanden sich in zehn der 48 Liegenschaften sowie im Zentraldepot der Dienststelle insgesamt 144.841 Drucksachen – bei denen es sich vor allem um Broschüren, Bücher und Flyer handelte – mit einem Verkaufswert von 1 Mio. Euro. Davon wurden 2021 rund 57.000 Drucksachen entsorgt (dies entspricht etwa einem Drittel aller Publikationen). Der dazugehörige Wert wurde nicht ermittelt. Deren Erst- bzw. Druckdatum reichte bis in das Jahr 2005 zurück. Möglichkeiten zum Erwerb einer Publikation in digitaler Form wurden bisher kaum geschaffen.

Nach Ansicht des Rechnungshofs sollte bei den Drucksachen regelmäßig geprüft werden, ob die gelagerte Menge in einem angemessenen Verhältnis zum Verkauf steht. Die Publikationen sollten künftig vorrangig digital, Stichwort „Print on demand“, zur Verfügung gestellt werden, damit die Wirtschaftlichkeit und die Nachhaltigkeitsstrategie beachtet werden.

14.3 Stellungnahme des Ministeriums

Durch die Staatliche Schlösser und Gärten Hessen und den Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen würden regelmäßig Maßnahmen im Bereich Unterhaltungsbedarf ermittelt, dokumentiert und mit den zur Verfügung stehenden Mitteln des Mandanten Historisches Erbe nach Dringlichkeitsstufen untergliedert abgearbeitet. Vorschläge für größere Baumaßnahmen könnten, wenn sinnvoll, nachrichtlich mit aufgeführt werden.

Eine Notwendigkeit zur fortlaufenden und vollständigen Dokumentation des gesamten Sanierungsbedarfes unter Angabe von Prioritäten bestünde weder aus fachlicher noch aus gesetzlicher Sicht. Infolge von sich ändernden Ausgangslagen und gesetzlichen Rahmenbedingungen würden Planungsergebnisse schnell veralten und die dafür eingesetzten Ressourcen wären verloren. Die Ermittlung belastbarer Kostenaussagen sei erst im Zuge der Planung möglich.

Der Vorwurf einer eingeschränkten Transparenz gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber werde zurückgewiesen. Parlamentarische Anfragen würden immer entsprechend der gesetzlichen Vorgaben beantwortet.

Das durch ein externes Fachbüro zu erstellende Gutachten über den Sanierungs- und Entwicklungsbedarf des gesamten Mandanten „Historisches Erbe“ kann nur einen Überblick über den aktuellen Sanierungsbedarf darstellen.

14.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass eine vollständige Erfassung des gesamten Sanierungsbedarfs unter Angabe der jeweiligen Priorität notwendig ist. Das noch zu erstellende Gutachten des externen Fachbüros ermöglicht eine Prioritätensetzung nach Dringlichkeit des erfassten Sanierungsbedarfs. Von der bisherig eingeschränkten Transparenz gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber wird abgeraten.

Einzelplan 17: Allgemeine Finanzverwaltung

15 Förderung kommunaler Digitalisierung: Mitnahmeeffekte künftig vermeiden

Kapitel 17 43

Die Staatskanzlei – Geschäftsbereich der Ministerin für Digitale Strategie und Entwicklung legte im Jahr 2020 ein Programm zur Förderung der Digitalisierung der Kommunen auf.

Das Förderprogramm war so konzipiert, dass Mitnahmeeffekte vorprogrammiert waren. So waren die Fördertatbestände sehr weit gefasst und die den einzelnen Kommunen gewährten Zuschüsse lagen in der Regel weit unter den Ausgaben der Gemeinden für die Digitalisierung. Zudem wurde vom Refinanzierungsverbot abgewichen. Die sachgerechte Verwendung der Fördermittel war durch einen Verwendungsnachweis zu belegen.

Der Rechnungshof kritisiert, dass solche Mitnahmeeffekte zur Folge haben, dass ein zusätzlicher bürokratischer Aufwand bei den Gemeinden und beim Land entsteht, ohne dass die mit der Förderung angestrebten Ziele erreicht werden können.

15.1 Ausgangslage

Zur Umsetzung des Koalitionsvertrages waren im Haushalt der Staatskanzlei – Geschäftsbereich der Ministerin für Digitale Strategie und Entwicklung im Jahr 2020 für Maßnahmen zur Digitalisierung der hessischen Kommunen 20 Mio. Euro veranschlagt. Die Mittel stammten aus dem Programm „Starke Heimat Hessen“. Zur Mittelbewirtschaftung und -verteilung hatte die Ministerin eine Förderrichtlinie erlassen. Diese sah vor, dass 16 Mio. Euro nach einem finanzkraftabhängigen Schlüssel verteilt werden. Zuwendungsempfänger waren alle Kommunen (417 kreisangehörige Gemeinden, 5 kreisfreie Städte und 21 Landkreise). Die Auszahlung erfolgte über das Regierungspräsidium Gießen. Darüber hinaus erhielten alle Kommunen kostenfrei „Civento“, eine Digitalisierungsplattform für die elektronische Bearbeitung von Anträgen in der Behörde. Hierfür waren 4 Mio. Euro veranschlagt.

In den Folgejahren 2021 bis 2024 werden gemeinschaftliche Digitalisierungsvorhaben mit Modellcharakter gefördert. Hierfür sind jährlich 16 Mio. Euro vorgesehen, zuzüglich 4 Mio. Euro jährlich für „Civento“.

15.2 Prüfungsergebnisse

Die Zuwendung für die Digitalisierung der Kommunen im Jahr 2020 wurde als zweckgebundener und nicht rückzahlbarer Zuschuss gewährt. Sie betrug mindestens 7.500 Euro (Sockelzuschuss). Diesen Mindestbetrag erhielten 67 kreisangehörige Gemeinden. Die höchste Förderung für eine Kommune belief sich auf 444.510 Euro.

Es war ein Eigenanteil der Kommune von mindestens 25 Prozent der förderfähigen Ausgaben zu erbringen. Es musste jeweils ein Antrag gestellt werden. Dieser wurde, sofern die Fördervoraussetzungen vorlagen, mittels Zuwendungsbescheid bewilligt.

Mit den Fördermitteln konnten investive oder konsumtive Maßnahmen finanziert werden, die einen Beitrag zu einer Digitalisierung im Sinne des „Digitalen Rathauses“ leisteten. Fördertatbestände waren insbesondere:

1. die Weiterentwicklung und Erneuerung von Hardware, Software und weiterer digitaler Infrastruktur,
2. die Planung und Umsetzung von IT-Projekten oder von mit der Einführung von IT in Zusammenhang stehenden Organisations-Projekten,
3. die vorhabenbegleitende Beratung bei 1 und 2,
4. die Schulung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Nutzung von Hard- und Software sowie
5. die Erstellung von Digitalisierungsstrategien bzw. Digitalisierungskonzepten.

Die Maßnahmen mussten im Jahr 2020 begonnen und abgeschlossen werden.

Es war ein einfacher Verwendungsnachweis zu führen. Dieser bestand aus einem Sachbericht, einem zahlenmäßigen Nachweis und der Bestätigung, dass der erforderliche Eigenanteil erbracht wurde. Sofern der Zuwendungsempfänger eine eigene Prüfeinrichtung unterhält, war von dieser der Verwendungsnachweis vorher zu prüfen und die Prüfung unter Angabe des Ergebnisses zu bescheinigen. Der Verwendungsnachweis war innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres 2020 dem Zuwendungsgeber vorzulegen.

Die Richtlinie vom 24. Juni 2020 trat rückwirkend zum 1. Januar 2020 in Kraft.

Der Rechnungshof hat bei rund 30 Kommunen die veröffentlichten Haushaltspläne des Jahres 2020 für den Bereich IT und Digitalisierung ausgewertet. Beispielfhaft werden die Auswertungen für 5 Gemeinden dargestellt:

- Das in der Richtlinie nach Finanzkraft festgestellte Fördermittel-Kontingent der Stadt Bensheim (39.438 Einwohner) war mit 46.591 Euro angesetzt. Im kommunalen Haushaltsplan 2020 waren 747.640 Euro für den Betrieb und die Investitionen im IT-Bereich veranschlagt.
- Das Fördermittel-Kontingent der Stadt Eschborn (20.742 Einwohner) war mit 7.500 Euro angesetzt. Im kommunalen Haushaltsplan 2020 waren 1.100.514 Euro für den Betrieb und die Investitionen im IT-Bereich veranschlagt.
- Das Fördermittel-Kontingent der Stadt Limburg (33.789 Einwohner) war mit 61.803 Euro angesetzt. Im kommunalen Haushaltsplan 2020 waren 865.000 Euro für den Betrieb und die Investitionen im IT-Bereich veranschlagt.
- Das Fördermittel-Kontingent der Gemeinde Niestetal (10.529 Einwohner) war mit 24.191 Euro angesetzt. Im kommunalen Haushaltsplan 2020 waren 284.750 Euro für den Betrieb und die Investitionen im IT-Bereich veranschlagt.
- Das Fördermittel-Kontingent der Stadt Schwalbach am Taunus (14.898 Einwohner) war mit 7.500 Euro angesetzt. Im kommunalen Haushaltsplan 2020 waren 386.100 Euro für den Betrieb und die Investitionen im IT-Bereich veranschlagt.

15.3 Bewertung

Die Zuweisungen zur Förderung der Digitalisierung der Kommunen erfolgten durch einen finanzkraftabhängigen Verteilerschlüssel. Teilweise wurden verhältnismäßig kleine Zuwendungen ausgezahlt. Viele Gemeinden erhielten lediglich den Mindestbetrag von 7.500 Euro. Gleichwohl war dies mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden, da in jedem Fall die zweckentsprechende Verwendung nachgewiesen und der Verwendungsnachweis geprüft werden musste.

Da die Fördertatbestände sehr weit gefasst waren, die Ausgaben der Gemeinden für Digitalisierung aber in der Regel weit über den jeweiligen Förderbeträgen lagen, waren hier Mitnahmeeffekte vorprogrammiert. Letztlich mussten die

Gemeinden nur Rechnungen für entsprechende Ausgaben einreichen, die sie auch ohne die Förderung durchgeführt hätten. Dabei konnten sie sogar Rechnungen für Ausgaben nutzen, die bereits vor Inkrafttreten der Richtlinie getätigt worden waren, da von dem Refinanzierungsverbot abgewichen wurde.

Solche Mitnahmeeffekte haben zur Folge, dass für diese Ausgaben lediglich ein zusätzlicher Aufwand bei den Gemeinden und beim Land entsteht, ohne dass die Förderung eine zusätzliche Wirkung erzielt.

Der Rechnungshof hat empfohlen, Förderprogramme künftig so zu gestalten, dass Mitnahmeeffekte weitgehend ausgeschlossen werden und unnötiger bürokratischer Aufwand vermieden wird.

15.4 Stellungnahme des Ministeriums

Die Ministerin für Digitale Strategie und Entwicklung weist darauf hin, dass das Programm „Starke Heimat Hessen“, aus welchem die Mittel für das Förderprogramm stammten, konkret darauf ausgelegt war, dass rund zwei Drittel der Mittel aus der Heimatumlage den Städten und Gemeinden mittels zweckgebundener Zuweisungen für bestimmte kommunale Aufgaben zufließen.

Die Förderung von Projekten zur Umsetzung der Digitalisierung der Kommunen sei auf Basis des § 44b des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes erfolgt. Danach können Gemeinden und Gemeindeverbände für Maßnahmen der Digitalisierung Zuweisungen aus den im Haushaltsplan des Landes hierfür bereitgestellten Mitteln von der für Digitale Strategie und Entwicklung zuständigen obersten Landesbehörde erhalten. Diese Regelung stelle keine leistungsgesetzliche Grundlage dar. Eine Erhöhung der Schlüsselzuweisungen sei daher nicht möglich gewesen. Sie sei für die Digitalisierung auch nicht sinnvoll gewesen. Die zweckgebundene Zuweisung sei über das Zuwendungsverfahren nach den Regeln der LHO umzusetzen gewesen.

Es hätte darüber hinaus sichergestellt werden müssen, dass die Beantragung unaufwändig erfolgen konnte. Aufgrund der Kürze der Zeit zwischen Bekanntgabe des Programms und dem Zeitpunkt der Erarbeitung des Förderprogramms wäre die Einschränkung der Förderung auf noch nicht begonnene Maßnahmen für eine Vielzahl der Kommunen nicht umsetzbar gewesen.

15.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof sieht das Problem der Ministerin, die ihr zur Verfügung gestellten Mittel in kurzer Zeit den Kommunen zweckgebunden zukommen zu lassen. Dies sollte nicht dazu führen, dass Programme auf den Weg gebracht werden, welche einen bürokratischen Aufwand verursachen, ohne eine zusätzliche Wirkung zu erzielen.

Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass Förderprogramme künftig so gestaltet werden sollten, dass Mitnahmeeffekte weitgehend ausgeschlossen werden und unnötiger bürokratischer Aufwand vermieden wird.

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 oder Landesregierung. Einen Einblick in die Bandbreite seiner Tätigkeit vermitteln die nachfolgenden Beispiele.

16 Förderrichtlinie für den zweiten Teil des Investitionsprogramms Ganztagsausbau

Das Kultusministerium legte dem Rechnungshof Anfang April 2023 den Entwurf der „Förderrichtlinie zur Umsetzung der Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter (Investitionsprogramm Ganztagsausbau)“ zur Stellungnahme nach § 95 Abs. 3 LHO vor.

Ab dem Schuljahr 2026/27 wird in Deutschland jahrgangswise für Grundschulkinder vom Schuleintritt bis zum Beginn der fünften Klassenstufe ein Anspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung eingeführt. Um die Länder und Kommunen bei der Erfüllung dieses Anspruchs zu unterstützen, gewährt der Bund den Ländern mit der im Jahr 2023 getroffenen Bund-Länder-Vereinbarung aus dem Sondervermögen „Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter“ Finanzhilfen in Höhe von 2,75 Mrd. Euro. Die Länder einschließlich der Kommunen sind verpflichtet, sich mit einem Eigenanteil von mindestens 30 Prozent am Gesamtvolumen des öffentlichen Finanzierungsanteils der förderfähigen Ausgaben zu beteiligen.

Auf das Land Hessen entfallen Finanzhilfen des Bundes in Höhe von 204,5 Mio. Euro. Zusammen mit dem vom Land (ohne die Kommunen) übernommenen Eigenanteil von 43,8 Mio. Euro stehen den öffentlichen Schulträgern, den Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe sowie den genehmigten Ersatzschulen demnach insgesamt 248,3 Mio. Euro von Bund und Land für Investitionen in den Neubau, den Umbau, die Erweiterung, die Ausstattung sowie die Sanierung der kommunalen Bildungsinfrastruktur zur Verfügung.

Der Rechnungshof wies auf Regelungslücken in dem vom Kultusministerium vorgelegten Entwurf der Richtlinie hin (beispielsweise zur Weiterleitung der Fördermittel an Dritte), zeigte Widersprüche zwischen den Regelungen auf, die sich auf bereits endabgenommene Maßnahmen bezogen, regte Änderungen

an und begründete diese. Die im Entwurf der Förderrichtlinie enthaltenen Regelungen zur Vorlage des Verwendungsnachweises entsprachen nicht den Fristen aus den Verwaltungsvorschriften zur LHO. Die späteste Frist zur vollständigen Verwendungsnachweisführung stand zudem im Konflikt zu der Frist, innerhalb welcher alle geförderten Maßnahmen gegenüber dem Bund abzurechnen sind. Der Rechnungshof erteilte zu den Regelungen zum Verwendungsnachweis sein Einvernehmen nach § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO unter der Bedingung, dass die Verwendungsnachweisfristen entsprechend angepasst werden. Das Kultusministerium erfüllte diese Bedingung, so dass das Einvernehmen des Rechnungshofs als erteilt gilt.

Wie schon beim ersten Teil des Investitionsprogramms im Jahr 2020 beabsichtigte das Land, erneut von dem nach den Verwaltungsvorschriften zur LHO geltenden Regelfall abzuweichen, wonach Zuwendungen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen wurden. Der Rechnungshof bat das Kultusministerium, das für eine solche Ausnahme erforderliche Einvernehmen des Finanzministeriums einzuholen und nachzureichen. Im Übrigen empfahl er, zur Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit den geplanten vorzeitigen Maßnahmenbeginn ab Oktober 2021 nicht zuzulassen. Das Kultusministerium hielt an der Förderung von Maßnahmen, die ab Oktober 2021 begonnen worden sein können, fest und legte das Einvernehmen des Finanzministeriums mit dieser Regelung vor.

Die Fördermittel sollen zusätzliche Investitionen für den Ganztagsausbau anregen. Der Rechnungshof wies darauf hin, dass die Regelungen zum Nachweis der Zusätzlichkeit in der Richtlinie des Landes und in den Vorgaben zum Nachweis gegenüber dem Bund ins Leere laufen. Dieser Mangel und die Möglichkeit, bis zum Oktober 2021 rückwirkend Maßnahmen zu fördern, erhöhen seines Erachtens die Gefahr, dass die Fördermittel zur Refinanzierung bereits durchgeführter Investitionen und damit zu Mitnahmeeffekten führen.

Der künftige gesetzliche Anspruch auf Ganztagsbetreuung für Grundschulkin- der stellt die Kommunen vor große organisatorische und finanzielle Herausforderungen. Bei der Bewältigung ihres Aufgabenzuwachses wird ihnen nun mit großer Verspätung eine finanzielle Unterstützung in Form von Zuwendungen gewährt. Diesen Finanzierungsweg hält der Rechnungshof aus den genannten Gründen im vorliegenden Fall für ungeeignet. Daher empfahl er dem Land, ge-

meinsam mit den anderen Ländern gegenüber dem Bund künftig darauf hinzuwirken, dass neue kommunale Aufgaben durch eine Neujustierung der föderalen Steuerverteilung ausreichend finanziert werden statt rückwirkend Zuwendungen zu gewähren. Andernfalls sollte das Land seine Zustimmung zu neuen Aufgabenzuweisungen an die Kommunen versagen. Das Kultusministerium hat sich zu dieser Empfehlung nicht geäußert.

17 Härtefallhilfen für kleine und mittlere Unternehmen in der Energiekrise

Das Wirtschaftsministerium übersandte dem Rechnungshof im Februar 2023 eine Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund sowie die dazugehörige Richtlinie des Landes Hessen zu Härtefallhilfen für kleine und mittlere Unternehmen, die von der Energiekrise besonders betroffen sind.

Der Entwurf der Richtlinie führte aus, die infolge des völkerrechtswidrigen Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine entstandene Energiekrise habe zu hohen Preissteigerungen bei Energieträgern geführt. Trotz Unterstützungsangeboten der Landesregierung und des Bundes würden die hohen Energiekosten in besonderen Härtefällen die Existenz von Unternehmen bedrohen. Zur Abwehr solcher Existenzbedrohungen gewähre das Land (ausschließlich aus Bundesmitteln finanzierte) Billigkeitsleistungen für kleine und mittlere Unternehmen in Hessen.

Als Voraussetzung für die Gewährung dieser Billigkeitsleistungen verlangte der Richtlinienentwurf eine energiekostenbedingte besondere Härte. Dabei sollten nur die Energiekosten für „leitungsgebundene und nicht leitungsgebundene Energieträger“ zu berücksichtigen sein, während Kosten für Treibstoffe und erneuerbare Energien nicht zu den Energiekosten zählen sollten. Der Rechnungshof hat angemerkt, dass beispielsweise Pellets sowohl den „nicht leitungsgebundenen Energieträgern“ als auch – weil nachwachsend – den erneuerbaren Energien zugeordnet werden können. Für die erforderliche eindeutige Abgrenzung hat er empfohlen, den betreffenden Text deutlicher zu formulieren und ggf. durch Beispiele zu veranschaulichen. Das Wirtschaftsministerium ist dem gefolgt.

Für das Antragsverfahren hat der Rechnungshof angeregt, die Richtlinie durch die Sätze „Die Antragsunterlagen werden von der Bewilligungsbehörde auf Vollständigkeit und Plausibilität überprüft. Bei der Vermutung wahrheitswidriger Angaben kann keine Zuwendung ausgesprochen werden.“ zu ergänzen. Das Wirtschaftsministerium hat den Formulierungsvorschlag übernommen.

Da die im Entwurf der Richtlinie aufgeführten Voraussetzungen für die Gewährung der Billigkeitsleistungen bei Vorliegen der entsprechenden betriebswirtschaftlichen Unterlagen relativ leicht zu überprüfen sind, hat sich dem Rech-

nungshof nicht erschlossen, warum lediglich deren Plausibilität von den im Entwurf aufgeführten prüfenden Dritten bescheinigt werden soll. Er hat auf seine Prüfung der Corona-Soforthilfen verwiesen, die gezeigt hat, dass durch Plausibilitätsprüfungen nicht zuverlässig festgestellt werden kann, ob Anträge zu bewilligen sind. Deshalb hat er empfohlen, die prüfenden Dritten zu einer inhaltlichen Prüfung der ihnen vorliegenden Unterlagen zu verpflichten. Das Ministerium hat die Vorteile einer inhaltlichen Prüfung gegenüber einer Plausibilitätsprüfung eingeräumt, jedoch sei dies den prüfenden Dritten aufgrund des damit verbundenen deutlich höheren Aufwands in der Praxis nicht zuzumuten. Im Übrigen umfasse eine nach den beruflichen Grundsätzen für die Steuerberatung durchzuführende Plausibilitätsprüfung von Jahresabschlüssen unter anderem eine zielgerichtete Begutachtung von Geschäftsvorfällen und eine anhand von Stichproben durchzuführende Belegprüfung. Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass Plausibilitätsprüfungen von Steuerberatern in gewissem Umfang inhaltliche Prüfungshandlungen einschließen.

Der Rechnungshof hat darüber hinaus darauf hingewiesen, dass die Antragsunterlagen als Begründung zur Mittelauszahlung dienen und daher alle relevanten Unterlagen vor Bescheiderstellung vorliegen müssen. Der damit begründeten Empfehlung, den Abschnitt zum Nachweis der Verwendung zu streichen, ist das Ministerium gefolgt.

18 Förderprogramm Energie-Mikrodarlehen Hessen

Mit dem Förderprogramm Energie-Mikrodarlehen Hessen hat die WIBank Überbrückungsdarlehen zur kurzfristigen Abdeckung von Liquiditätsbedarfen für hessische kleine Unternehmen und Selbstständige angeboten, die aufgrund der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine und die dadurch verursachte Energiekrise von hohen Zusatzbelastungen betroffen worden sind.

Zu diesem Förderprogramm übersandte das Wirtschaftsministerium dem Rechnungshof im November 2022 den Entwurf eines Merkblatts zur Stellungnahme. Darin waren die nachfolgend dargestellten, für die Gewährung von Darlehen aus dem Förderprogramm vorgesehenen Bestimmungen festgelegt.

Um einen Antrag stellen zu können, müssen die Energiekosten des Unternehmens bzw. der freiberuflichen Tätigkeit im Referenzjahr 2021 mindestens 1 Prozent des Umsatzes des Jahres 2021 betragen haben. Je Antragsteller beträgt das maximale Darlehensvolumen das Fünffache der Energiekosten bis zu 15 Prozent des Umsatzes im Referenzjahr 2021 gemäß den vorliegenden Jahresabschlüssen bzw. Steuerbescheiden, maximal aber 50.000 Euro. Antragsberechtigt sind natürliche Personen, die unternehmerisch im Haupt- oder Nebenerwerb tätig sind, sowie Angehörige der Freien Berufe, die zur Fortführung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit einer kurzfristigen Überbrückungsfinanzierung bedürfen.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass damit nach dem Wortlaut juristische Personen kein Darlehen erhalten könnten, insbesondere wären GmbHs ausgeschlossen. Diese Auslegung stünde seines Erachtens jedoch im Widerspruch zu einer anderen Textstelle des Merkblattentwurfs, wonach die Rechtsform des Unternehmens für die Antragsberechtigung grundsätzlich unerheblich sein soll.

Das Wirtschaftsministerium hat diesbezüglich erklärt, wenn ein Darlehen einer Gesellschaft zugutekommen solle, müssten die Antragsteller eine entsprechende Erklärung abgeben und die Darlehenssumme in ihre Gesellschaft einbringen. Zu den Gesellschaften – so das Wirtschaftsministerium – zählten selbstverständlich auch die in der Praxis bei Kleinunternehmen weit verbreiteten und damit besonders bedeutsamen GmbHs.

Der Anregung des Rechnungshofs, den Merkblattentwurf so zu formulieren, dass diese Intention deutlich wird, ist das Wirtschaftsministerium teilweise gefolgt. So wurde der klarstellende Satz eingefügt, dass geschäftsführende Gesellschafter für ihre GmbH antragsberechtigt sind. Des Weiteren wurde in den Regelungen, die für gemeinnützige GmbHs und gewerbliche soziale Unternehmen ausnahmsweise eine Fördermöglichkeit vorsehen, durch entsprechende Formulierungen klargestellt, dass nicht die Gesellschaften selbst, sondern natürliche Personen als Vertreter der Gesellschaft die Darlehensnehmer sind.

Zur Verwendungsnachweisführung verwies der Entwurf des Merkblatts auf ein dafür vorgesehenes Formular, das noch nicht vorlag. Der Rechnungshof hat deshalb noch kein Einvernehmen dazu erteilt. Er hat aber darauf hingewiesen, dass er bei einer Darlehensgewährung ohne Rückzahlungsverzicht nicht so hohe Anforderungen an die Verwendungsnachweisführung stellt. Das Wirtschaftsministerium hat zugesagt, dem Rechnungshof detailliertere Verwendungsnachweisregeln vorzulegen, sobald diese erarbeitet sind.

In den Passus über das Prüfungsrecht des Rechnungshofs wurde dessen Formulierungsvorschlag übernommen, in dem die Neufassung der LHO berücksichtigt wird.

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.

19 Eine selbstständige Einheit ohne Aufsicht in der Generalstaatsanwaltschaft

[Bemerkungen 2021, Nr. 9, S. 94 – Kapitel 05 03](#)

19.1 Sachverhalt

Aufgrund der Prüfbitte des Landtags hatte der Rechnungshof im Jahr 2021 die administrativen Abläufe, die Rechts- und Fachaufsicht sowie die Korruptionsprävention in der Generalstaatsanwaltschaft und den Staatsanwaltschaften untersucht. Hintergrund waren die Korruptionsvorfälle rund um einen Oberstaatsanwalt der Generalstaatsanwaltschaft.

Der Rechnungshof hatte bei seiner Prüfung festgestellt, dass die Leitung der Generalstaatsanwaltschaft weder ihre Fach- noch ihre Dienstaufsicht ausreichend wahrgenommen hatte. Seit 2013 führte die Generalstaatsanwaltschaft – trotz verbindlicher Vorgaben – bei sich keine Innenrevisionen durch. Dies hatte auch dazu beigetragen, dass sich eine unbeaufsichtigte Vergabe und Abrechnung von Gutachten im Medizinstrafrecht über 15 Jahre hinweg entwickeln konnte. Darüber hinaus kamen die Staatsanwaltschaften ihrer Pflicht, die Korruptionspräventionsrichtlinie umzusetzen, nicht nach. Insbesondere korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete waren nicht bestimmt worden.

Zudem überwachte das Justizministerium nicht, ob die Generalstaatsanwaltschaft ihren Aufsichtspflichten nachkam. Es hatte selbst im eigenen Haus keine Innenrevision durchgeführt. Infolgedessen bestanden im Justizministerium über Jahre hinweg prüfungsfreie Räume. Das Rechnungswesen der Verwaltung der Generalstaatsanwaltschaft hatte das Justizministerium bis dahin nicht geprüft.

Der Rechnungshof hatte empfohlen, die jahrelang ausstehenden Revisionen im Justizministerium und in der Generalstaatsanwaltschaft zeitnah nachzuholen. Er empfahl, die Korruptionspräventionsrichtlinie bei den Staatsanwaltschaften

dringend umzusetzen. Das Justizministerium sollte künftig überwachen, ob die vorgeschriebenen Revisionen turnusgemäß eingehalten werden und es darüber – wie vorgesehen – verbindlich einen Bericht erhält.

19.2 Weitere Entwicklung

Der Rechnungshof hat im Januar 2023 eine Nachschauprüfung im Justizministerium vorgenommen. Dabei wurden folgende Änderungen festgestellt und analysiert: Als Reaktion auf die Prüfung des Rechnungshofs wird im Justizministerium die Innenrevision seit dem 1. Dezember 2022 durch zwei voneinander unabhängige Stellen wahrgenommen. Die Stabsstelle Innenrevision ist für die Prüfung des Justizministeriums und die Erstellung des jährlichen Gesamtrevisionsberichts für den Geschäftsbereich zuständig. Dem neu gebildeten Referat F in Abteilung II obliegt die Innenrevision des Rechnungswesens der Verwaltung der Generalstaatsanwaltschaft. Ihm obliegt ferner die fortlaufende Überprüfung und Neuausrichtung der Innenrevision im nachgeordneten Bereich sowie die oberste Fachaufsicht über die Organisationseinheiten Innenrevision bei den Staatsanwaltschaften.

Das Justizministerium führte im eigenen Haus Innenrevisionsprüfungen durch und unterzog auch das Rechnungswesen der Verwaltung der Generalstaatsanwaltschaft einer Revisionsprüfung. Es ordnete an, dass sämtliche Dienststellen in ihrem Zuständigkeitsbereich eine Gefährdungs- und Risikoanalyse durchführen und eine Prüfungsplanung für die Jahre 2023 und 2024 vorlegen.

Die Generalstaatsanwaltschaft nahm mittlerweile Revisionsprüfungen in ihren Abteilungen vor. Die Prüfung des Rechnungshofs diesbezüglich läuft noch.

19.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Justizministerium seine Empfehlungen zügig aufgegriffen und mit der Umsetzung begonnen hat.

20 Corona-Virus-Soforthilfsprogramm Hessen 2020 – Neue Regelungen für Billigkeitsleistungen

Bemerkungen 2021, Nr. 12, S. 115 – Einzelplan 07

20.1 Sachverhalt

Der Bund und das Land konnten durch die rasche Gewährung und Auszahlung der Corona-Soforthilfen zu Beginn der Pandemie vielen kleinen Unternehmen und Soloselbstständigen in einer finanziellen Notlage helfen. Die Durchführung des Soforthilfsprogramms oblag dem Land. Insgesamt wurden in Hessen rund 952 Mio. Euro an die Antragsteller ausgezahlt. Davon wurden rund 720 Mio. Euro aus Bundesmitteln und rund 232 Mio. Euro aus Landesmitteln finanziert.

Das Land gewährte die Corona-Soforthilfen als Billigkeitsleistungen gemäß § 53 LHO. Im Gegensatz zur Bundeshaushaltsordnung fehlte es an Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 53 LHO, die unabhängig vom konkreten Anwendungsfall Vorgaben enthalten, ob und wie Billigkeitsleistungen gewährt werden sollten.

Der Rechnungshof empfahl, Vorläufige Verwaltungsvorschriften zu § 53 LHO in Anlehnung an diejenigen der Bundeshaushaltsordnung zu erlassen, um in einer unvermutet auftretenden Krisenlage die Entscheidungsgewalt der Exekutive angemessen regeln zu können und eine einheitliche Rechtsanwendung der Behörden zu gewährleisten.

Das Finanzministerium gab daraufhin seine Absicht bekannt, der Anregung des Rechnungshofs zu folgen und in die anstehende Neufassung der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften auch Regelungen zu § 53 LHO aufzunehmen.

20.2 Weitere Entwicklung

Das Finanzministerium erließ im Februar 2023 eine Neufassung der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung mit Regelungen zu § 53 LHO. Darin werden Voraussetzungen, Zwecke und Angemessenheit von Billigkeitsleistungen näher definiert.

20.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Finanzministerium seiner Empfehlung gefolgt ist und Regelungen über Billigkeitsleistungen in die Vorläufigen Verwaltungsvorschriften aufgenommen hat. Er sieht damit verbesserte Grundlagen für künftige Entscheidungen über Billigkeitsleistungen gegeben.

21 Prüfungen der Teilkonzernabschlüsse des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst

Bemerkungen 2016, Nrn. 1.3 und 12.3, S. 60 und 190

21.1 Sachverhalt

Die Prüfung des Teilkonzernabschlusses 2015 des Wissenschaftsministeriums führte zu der Feststellung, dass ein internes Kontrollsystem, welches die Zu- und Abgänge und den Ortswechsel vorhandener Kunst- und Sammlungsgegenstände zeitnah im Buchführungssystem erfasst, nicht eingerichtet sei. Der Rechnungshof forderte, dass zur Sicherstellung einer vollständigen laufenden Buchführung jederzeit der Aufenthaltsort eines Gegenstands nachvollziehbar sein sollte. In den Empfehlungen aus der Prüfung des Teilkonzernabschlusses wurde auch kritisiert, dass das handelsrechtliche Einzelbilanzierungs- und -bewertungsgebot nicht durchgängig berücksichtigt worden sei.

21.2 Weitere Entwicklung

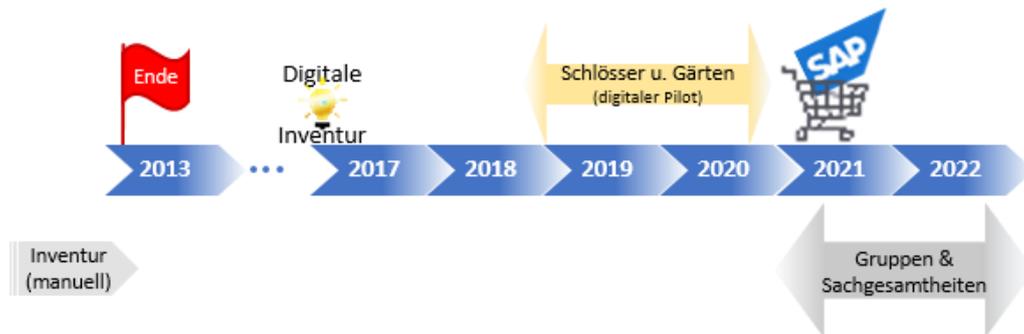
Das Wissenschaftsministerium hatte die Prüfungsfeststellungen aufgegriffen und richtete einen Steuerungskreis ein. Zudem beauftragte es einen externen Berater mit der Ausarbeitung alternativer Lösungsmöglichkeiten. Auf der Grundlage der Beratungsergebnisse hatte sich das Wissenschaftsministerium im Jahr 2017 für eine digitalisierte Bestandsaufnahme mit Inventursoftware und Barcodeerfassung entschieden. Ziel der softwaregestützten Inventur ist die vollständige und korrekte körperliche Bestandsaufnahme der Kunst- und Sammlungsgegenstände des Buchungskreises Historisches Erbe sowie deren Dokumentation. Bei dieser softwaregestützten Inventur sollten zusätzlich zum Erfassen, alle Objekte mit Barcodes ausgezeichnet werden, um die Folgeinventuren zu erleichtern. Die Bestandsaufnahme umfasst alle Standorte, Archive und Magazine der folgenden Dienststellen:

- Landesamt für Denkmalpflege Hessen (mit vier Außenstellen),
- Staatliche Schlösser und Gärten (mit sechs Außenstellen),
- Hessisches Landesmuseum Darmstadt,
- Museum Wiesbaden und
- Hessen Kassel Heritage.

Mit 183.914 Anlagen und einem Gesamtbuchwert rund 4 Mrd. Euro handelt es sich bei dieser Inventur um ein „Mammutprojekt“.

In folgender Übersicht ist eine zeitliche Abfolge der bisherigen Entwicklung hierzu dargestellt:

Abbildung 21-1: Zeitliche Darstellung der bisherigen Entwicklung



Das Wissenschaftsministerium ist seit Beginn der Feststellungen aus den Abschlussprüfungen bestrebt, die Mängel in der Buchführung systematisch und im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten aufzuarbeiten. Der Projektverlauf wird von den Abschlussprüfern und dem Rechnungshof begleitet. Wichtige Entscheidungen trifft das Wissenschaftsministerium nach Abstimmung mit den Abschlussprüfern und dem Rechnungshof. Als Ziel wurde vereinbart, dass bis zum Ende des Jahres 2023 Objekte im Umfang von 80 Prozent des Gesamtbuchwerts zu erfassen und zu dokumentieren sind. Bis zum Ende des Jahres 2024 soll dann der gesamte Bestand an Kunst- und Sammlungsgegenständen im Buchungskreis Historisches Erbe inventarisiert sein.

Der Rechnungshof nimmt einerseits an den Sitzungen des Steuerungskreises teil, andererseits beobachtet er die zwischenzeitlich angelaufenen Inventurtätigkeiten in den Dienststellen. Zusammen mit den Abschlussprüfern wird er sich auch im weiteren Projektverlauf stichprobenweise einen Einblick in die Inventurtätigkeiten in den verschiedenen Dienststellen des historischen Erbes verschaffen und im Rahmen der Abschlussprüfungen etwaige erforderliche weitere Empfehlungen aussprechen.

21.3 Bewertung

Der Rechnungshof hält die vom Wissenschaftsministerium getroffenen Maßnahmen für geeignet, die festgestellten Mängel in der Buchführung zu beseitigen. Eine abschließende Bewertung ist zu diesem Zeitpunkt nicht möglich, da

sich das Inventurprojekt im Buchungskreis Historisches Erbe noch in der Umsetzung befindet.



HESSISCHER
RECHNUNGSHOF

DER PRÄSIDENT

Darmstadt, 26. Juni 2023

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 2022 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

Dr. Walter Wallmann